

# POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1982

22

## la R.F.A.

**l'Etat de droit**

a. bleckmann

**le fédéralisme**

g. leymarie

**le juge constitutionnel**

m. fromont

**le statut des partis**

c. rotschild

**le système partisan**

f. hartweg

**la démocratie du chancelier**

h. soell

**les Eglises, forces politiques**

f. hartweg

**les élections dans les Länder**

h. ménudier

**dossier : j.-c. beguin**

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Jean-Luc Parodi, Hugues Portelli.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevillon, 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 Raes, René Rémond,  
Jacques Rigaud, Jacques Robert,  
Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Service des Périodiques  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

1982 France 190 F Etranger 230 F

*REVUE TRIMESTRIELLE*  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

22

## La République fédérale d'Allemagne

|  |     |
|--|-----|
| Albert BLECKMANN. — L'Etat de droit dans la Constitution de la République fédérale d'Allemagne ..... | 5   |
| Constance GREWE-LEYMARIE. — Bilan et perspectives du fédéralisme .....                               | 29  |
| Michel FROMONT. — Le juge constitutionnel .....  | 41  |
| Claude ROTCHILD. — Le statut des partis politiques.....  | 55  |
| Frédéric HARTWEG. — Le système des partis .....  | 71  |
| Helmut SOELL. — La « démocratie du chancelier » ou le triangle du pouvoir .....                      | 85  |
| Frédéric HARTWEG. — Les Eglises, forces politiques.....  | 97  |
| Henri MÉNUDIER. — Les élections dans les Länder, 1970-1982.....                                      | 119 |
| <i>Dossier</i>   |     |
| Jean-Claude BÉGUIN. — Le système électoral .....   | 129 |
| Résultats électoraux de 1949 à 1980 .....  | 134 |
| Les grandes décisions du Tribunal constitutionnel .....  | 135 |

## JOURNAL

|  |     |
|--|-----|
| <b>Dominique TURPIN. — Royaume-Uni : vers la fin du <i>two-party system</i> ? .....</b>  | 145 |
| <b>Pouvoirs-Biblio .....</b>   | 157 |
| <b>Chronique de l'opinion publique : Images du communisme. 2, Sur l'effet Kaboul... et quelques autres, Jean-Luc PARODI et Olivier DUHAMEL .....</b> | 159 |
| <b>Chronique constitutionnelle française (16 février - 15 mars 1982) : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL.....</b>   | 173 |

ISBN 2 13 037446 8  
ISSN 0152-0768

Dépôt légal --- 1<sup>re</sup> édition : 1982, septembre

© Presses Universitaires de France, 1982  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

# *La République fédérale d'Allemagne*

*Depuis les textes américain et français de la fin du dix-huitième siècle il n'est peut-être pas de constitution chargée d'une valeur symbolique aussi lourde que la Loi fondamentale de Bonn en 1949. Les refus pèsent sur le texte et fondent un espoir. Double refus du passé tout d'abord. De celui encore à vif du national-socialisme, de l'Etat autoritaire, de l'avilissement et la négation de la personne humaine. Jamais plus. Mais abandon aussi d'une certaine conception de la démocratie en laquelle on croyait à Weimar et qui loin de résister à la dictature avait en définitive favorisé son ascension. Inventer autre chose. Refus enfin de céder à l'environnement, à la grande force totalitaire qui de l'Est avait imposé une ligne de partage au cœur de la nation. Non au communisme.*

*L'espoir qui portait les auteurs de la Loi fondamentale était d'aider le peuple allemand à renoncer à ses démons et à prendre sa place naturelle au sein des démocraties occidentales en choisissant le libéralisme économique, politique et social.*

*Trente ans ont passé. Comment l'Allemagne tente-t-elle de remplir son contrat ? L'Etat de droit assure-t-il un respect scrupuleux de la légalité ? Le fédéralisme est-il parvenu à un équilibre efficace entre le Bund et les Länder ? Comment le juge constitutionnel a-t-il respecté la volonté du constituant ? Une personnalisation du pouvoir n'est-elle pas réapparue au profit du chancelier ? Les partis concourent-ils au jeu démocratique ? Comment se répartissent les forces politiques ? Quels sont la place et le rôle des Eglises dans la société allemande contemporaine ? A ces questions parmi d'autres, Pouvoirs essaie d'apporter ici des éléments de réponse.*

Philippe ARDANT    Hugues PORTELLI    Claude ROTSCILD

LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE EST ÉTUDIÉE PAR

Jean-Claude BÉGUIN, maître-assistant à l'Université de Franche-Comté, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en RFA*, Economica, 1982.

Albert BLECKMANN, docteur en droit, professeur de droit public et de droit international public à l'Université de Munster.

Michel FROMONT (1933), ancien professeur aux Universités de la Sarre et de Fribourg-en-Brigau, *Introduction au droit allemand* (en collaboration avec Alfred RIEG), t. I : *Les fondements*, 1977 ; t. II : *Le droit public et le droit pénal*, Cujas, 1982 ; chroniques régulières sur la RFA à la *Revue du Droit public* et à l'*Annuaire européen d'administration publique*.

Constance GREWE-LEYMARIE, professeur à l'Université de Savoie, *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, Paris, Economica, 1981.

Frédéric HARTWEG (1941), chargé d'enseignement à l'Université de Paris X - Nanterre.

Henri MÉNUDIER (1940), maître de conférences, Institut d'Etudes politiques de Paris, *La vie politique en Allemagne fédérale*, 4<sup>e</sup> éd., Colin, 1981 ; *L'Allemagne après 1945*, Presses de la FNSP, 1972 ; *L'Allemagne selon Willy Brandt*, Stock, 1976 ; *Das Deutschlandbild der Franzosen*, Bonn, Europa Union Verlag, 1981.

Claude ROTSCILD (1941), assistant à Paris X - Nanterre, thèse en préparation, sous la direction de Jean-Pierre COT : *Le statut juridique des partis politiques en RFA*.

Helmut SOELL (1939), professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Heidelberg, membre du Bundestag (SPD), *Fritz Eler, une biographie politique*, 2 vol., Bonn, 1976.

ALBERT BLECKMANN

## *L'Etat de droit dans la Constitution de la République fédérale d'Allemagne*

Contrairement à la plupart des constitutions des Etats démocratiques de l'Ouest, presque toutes les dispositions de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne se déduisent de quelques principes directeurs, réunis aux articles 20 et 28 de la Loi fondamentale. Ces articles prévoient en effet que la République fédérale d'Allemagne est un Etat de droit, fédéral, démocratique, républicain et social. Si de tels principes se trouvent aussi dans d'autres constitutions comme par exemple la notion d'Etat social dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République française, les principes directeurs ont une importance beaucoup plus grande dans la République fédérale. La jurisprudence, notamment celle de la Cour constitutionnelle fédérale, et la doctrine en ont en effet dégagé un nombre important de principes plus concrets. D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, ces principes directeurs comprennent chacun un certain nombre de principes inscrits dans d'autres parties de la Constitution fédérale, auxquels ils donnent une cohérence et un sens précis, ainsi que d'autres principes qui ne se trouvent pas expressément énoncés dans la Constitution, mais qui se déduisent de ce principe directeur.

### I. — LE PRINCIPE DE L'ÉTAT DE DROIT

1. Dans cette brève étude, il est impossible d'exposer le contenu de tous ces principes constitutionnels directeurs. C'est pourquoi je me centrerai sur le principe général de l'Etat de droit.

L'expression « Etat de droit » a été inventée dans les années 1860 par deux auteurs allemands, Bähr et Gneist. Ces deux auteurs l'ont

employée pour trouver une solution juridique au contrôle par le juge des actes administratifs. Dès le début, l'expression « Etat de droit » se concentrait ainsi sur les problèmes de droits fondamentaux des individus. Au XIX<sup>e</sup> siècle, partant de l'Empire de Bismarck, et au XX<sup>e</sup> siècle, au moment de la république de Weimar, l'expression Etat de droit ne constituait pas encore une notion du droit constitutionnel. Il s'agissait plutôt d'une notion par laquelle la doctrine groupait certains phénomènes du droit constitutionnel. Dans ce sens primitif, la notion d'Etat de droit a été reçue par la doctrine suisse, autrichienne, italienne et récemment par la doctrine française. En Angleterre, on trouve le terme de *rule of law* qui recouvre à peu près le sens de l'Etat de droit dans la doctrine allemande, et qui elle-même n'est pas une notion du droit constitutionnel. Par contre, la Constitution des Etats-Unis connaît le terme de *due process of law* qui comme la notion d'Etat de droit en droit allemand d'aujourd'hui est une notion du droit constitutionnel dont la Cour suprême a déduit de nombreux principes ressemblant beaucoup aux principes dégagés de la notion d'Etat de droit par la Cour constitutionnelle fédérale. Notons qu'en droit français la notion de l'« ordre républicain » a une certaine ressemblance avec celle d'Etat de droit en droit allemand.

Récemment, la notion d'Etat de droit est aussi entrée dans le droit européen. D'une part, on trouve dans la Charte du Conseil de l'Europe et dans la Convention européenne des Droits de l'Homme la notion de *rule of law*, dont la Cour européenne des Droits de l'Homme a par exemple déduit le droit d'accès aux tribunaux nationaux. D'autre part, la Cour de Justice des Communautés européennes, après avoir développé un certain nombre de principes généraux destinés à la protection des droits individuels, a groupé tous ces principes sous le principe directeur de l'Etat de droit, comprenant notamment la sécurité juridique.

Remarquons que, même si les autres pays d'Europe ne connaissent pas l'expression et la notion d'Etat de droit dans leur droit constitutionnel, ils possèdent pourtant bien tous les différents principes déduits par la jurisprudence allemande de ce principe directeur, tels que le principe de la séparation des pouvoirs et les droits de l'Homme. On peut ainsi dire que presque tous les Etats européens sont des Etats de droit. Dans une telle situation, même si les constitutions ne connaissent pas ce terme, la notion d'Etat de droit peut servir à une meilleure compréhension du droit constitutionnel par la doctrine. Cette notion grouperait ainsi tous les instruments développés par le droit constitutionnel pour servir à la protection des droits fondamentaux.

Un examen précis de la notion allemande d'Etat de droit peut ainsi fournir à la doctrine dans le cadre du droit comparé une notion importante pour l'étude de toutes ces constitutions européennes. D'autre part, cet examen peut préciser la notion d'Etat de droit dans le Droit des Communautés européennes et de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

2. Comme je viens de le souligner, la notion d'Etat de droit en droit constitutionnel allemand groupe un certain nombre de principes constitutionnels plus concrets. Il s'agit du principe de la séparation des pouvoirs, du principe de la primauté et de la réserve de la loi, du principe de la protection de la confiance des individus dans l'action publique, des droits fondamentaux eux-mêmes, et de la protection juridictionnelle de ces droits fondamentaux.

a) Après *L'Esprit des lois* de Montesquieu, la séparation des pouvoirs est un principe essentiel de toutes les constitutions occidentales. On peut dire avec la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 que toute Constitution présuppose nécessairement ce principe. Il est pourtant des constitutions comme celles des pays du bloc de l'Est, qui, en suivant plutôt les idées de Jean-Jacques Rousseau, rejettent radicalement ce principe constitutionnel. D'autre part, il faut prendre en considération que ce principe est interprété très différemment par les différentes constitutions occidentales. Ainsi, la Constitution française voit dans ce principe plutôt qu'un instrument de la protection des individus un moyen pour protéger le législateur et l'Administration contre l'intervention du juge. Dans un certain sens, il s'agit ainsi de la protection de la « souveraineté » du Parlement et de l'exécutif.

Dans le droit allemand, cet aspect du principe de la séparation des pouvoirs fait absolument défaut : le contrôle par le juge du législateur et de l'exécutif, loin de porter atteinte à ce principe, est au contraire une conséquence nécessaire de la notion d'Etat de droit. Tout le principe de la séparation des pouvoirs est considéré comme un moyen essentiel de la protection de l'individu contre la toute-puissance de l'Etat.

En ce sens, la jurisprudence a souvent souligné que la constitution allemande ne pose pas de façon stricte ce principe. En effet, la Loi fondamentale elle-même a établi le régime parlementaire qui comporte nécessairement une certaine collaboration des pouvoirs législatif et exécutif. En même temps, l'Administration participe à la législation par l'émission de règlements habilités par la loi, et le législateur participe à l'action de l'Administration par le contrôle

de son activité. C'est pourquoi la doctrine allemande conçoit ce principe de la séparation des pouvoirs plutôt dans le sens américain des *checks and balances*. La Constitution fédérale doit être interprétée dans le sens que « le pouvoir arrête le pouvoir ». Ce n'est que dans le cas d'une intervention d'un pouvoir dans le *noyau* de compétences des autres pouvoirs qu'on peut dire qu'il y a violation de ce principe. Or, ces cas sont extrêmement rares.

Le principe de la séparation des pouvoirs joue ainsi un rôle très réduit dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale. La plupart des affaires jugées par cette Cour concernent l'intervention de l'Administration dans l'action des tribunaux. Le principe a pourtant gagné en Allemagne une nouvelle dimension par la réinterprétation du principe fédéral.

Le principe fédéral a servi autrefois à la protection des différents Etats fédérés (*Länder*) contre la toute-puissance de la Fédération. Tant que les Etats fédérés étaient, comme sous la Constitution de Bismarck, des cités historiques bien délimitées, le principe de l'Etat fédéral servait à la protection de l'originalité et de la souveraineté de chaque Etat fédéré. Or, depuis l'établissement de l'Etat unitaire par Hitler et la résurrection artificielle des Etats fédérés après la deuxième guerre mondiale, les Etats fédérés allemands constituent plutôt des régions administratives que de véritables Etats. La doctrine et la jurisprudence allemandes trouvent ainsi la justification du principe fédéral dans une *séparation « verticale »* des pouvoirs qui sert à protéger, elle aussi, les *individus* plutôt que les Etats fédérés eux-mêmes.

Récemment, le principe de la séparation des pouvoirs a trouvé une nouvelle expression dans les lois protégeant la sphère privée des individus. On a en effet tendance à considérer tout le système des compétences étatiques non pas comme une simple expression de la répartition des tâches, mais comme une forme spéciale de la protection des individus, et ainsi comme une émanation du principe de l'Etat de droit. En effet, la répartition des compétences entre les différentes autorités étatiques permet que les citoyens ne soient pas exposés, dans leurs contacts avec l'Etat, à la toute-puissance de cet Etat, mais plutôt à la puissance limitée de chaque administration individuelle.

Notons enfin que le principe de la séparation des pouvoirs a joué un rôle important dans le débat sur la constitutionnalité des traités fondant la Communauté européenne. On a en effet parfois souligné que le transfert du pouvoir législatif au conseil des ministres, donc à un organe de l'exécutif, constituait une violation du principe de la

séparation des pouvoirs ainsi que du principe démocratique. La doctrine allemande plus récente est par contre de l'avis que la constitution allemande ne peut pas imposer à la communauté européenne sa conception de la séparation des pouvoirs ; pour la constitutionnalité des traités européens, il suffirait que ces traités établissent un système de *checks and balances* propre aux institutions internationales, qui a, comme le système allemand, pour effet d'arrêter le pouvoir par le pouvoir.

b) Si le principe de la primauté des lois sur les règlements et les actes administratifs est bien connu dans toutes les constitutions de l'Ouest, il n'en va pas de même du principe de la « réserve de la loi ». Ce principe règle la question importante de savoir quand l'Administration, pour ses activités, a besoin d'une loi d'habilitation.

Ici aussi, la doctrine et la jurisprudence allemandes ont beaucoup changé ces dernières années. D'après les principes traditionnels du droit constitutionnel allemand, l'Administration avait besoin d'une habilitation législative chaque fois qu'elle *intervenait dans un droit fondamental* des citoyens. Ce principe de la réserve de la loi dans le cadre de « l'Administration d'intervention » (*Eingriffsverwaltung*) date de la monarchie constitutionnelle du XIX<sup>e</sup> siècle qui définissait ainsi la compétence du Parlement vis-à-vis du Roi. Après 1949, ce principe lui-même a été modifié par une nouvelle conception des droits de l'Homme. D'une part, la Loi fondamentale de 1949 a élargi le domaine des droits fondamentaux : ainsi l'article 2 de la constitution, dans l'interprétation qu'en a donnée la Cour constitutionnelle, couvre toute atteinte à un intérêt des individus qui, d'après l'opinion du juge, doit être protégé contre l'Etat. De cette façon, presque tous les intérêts des individus sont aujourd'hui protégés par un droit fondamental. D'autre part, on a de plus en plus tendance à ne plus limiter la notion d'atteinte à l'intervention juridique directe des pouvoirs étatiques, mais à considérer comme intervention toute atteinte de fait ou toute atteinte indirecte. Et troisièmement, on a découvert que certains actes, qui à première vue se limitent à une prestation, peuvent en même temps constituer une atteinte à un droit fondamental d'un tiers.

Mais l'extension de la réserve de la loi ne se limite pas au domaine des droits fondamentaux. Depuis quelques années, la doctrine et la jurisprudence tendent à étendre la réserve de la loi à toute l'activité de l'Administration. Cette « réserve totale » (*Totalvorbehalt*) est essentiellement fondée sur deux considérations. D'une part sur l'idée que la notion d'Etat démocratique commande une légitimation des

actes administratifs par l'organe qui est élu démocratiquement. D'autre part sur la considération que les prestations et notamment les subventions de l'Administration sont souvent plus importantes pour les administrés que les interventions dans les droits fondamentaux. En ce sens, on tend à souligner que les droits fondamentaux accordent parfois un droit à une *prestation* de l'Administration.

3. La notion d'Etat de droit comprend encore des obligations de sécurité juridique. Ce principe se réduit à quelques propositions bien connues par le droit français. Il comprend essentiellement l'interdiction de la rétroactivité des lois et des actes administratifs, la limitation du retrait des actes administratifs par l'Administration, et l'obligation pour l'Administration de remplir ses promesses unilatérales.

4. La partie la plus importante de la notion d'Etat de droit concerne la protection des droits fondamentaux des citoyens eux-mêmes. Ainsi nous avons déjà souligné l'extension extrême des droits de l'Homme en droit allemand. En effet, tous les intérêts dignes de protection des individus et notamment la liberté d'agir sont protégés par l'article 2 de la Constitution. Mais il faut ajouter que la Cour constitutionnelle tend à élargir les droits fondamentaux en en déduisant de nouveaux tels que le principe du *fair trial* et le principe *nulla poena sine culpa* de la notion d'Etat de droit même.

La protection des droits fondamentaux a été rendue effective en Allemagne par un double mouvement : une nouvelle compréhension des droits de l'Homme d'une part, la découverte de toute une gamme de moyens de protection d'autre part.

a) Et d'abord, si tout au long de l'histoire constitutionnelle allemande et européenne les droits fondamentaux ont été compris comme une protection des individus contre l'intervention de l'Etat, la nouvelle conception en fait aussi un moyen de protection contre l'intervention des tiers (*Drittwirkung der Grundrechte*). D'autre part, les droits fondamentaux ne protègent plus seulement contre les interventions ; souvent ils accordent des droits à une *prestation* de l'Administration, ou du législateur. Les droits fondamentaux établissent, troisièmement, un *système de valeurs* qui dirige l'interprétation de tout l'ordre juridique allemand. Ils protègent enfin le régime légal de certaines institutions comme celles de la famille et certaines institutions libérales, et constituent aussi, pour cette raison, une *garantie institutionnelle*.

b) Peut-être plus important pour les individus a été le développement des moyens de protection de leurs droits par la loi fondamentale et par la Cour constitutionnelle fédérale. En effet, le problème de tous les droits fondamentaux est qu'ils cèdent le pas aux impératifs de l'intérêt public. Pour effectivement protéger les droits fondamentaux, cette limitation par les intérêts publics doit elle-même être soumise à des restrictions.

Ainsi par exemple, l'article 19 de la Constitution allemande prévoit que le législateur doit citer les droits fondamentaux que ses actes ont tendance à restreindre, afin de forcer le législateur à prendre en considération lors de l'émission d'une loi les droits fondamentaux atteints. D'autre part, la loi limitant les libertés publiques ne doit pas régler un cas individuel, mais une généralité de cas abstraits. Et troisièmement, la restriction des droits fondamentaux ne doit pas porter atteinte à l'essence même des différents droits fondamentaux.

La limitation la plus effective des interventions étatiques dans les libertés publiques a été déduite par la Cour constitutionnelle fédérale de la notion d'Etat de droit. Il s'agit du principe de la *proportionnalité* qui domine tout le droit constitutionnel et administratif allemand. On sait que ce principe lui aussi a été transféré de la sphère allemande dans l'ordre juridique européen par la Cour de justice des Communautés européennes et par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Ce principe comporte trois aspects différents. D'une part, l'intervention de l'Etat doit être *apte* à garantir l'intérêt public justifiant la limitation des droits fondamentaux. D'autre part, le législateur ou l'Administration ne doivent pas être en mesure d'assurer cet intérêt public par le recours à une intervention *moins importante* dans les droits fondamentaux des individus. Et enfin, l'intérêt public doit être *plus important* que l'intérêt privé atteint par l'intervention.

5. Le couronnement de cet édifice de la protection des individus par la notion d'Etat de droit est constitué par le contrôle de la constitutionnalité des actes publics, y compris la loi, par le juge et notamment par la Cour constitutionnelle fédérale. Il existe en effet tout un système d'actions des individus, des parlements, des gouvernements, des Etats fédérés destiné à protéger les intérêts des individus et des Etats. Les deux actions les plus importantes pour la protection des droits fondamentaux sont le recours constitutionnel des individus et le contrôle concret des normes, action qui est engagée devant la Cour constitutionnelle par les tribunaux d'instance.

## II. — LA NOTION D'ÉTAT SOCIAL

La notion d'Etat de droit, par la protection des intérêts des individus et notamment de la propriété individuelle, a nécessairement une tendance conservatrice. Une telle tendance ne correspond plus tout à fait à la conception de l'Etat moderne. Pour limiter l'excès du conservatisme constitutionnel, la Loi fondamentale s'est inspirée de deux idées différentes :

D'une part, elle a limité certains droits comme la propriété par une obligation sociale du titulaire et par la possibilité de la nationalisation de certains biens. D'autre part, les auteurs de la Loi fondamentale ont bien vu que l'Etat moderne demande aussi l'établissement de certains droits sociaux. Puisque les droits sociaux ne peuvent jamais être formulés de façon assez claire pour être directement applicables par les tribunaux nationaux, la constitution allemande a en principe renoncé à les établir. Nous avons vu que la jurisprudence et la doctrine ont partiellement équilibré ce déficit par une réinterprétation des droits fondamentaux classiques : d'après cette nouvelle conception, certains droits fondamentaux classiques accordent aussi le droit à une prestation. On a vu aussi que dans la sphère juridique européenne on tend à une même réinterprétation des droits classiques qui gagnent ainsi un côté positif.

D'autre part, la constitution a établi elle-même le principe de l'Etat social. Puisque les différents partis politiques ont nécessairement une conception très différente de la politique sociale à réaliser dans l'Etat moderne — et c'était une deuxième raison pour les rédacteurs de la constitution de ne pas fixer dans la constitution des droits fondamentaux —, la doctrine et la jurisprudence n'ont pas encore trouvé une formule claire pour interpréter cette notion. L'Etat social, de cette façon, ne donne pas encore lieu à une déduction de principes concrets, comme c'est le cas pour la notion d'Etat de droit. En effet, la doctrine et la jurisprudence se sont en principe limitées à résoudre certains cas concrets par la référence à ce principe.

La notion d'Etat social a pourtant un sens plus général dans le droit constitutionnel allemand. Elle habilite le Gouvernement et le législateur à suivre une politique sociale effective, protégeant les couches sociales les plus faibles. La direction entière de l'économie dans le cadre de la politique sociale du marché est elle aussi rendue possible par la notion constitutionnelle d'Etat social.

## III. — LA DÉMOCRATIE MILITANTE

La démocratie de Weimar était une démocratie dite neutre. C'est-à-dire qu'elle accordait ses libertés aussi à des ennemis de la démocratie qui travaillaient à réduire et éteindre les droits fondamentaux. Puisqu'on a tendance à attribuer la faillite de Weimar à ce régime constitutionnel neutre, la loi fondamentale établit une démocratie militante qui s'oppose à toute tendance d'usurpation du pouvoir par les forces extrémistes. Cette protection du pouvoir démocratique se trouve dans les articles 8, 21 et 79 de la constitution.

En premier lieu, l'article 79, alinéa 3, interdit toute modification constitutionnelle des articles 1 et 20 qui protègent la dignité humaine comme base de toutes les libertés fondamentales ; il en est ainsi par exemple des notions d'Etat de droit, d'Etat social et fédéral. Nous savons que ce procédé consistant à limiter les modifications de certains principes directeurs de la Constitution a été repris par d'autres constitutions, comme par exemple la Constitution française.

Deuxièmement, l'article 18 prévoit que la Cour constitutionnelle peut abroger les droits fondamentaux politiques des citoyens qui ont abusé de ces droits pour lutter contre la forme démocratique du Gouvernement. Dans la pratique, la Cour constitutionnelle fédérale n'a encore jamais fait usage de cette disposition.

Et troisièmement, si l'article 21 établit, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle du monde, le régime juridique des partis politiques, il interdit en même temps les partis qui ont pour but de limiter l'Etat démocratique et de droit. Cet article a servi à l'interdiction d'un parti de droite d'abord, du Parti communiste allemand ensuite.

Or, si cette disposition a donné lieu à l'interdiction de partis dans les années 50, le fait que les partis extrémistes dans la République fédérale d'Allemagne ont peu de chances de gagner des sièges au Parlement dans les élections démocratiques a donné lieu à une modification de la politique intérieure allemande. D'une part, on pense que le jeu politique dans la démocratie allemande a pour effet d'éliminer plus effectivement les partis extrémistes qu'une interdiction par la Cour constitutionnelle. D'autre part, la politique à l'Est du Gouvernement social-libéral a accordé au Parti communiste plus de liberté.

Reste un autre aspect de la politique militante de la constitution allemande qui a donné lieu à de nombreuses protestations à l'intérieur et à l'extérieur de la République fédérale : l'exclusion des extrémistes de la fonction publique, le *Berufsverbot* : cette politique ne s'explique

pas seulement par le caractère militant de la constitution fédérale. Contrairement à ce qui se passe dans certains autres pays européens, les partis extrémistes en Allemagne ont proclamé leur volonté de conquérir l'Etat par l'occupation des fonctions publiques. Ainsi, il n'y avait plus de garanties que les extrémistes, une fois entrés dans la fonction publique, respecteraient les lois et la constitution fédérales. Deux études récentes publiées en Allemagne ont en plus démontré par la méthode comparative que les autres Etats démocratiques emploient des moyens parallèles pour éliminer les extrémistes de la fonction publique. Les protestations en Allemagne semblent donc provenir de la publicité faite autour de ces actes, et d'autre part d'un contrôle plus serré de l'Administration par les tribunaux administratifs allemands.

Nous avons montré la très grande influence des principes constitutionnels allemands sur le droit européen dans le cadre des droits fondamentaux. Notons enfin que la notion de démocratie militante a, elle aussi, trouvé son expression au niveau européen. Toutes les conventions internationales protégeant les droits fondamentaux connaissent en effet une clause d'après laquelle ceux qui se dirigent contre les droits fondamentaux ne peuvent pas s'appuyer dans cette lutte sur les droits établis par les conventions.

#### IV. — JUGEMENT POLITIQUE SUR LE RÉGIME DE L'ÉTAT DE DROIT

Vu dans son ensemble, contrairement à ce qu'on pouvait redouter après les excès politiques de la république de Weimar et la catastrophe du régime national-socialiste, le peuple allemand, ses partis et ses autorités ont pleinement accepté la voie démocratique et libérale tracée par la loi fondamentale de 1949. Notamment la violation évidente des droits de l'Homme par les pouvoirs étatiques est devenue une chose très rare dans la République fédérale d'Allemagne. Ce jugement est confirmé par la jurisprudence internationale des organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui dans de nombreuses affaires mettant en cause la République fédérale ont acquitté cet Etat. Si les organes internationaux ou la Cour constitutionnelle fédérale constatent parfois une violation des droits fondamentaux par l'Etat allemand, il s'agit en général d'une violation *non évidente*, d'affaires dans lesquelles il était contestable et contesté qu'il y ait vraiment une telle violation. Les grands principes de l'Etat de droit se changent ainsi en petite monnaie.

Il peut ainsi paraître à un observateur étranger que le lourd appareil de l'Etat de droit de la Constitution allemande qui a souvent transformé le régime démocratique en un gouvernement des juges et qui a pour conséquence que l'exception, le contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes administratifs, est devenu la règle, n'était au fond pas nécessaire pour assurer la garantie des droits de l'Homme, protégés plutôt par une inclinaison instinctive des pouvoirs démocratiques. En effet, nous avons vu que les principes de la démocratie militante ne sont guère nécessaires pour un peuple qui intuitivement suit le chemin de la démocratie.

Pourtant, il est impossible de prévoir rétroactivement le développement de la démocratie allemande pendant ces dernières trente années dans l'hypothèse d'une absence de ces instruments de l'Etat de droit. Il me semble que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale et des autres tribunaux nationaux, qui ont presque toujours réussi à suivre une voie qui, tout en respectant les impératifs de l'intérêt public, protège effectivement les droits fondamentaux, a très largement contribué à cette relative réussite de la démocratie en Allemagne.

En outre, la pratique occidentale estime de plus en plus que pour réaliser pleinement les droits fondamentaux il ne suffit pas d'un texte abstrait dans la Constitution, mais qu'il faut une masse de casuistique juridictionnelle fixant peu à peu un véritable régime, un *standard* complet et précis des droits de l'Homme dont on peut déduire objectivement les limitations du pouvoir étatique dans chaque cas individuel. On peut constater que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a largement établi, pendant les trente années de son existence, un tel régime « parfait » des droits de l'Homme. Le développement très poussé en Allemagne de la théorie générale des droits fondamentaux, qui est, dirais-je, unique dans le monde, et qui a largement influencé les instances européennes, me semble en être la preuve convaincante.

Notons qu'un tel régime politique a aussi pour effet de rendre au droit constitutionnel ses méthodes juridiques qui se perdent dans les Etats qui ne connaissent pas un tel régime et où l'argumentation sur la Constitution de juridique devient politique ou sociologique.

Je vois bien aussi les dangers d'un tel système juridique. En effet, s'il est souhaitable que l'opposition dans un tel régime gagne une arme supplémentaire très efficace par le recours à la Constitution et à la juridiction constitutionnelle, le danger de ce régime consiste dans une trop forte « juridicisation » de la vie politique. Puisque toutes les questions politiques dans la République fédérale, de poli-

tique intérieure aussi bien que de politique extérieure, ont un très important côté juridique, la discussion politique sur les traités et les lois a tendance à se concentrer sur des arguments juridiques au lieu de prendre en considération la valeur intrinsèque des arguments politiques, économiques et sociaux.

Il faut dire que cette juridicisation de la vie politique et administrative correspond à un certain point de la tradition allemande, où en raison de la primauté de l'Etat de droit l'argumentation juridique tendait toujours à repousser l'argumentation politique et où, par conséquent, il y avait une certaine tendance au monopole des juristes dans la politique et dans l'Administration. Il va de soi que la très grande place du droit constitutionnel a pour effet de souligner l'importance, dans le processus politique, des ministères et des départements de droit constitutionnel dans les différents ministères, surtout dans le ministère fédéral de la justice.

Dans ce cadre, on assiste pourtant à un certain changement du poids des différents agents contribuant au développement du droit constitutionnel. Si contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays où la doctrine suit largement la jurisprudence et la politique, la doctrine en République fédérale tient de façon générale une place très importante dans le développement du droit, il en va aujourd'hui autrement pour le droit constitutionnel. Dans son appréciation de la constitutionnalité des lois par exemple, le ministère fédéral de la justice ne retient en général que les arrêts de la Cour de Karlsruhe et prend très peu en considération les analyses de la doctrine. De même, la Cour constitutionnelle fédérale a une tendance certaine à s'éloigner de l'analyse dogmatique de la doctrine, qu'elle ne cite que très rarement. Le monopole de l'interprétation de la constitution revient donc en fait à la Cour constitutionnelle fédérale, si l'on fait abstraction des nombreux arrêts et jugements des différents tribunaux allemands en la matière.

La Cour de Karlsruhe prend, d'ailleurs, parfois des décisions étonnantes. On pourrait en effet penser que la pratique des organes étatiques fondée sur l'interprétation de telle ou telle disposition du droit organisationnel de la constitution fournit un indice important que la Cour constitutionnelle ne devrait pas écarter à la légère. A vrai dire, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, si elle s'éloigne largement de la doctrine, fait aussi en général très peu de cas de la pratique constitutionnelle des organes étatiques. Si les commentaires sur la constitution allemande se réfèrent en général à la jurisprudence constitutionnelle, la pratique constitutionnelle des organes étatiques, contrairement à ce qui se passe en France,

est généralement très peu étudiée, ce qui contribue à souligner le peu d'importance de cette « source » juridique.

La situation constitutionnelle en Allemagne ressemble ainsi à celle des Etats-Unis. Est droit constitutionnel ce que la Cour Suprême décide. D'un des nombreux facteurs du développement du droit constitutionnel, la Cour constitutionnelle devient le facteur unique. La constitution est interprétée par la Cour de façon tout à fait autonome. Ceci est un aspect inquiétant de la vie politique allemande. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle ne peut, en effet, à la longue s'imposer pleinement que si elle rencontre un certain consensus des organes politiques et de la doctrine. La Cour de Karlsruhe semble ainsi sous-estimer l'effet de légitimation du consensus de la pratique et de la doctrine.

Notons que la doctrine allemande n'a pas, quant à elle, renoncé à son droit à un certain rôle directeur dans le développement du droit constitutionnel. Si elle accepte en général — parfois en murmurant — la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, les ouvrages scientifiques et les commentaires de la constitution se fondent en général aussi très largement sur la doctrine. En plus, les monographies, avis et thèses présument la tendance à un développement autonome du droit constitutionnel qui parfois dépasse largement la jurisprudence de la Cour. Contrairement au droit administratif français où les précédents du Conseil d'Etat déterminent toutes les études, les juristes allemands ne renoncent ainsi pas à une analyse indépendante de la constitution.

En raison de l'importance politique de l'enjeu des recours constitutionnels pour les organes politiques et les individus, dans les domaines qui ne sont pas encore couverts par la jurisprudence de la Cour, les avis de la doctrine constituent en effet le seul point auquel on semble pouvoir se rattacher. Du fait que la Cour de Karlsruhe ne suit pas nécessairement la doctrine et que les méthodes d'interprétation de la constitution sont incertaines, les opinions et les avis de la doctrine ressemblent pourtant souvent plutôt aux pronostics météorologiques ou économiques.

Il y a donc, comme semble-t-il, aussi en Italie, une assez large différence de position entre la jurisprudence et la doctrine. Or, puisque les jeunes juristes allemands sont éduqués dans les méthodes de la doctrine, et puisque certains arrêts récents de la Cour constitutionnelle commencent à citer largement la doctrine, cette « source » importante du droit constitutionnel allemand pourrait à la longue gagner de nouveau en importance.

J'ai développé l'idée que la Cour constitutionnelle fédérale, en

se dégageant du consensus constitutionnel, tend à la position d'une Cour « souveraine ». Dès le début, la Cour constitutionnelle a, en effet, souligné son importance d'organe constitutionnel possédant le même rang que les organes politiques. Pourtant, la tradition juridique allemande a empêché jusqu'ici le plein développement de cette souveraineté de la Cour. Au contraire de ce qui se passe en France, et parfois dans le droit de la Communauté européenne, la tradition juridique allemande demande que même les tribunaux suprêmes justifient leur prise de position de fait et juridique par un long exposé de tous les arguments juridiques liés à l'affaire. De ce fait, l'obligation « morale » de la Cour de suivre ses propres précédents a plus de poids en Allemagne qu'en France. Cette attitude de la Cour a eu pour effet de consolider lentement la dogmatique du droit constitutionnel. En effet, dans de nouveaux arrêts, la Cour constitutionnelle analyse l'affaire en ne se référant pas à sa propre jurisprudence antérieure.

Du fait de son élection politique par le Parlement et du peu de consensus doctrinal et juridictionnel sur certains problèmes du droit constitutionnel, la composition et donc l'opinion des juges dans les deux sénats de la Cour sont loin d'être homogènes. C'est la raison pour laquelle en s'éloignant de la pratique des autres tribunaux et de la tradition allemande, les juges constitutionnels ont commencé à se séparer de l'opinion de la majorité de leur sénat en publiant des opinions individuelles et divergentes, avant même que la loi ait permis cette pratique. Si elle a pour effet de favoriser la modification de la jurisprudence dans les arrêts ultérieurs, cette pratique pourrait à la longue miner l'autorité de la Cour qui, en raison de son attitude souveraine, est loin de rencontrer un consensus unanime.

La jurisprudence et la doctrine françaises, en limitant le contrôle juridictionnel du Parlement « souverain » et de certaines activités de l'Administration appelées actes de gouvernement, ont reconnu qu'un contrôle juridictionnel trop poussé du législateur et de l'Administration peut nuire à la suprématie de l'intérêt public. D'autres Etats tels que la Grande-Bretagne (*Acts of State*) et les Etats-Unis (*political acts, judicial self-restraint*) ont confirmé cette prise de position. L'extension du contrôle juridictionnel en Allemagne à tous les actes de la Puissance publique a nécessairement créé des problèmes supplémentaires de droit constitutionnel. En effet, le principe démocratique demande que la politique de l'Etat émane du peuple et ne soit pas fixée par des juges non élus. Non pas seulement l'Etat de droit et l'Etat social, impliquant une tension entre l'immobilité du conservatisme juridique et le mouvement dynamique du déve-

loppement social, mais aussi le principe de l'Etat de droit et le principe de la démocratie indiquent ainsi des voies contraires à suivre. La même chose est vraie pour le principe de l'Etat de droit et le principe fédéral parce qu'en poussant en avant l'interprétation du principe de l'Etat de droit on étend le domaine du droit fédéral à l'infini, en ne laissant plus aucune place à une législation autonome des Etats fédérés.

La Constitution allemande poursuit ainsi un mouvement dialectique entre plusieurs principes, et c'est le rôle de la jurisprudence constitutionnelle de trouver pour chaque moment du développement social le point d'équilibre entre ces différents principes.

Ainsi, l'Etat de droit demande que les tribunaux interprètent et appliquent pleinement le droit constitutionnel et administratif, même si ce droit se réfère à des notions dites indéterminées qui comme l'intérêt général demandent en principe à être interprétées et fixées par le législateur démocratique. Entre ces deux pôles, le droit public allemand hésite à donner la priorité à l'un ou à l'autre de ces deux principes. Si, en droit administratif, la notion d'Etat de droit est interprétée dans le sens d'un plein contrôle juridictionnel de ces notions indéterminées, en droit constitutionnel la Cour laisse notamment au législateur un large pouvoir d'appréciation. Cela est aussi vrai pour la question de savoir si le principe d'égalité ou si le principe de proportionnalité sont violés. Le *judicial self-restraint* mène nécessairement à la primauté de l'organe élu démocratiquement.

Il y a pourtant des limites au principe démocratique tracées par l'Etat de droit qui pèsent sur le contrôle juridictionnel même du législateur. En effet, si le principe démocratique demande que les buts et les moyens servant à réaliser ce but, en l'absence d'une norme constitutionnelle assez précise, soient déterminés par le Parlement, la démocratie de l'Ouest, en partant de la notion d'Etat de droit, demande que le processus démocratique soit enfermé dans un cadre juridique fixant les garanties constitutionnelles pour la garantie de la justice de la solution légale.

Ces principes de l'Etat de droit demandent ainsi que la démocratie se tienne dans le cadre d'une procédure strictement fixée, qu'elle n'intervienne pas de façon évidente dans les droits fondamentaux et que le juge contrôle si l'action du Parlement est arbitraire (violation de l'égalité devant la loi). Le principe de l'Etat de droit prévoit aussi de façon claire la compétence du juge pour interpréter et appliquer même les notions très indéterminées de la Constitution qui se trouvent notamment dans les droits fondamentaux. La constitution reconnaît ainsi implicitement un très large domaine de création du droit au juge constitutionnel et aux tribunaux nationaux.

Notons que la notion d'Etat de droit a des effets directs et indirects aussi sur la politique étrangère de l'Allemagne. Non seulement tous les actes du droit international public et notamment les traités sont soumis au contrôle de la constitutionnalité des lois et notamment de leur conformité avec les droits fondamentaux. La notion d'Etat de droit, à côté du désir de la République fédérale de retrouver sa place dans le concert international, largement compromise par la politique extérieure et intérieure de Hitler, a un effet important dans l'attitude de la République fédérale en politique extérieure : la limitation par le droit à l'intérieur a mené les hommes politiques de cet Etat à respecter très strictement les règles du droit international public et du droit européen.

En outre, comme le droit international public, le droit constitutionnel allemand, qui connaît bien une juridiction obligatoire, n'admet, à quelques exceptions près comme l'intervention de la Fédération contre les Etats fédérés, aucun moyen d'exécution forcée des arrêts de la Cour. Tout l'effet de la jurisprudence des tribunaux allemands en cette matière dépend donc de la libre acceptation de ses arrêts par les organes politiques et par l'opinion publique. C'est pourquoi la nécessité d'un consensus légal entre les organes constitutionnels et la doctrine sur l'interprétation de la Constitution semble de première importance.

Le législateur et le Gouvernement sont pourtant en général forcés par l'opinion publique d'appliquer les arrêts de la Cour constitutionnelle. En effet, le régime national-socialiste a démontré à l'opinion publique allemande le désastre d'une trop importante violation des principes de l'Etat de droit constitutionnel. Cette pression de l'opinion publique, à côté de la conviction démocratique propre des grands partis allemands, garantit la réalisation de la Constitution dans la très grande majorité des cas. En général, l'opinion publique est prête à admettre que les arrêts de la Cour constitutionnelle expriment le véritable sens de la Constitution.

Le Gouvernement et le législateur ont pourtant certaines occasions de négliger les arrêts de la Cour. Tout d'abord, dans la jurisprudence de la Cour certains arrêts n'éveillent pas l'intérêt de l'opinion publique, et on constate alors parfois que le Gouvernement pendant de longues années ne les exécute pas. D'autre part, pour certains arrêts, l'opinion publique n'a pas considéré que l'avis de la Cour ait exprimé le vrai sens de la Constitution. Enfin, il y a parfois une tendance de certaines minorités à employer le recours à la démocratie directe afin de mettre en échec une solution adoptée par la Cour pour réaliser l'Etat de droit.

Cette tendance de l'opinion publique et du Gouvernement est contrebalancée par la « juridictionnalisation » de la République fédérale. Nous possédons en effet un régime déterminé lui aussi par la notion d'Etat de droit, de cinq tribunaux suprêmes compétents pour les différents litiges du droit public et civil, en dessous desquels se trouvent en général deux instances inférieures. Ce régime est complété par les recours aux tribunaux constitutionnels des Etats fédérés et de l'Etat fédéral, par le recours enfin aux organes de la Communauté européenne et de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Si l'intérêt de la justice matérielle l'a ainsi emporté sur le principe de la sécurité juridique, également déduit du principe de la Justice et même souvent à des procès d'une durée infinie, ce lourd appareil juridictionnel a pour effet de garantir largement l'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle fédérale. En effet, la compétence de ces différents tribunaux s'étend à tous les litiges imaginables, couvrant presque toute l'activité étatique qui influence les intérêts privés ou même publics. Or, contrairement à l'Administration qui pourrait avoir tendance à suivre les instructions du Gouvernement plutôt que celles de la Cour constitutionnelle, ces tribunaux sont fermement déterminés à défendre la constitution et ils considèrent les arrêts de la Cour constitutionnelle comme en étant la véritable expression.

Cet effet très fort de l'Etat de droit sur le régime constitutionnel empêche aussi à peu près le Gouvernement de ne pas se conformer aux principes du droit international public ou du droit européen. En effet, les tribunaux allemands suivent la conception de la primauté du droit international public général et du droit européen même sur les lois. Là intervient de nouveau un monopole d'interprétation du droit international public par la Cour de Karlsruhe. De nouveau, l'Etat de droit étend ses ramifications dans le domaine des relations internationales.

Cette garantie du droit constitutionnel et du droit international n'est pourtant pas complète. En effet, si l'opinion publique allemande accepte la primauté de la constitution sur la politique et son expression par la Cour constitutionnelle, le public non spécialisé, même intellectuel et académique, ne connaît guère sa constitution et son interprétation par la Cour de Karlsruhe. Contrairement à ce qui se passe en France où le droit fait partie du domaine intellectuel général et où les études de droit sont ouvertes même à des personnes qui ne veulent pas s'engager professionnellement dans les carrières, les études de droit en Allemagne sont l'affaire des spécialistes qui se destinent à la magistrature. Le public allemand, même intellectuel,

n'est guère intéressé en outre par les détails de la jurisprudence constitutionnelle. La conséquence en est que si les journaux allemands publient régulièrement les solutions consacrées par les arrêts importants de Karlsruhe, ils ne donnent presque jamais de détails sur les principes juridiques qui se trouvent à la base de ses arrêts. C'est l'affaire des revues spécialisées qui se trouvent à la portée des seuls initiés. La presse et l'opinion publique allemandes sont donc loin de la situation en Grande-Bretagne et aux États-Unis où les journaux importants donnent souvent les détails de la jurisprudence constitutionnelle. Le droit en Allemagne n'est pas l'affaire du peuple, mais l'affaire des juristes spécialisés. Il est évident qu'une constitution vraiment « vivante » demande un intérêt beaucoup plus poussé du public pour le droit constitutionnel au moins.

Pourtant, le peuple allemand en général accepte cette technocratie. La conséquence nécessaire en est que le juriste est aussi rendu responsable des situations politiques difficiles et insolubles par les seuls moyens juridiques. Le droit devient ainsi le moyen apte à résoudre tous les problèmes. La politique se cache dans le manteau du juriste.

La notion d'Etat de droit a enfin une ramification jusque dans la vie sociale allemande. Comme nous l'avons vu, cette notion implique une prépondérance du juridique sur le politique, l'économique et le social. Presque toutes les positions importantes dans l'Administration et souvent aussi dans l'économie sont donc occupées par les juristes spécialisés. Or, les études du droit en Allemagne ne remplissent pas une fonction de culture générale comme en France. On est juriste en Allemagne que si l'on a réussi aux deux examens d'Etat en droit, et ces examens constatent la « capacité pour être juge ». Le juriste allemand par excellence est donc le juge indépendant, obéissant non pas à des instructions politiques, mais seulement au droit objectif, à la Constitution et aux lois. Ce système semble garantir dans une certaine mesure la primauté du droit au sein des Pouvoirs publics.

Ce système ne fonctionne pourtant plus pleinement. En effet, les méthodes d'interprétation de la constitution et des lois ont beaucoup changé pendant les trente années d'existence de la Loi fondamentale. On n'a pas encore réussi à en dégager les principes d'interprétation qui seuls peuvent garantir que le juriste obéit à la constitution et aux lois. Les principes classiques d'interprétation ont cédé le pas à une situation où chaque juriste est assez libre de définir ses propres méthodes. Le fait que le droit se mêle de la politique a nécessairement eu pour conséquence que la politique se mêle du droit. Les principes d'équité individuelle prennent souvent

le pas sur une interprétation qui recherche dans l'intérêt de la sécurité juridique une définition abstraite des règles de droit.

Si dans le domaine du droit civil et pénal la méthode dogmatique classique maintient en général sa position, en droit public et notamment dans le droit constitutionnel les méthodes à suivre sont incertaines, multiples et très peu claires. Ceci accorde à la Cour constitutionnelle fédérale une très large marge pour une libre interprétation du droit constitutionnel, tempérée uniquement par la prise en considération de quelques principes très généraux et par sa propre jurisprudence. La situation qui en résulte pour les affaires à juger est assez complexe du fait que la constitution, qui ne comprend que quelque 146 articles, est censée réglementer en détail presque toute la vie publique et privée des administrés. La Loi fondamentale a en effet révolutionné tout l'ordre juridique allemand. Si l'affaire en question n'est pas clairement réglée par la jurisprudence constitutionnelle antérieure, le recours à la Cour constitutionnelle devient un jeu de hasard. De plus, le législateur et les administrateurs sont souvent fortement gênés dans leur activité du fait que les pronostics sur les arrêts éventuels de la Cour divergent et sont donc fort incertains.

Cette primauté de la Justice matérielle sur la Justice formelle, sur la sécurité du droit, trouve — est-ce une consolation ? — son origine dans le fait que la constitution de 1949 devait développer un système du droit tout à fait nouveau pour contrebalancer les méfaits du national-socialisme. Déjà après trente ans d'une jurisprudence constitutionnelle constante, la situation s'est beaucoup améliorée en raison de l'existence d'un corps important de jurisprudence dogmatique et casuistique. Encore quelque trente ans, et la jurisprudence sera devenue stable et précise, elle garantira de nouveau pleinement la sécurité juridique.

La situation est la même que pour la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des Droits de l'Homme. De l'insécurité complète du début, ces organes ont développé un certain nombre de standards qui permettent à nouveau de prévoir les situations juridiques.

Nous avons en effet le choix : ou bien de nous tenir à la sécurité juridique, de ne pas développer pleinement les principes de la constitution et de tenir le droit constitutionnel dans des limites étroites ou de réaliser pleinement la constitution et d'accepter pour une ou deux générations une certaine insécurité juridique. L'exemple des Etats-Unis nous a démontré la possibilité d'une telle « juridicisation » de la constitution.

Telle est donc l'alternative : ou bien de voir dans la constitution et dans ses droits fondamentaux un ensemble de règles purement *politiques* dont l'interprétation et l'application incombent aux seuls organes politiques, ou de comprendre la constitution comme un *véritable texte juridique* dont l'interprétation et l'application sont de la compétence des juges et d'établir ainsi un régime dans lequel, comme le demande la notion de l'Etat de droit, ce ne sont plus les hommes, mais le droit qui règne.

Le crédo de la Révolution française selon lequel l'établissement *in abstracto* des droits fondamentaux garantit une fois pour toutes leur réalisation automatique est en effet fortement ébranlé du fait que même le législateur a souvent gravement violé les droits de l'Homme.

C'est pourquoi dans le droit national et international des libertés publiques la tendance générale suit l'exemple des Etats-Unis d'une « juridicisation » et « juridictionnalisation » des droits de l'Homme. La tendance générale va dans le sens du développement d'un standard dogmatique et casuistique des droits de l'Homme qui comme en droit civil et pénal fixe définitivement et en détail le domaine dans lequel l'Etat ne doit pas intervenir.

Ce but est d'autant plus important que le domaine de l'activité de l'Etat qui dans le système libéral laissait une très grande liberté à l'auto-réglementation de la société s'est aujourd'hui étendu à toutes les matières et que l'Etat est devenu le seul garant des libertés publiques. Le problème des droits fondamentaux aujourd'hui est donc qu'il ne s'agit plus seulement de protéger l'individu contre la toute-puissance de l'Etat : l'Etat est seul aujourd'hui capable de réaliser pleinement les droits fondamentaux. Nous voyons de ce fait que la nouvelle conception des droits de l'Homme implique une nouvelle conception des relations de l'Etat avec la société.

Si d'ailleurs les Etats membres de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui ne connaissent pas encore la pleine juridicisation et juridictionnalisation des droits fondamentaux ne sont pas encore prêts à suivre pleinement la prescription de l'article 13 de ladite Convention qui prévoit à côté du contrôle international l'établissement d'un contrôle national effectif des droits fixés par la Convention, le jeu même de cette Convention va à la longue forcer ces Etats à réaliser cette juridicisation. Il serait en effet nuisible pour le prestige international et national des Etats que les organes de Strasbourg les condamnent trop souvent pour une violation des droits de l'Homme. Pour prévenir une telle condamnation, les Etats sont donc obligés d'élever la Convention dans le droit intérieur au

rang de la constitution et d'organiser un contrôle juridictionnel effectif, même sur l'activité du législateur. Il est d'ailleurs étonnant que même les Etats qui ne connaissent pas cette pleine juridicisation des droits de l'Homme dans leur système interne aient accepté cette révolution du droit constitutionnel dans le domaine extérieur. L'internationalisation des droits de l'Homme par les différentes conventions est un procédé qui aura des conséquences lointaines dans le droit constitutionnel interne. Comme dans d'autres domaines, le système international et l'ordre juridique interne ne peuvent plus être séparés artificiellement comme le demande la conception dualiste pure des relations entre le droit international public et le droit national.

De même, si la juridicisation et juridictionnalisation des droits de l'Homme par la Cour de Justice des Communautés européennes se fondent sur l'exemple de certains ordres juridiques nationaux dont le développement intérieur est le plus poussé dans ce domaine, ce processus européen — par le biais de la doctrine de l'effet direct du droit européen en droit national et par l'acceptation graduelle de la théorie que les principes généraux de la Communauté européenne ne lient pas seulement les organes de la Communauté, mais aussi (au moins dans le domaine du droit européen) les Etats membres et leurs organes — aura des conséquences évidentes sur le développement du droit constitutionnel national.

Nous voyons donc que pour des raisons politiques et internationales ce processus de la juridicisation et de la juridictionnalisation des droits fondamentaux est inéluctable. Les efforts du Conseil d'Etat français pour développer les principes généraux du droit et du Conseil constitutionnel pour appliquer les droits fondamentaux de la constitution sont donc un pas dans la bonne direction. Nous ne pouvons plus éviter ce processus : prenons donc conscience de ses avantages et de ses dangers, visibles déjà aujourd'hui aux Etats-Unis, en Italie, en Suisse et dans la République fédérale, et travaillons à des solutions juridiques qui, tout en augmentant ces avantages, tendent à en réduire les dangers.

### Bibliographie

- [1] Ernst FORSTHOFF, *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt, 1968. Ce volume groupe une série d'articles sur l'Etat de droit et l'Etat social. Ernst Forsthoff, professeur à Heidelberg, était un des professeurs les plus connus du droit constitutionnel et administratif allemand. Son traité de droit administratif, paru en 10 éditions et traduit en français par Michel FROMONT, a une très grande réputation en Allemagne et à l'étranger.
- [2] Karl DOEHRING, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage 1981. Karl Doehring est professeur de droit public et de droit international à l'Université de Heidelberg, successeur dans la chaire de Ernst Forsthoff. Il est en même temps directeur de l'Institut Max-Planck pour le droit public comparé et le droit international public de Heidelberg. Le livre cité est un manuel de droit constitutionnel, écrit avec beaucoup d'élan, de très haut niveau scientifique, mais, contrairement à la tradition allemande, très compréhensible aussi pour l'étranger.
- [3] Konrad HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller-Verlag, 13<sup>e</sup> éd., 1982. K. Hesse est professeur de droit public à l'Université de Fribourg et juge à la Cour constitutionnelle fédérale. Son manuel de droit constitutionnel fait partie de la lecture « obligatoire » des étudiants en droit. De très haut niveau scientifique, mais parfois difficile à comprendre pour un débutant.
- [4] Theodor MAUNZ, *Staatsrecht*, 25. Aufl. 1981. Th. Maunz était professeur à Munich et ministre de l'éducation en Bavière. Son traité de droit constitutionnel est clair et d'un haut niveau scientifique.
- [5] Klaus STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. I : *Grundbegriffe und Grundfragen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, München, Verlag C.h. Beck, 1977. Stern est professeur de droit public à l'Université de Cologne. Son traité de droit constitutionnel comprendra cinq épais volumes, dont deux ont déjà paru. M. Stern était membre de la Commission de Réforme constitutionnelle de la Diète fédérale. Son monumental manuel traite dans sa première partie les principes de l'Etat fédéral, de l'Etat de droit et de l'Etat social. Abondante littérature et jurisprudence des tribunaux allemands.
- [6] LEIBHOLZ, RINCK, *Grundgesetz, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Les deux auteurs de ce commentaire qui se réfère uniquement à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale étaient et sont juges à la Cour constitutionnelle fédérale. M. Leibholz était en même temps professeur de droit public. Son œuvre tourne essentiellement autour de l'égalité devant la loi et la démocratie représentative des partis. Elle a largement influencé la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans ce domaine.

- [7] MAUNZ, DÜRIG, HERZOG, SCHOLZ, *Kommentar zum Grundgesetz*. Ce commentaire en trois volumes présente des aspects originaux, tout en se référant à la jurisprudence et à la doctrine allemandes. Les quatre auteurs sont professeurs de droit public, trois d'entre eux sont en même temps ministres dans différents Etats fédérés.
- [8] *Bonner Kommentar*, commentaire en six volumes de la Constitution allemande. Très étoffé, ce commentaire se réfère à toute la jurisprudence et doctrine allemandes. Les auteurs sont très nombreux.
- [9] Von MANGOLDT, KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz*, commentaire en deux volumes rédigé en deuxième édition par Friedrich Klein, ancien professeur à l'Université de Muenster.
- [10] Ingo von MÜNCH (éditeur), *Kommentar zum Grundgesetz*. Ingo von Münch est professeur de droit public et de droit international public à l'Université de Hambourg. Le commentaire a été écrit par un groupe d'assistants des Universités de Bochum et de Hambourg. Commentaire très précis et très clair.
- [11] Albert BLECKMANN, *Allgemeine Grundrechtslehren*, Köln, 1979. Le livre de l'auteur de cette étude traite la théorie générale des droits fondamentaux. On y trouve surtout une description des différentes fonctions des droits fondamentaux dans l'Etat moderne et un essai sur la limitation des restrictions des droits fondamentaux.
- [12] Pour le droit européen vu par un Allemand, cf. Albert BLECKMANN, *Europarecht*, 3<sup>e</sup> éd., 1980. Ce manuel de droit européen contient un long chapitre sur les principes généraux et les droits fondamentaux européens.
- [13] Pour la comparaison de la notion de l'Etat de droit, cf. A. BLECKMANN, *Der Rechtsstaat in vergleichender Sicht*, GYL.
- [14] Sur le *Berufsverbot* en droit allemand et comparé, cf. K. DOERING (éd.), *Verfassungstreue im öffentlichen Dienst europäischer Staaten*, 1980.
- [15] Pour une étude approfondie de la démocratie militante allemande, comparée avec celle des Etats-Unis, cf. l'œuvre magistrale de Helmut STEINBERGER, *Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie*, 1974. Steinberger est professeur de droit public et du droit international public à l'Université de Mannheim et juge à la Cour constitutionnelle fédérale.
- [16] Pour une étude introductive au régime constitutionnel allemand cf. le deuxième volume du livre de Michel FROMONT sur *L'introduction au droit allemand*, 1982.

**Albert BLECKMANN. — The Rule of Law in the Constitution of the Federal Republic of Germany.**

The Basic Law of Bonn contains a certain number of guiding principles, which are those of the rule of law, and of federal, democratic, republican and social government. It is the first principle, that of the rule of law, which is the most important. On the basis of this principle the judges have developed an exceptional guarantee of the basic rights of individuals, while at the same time giving themselves a possibly too independent power to interpret the constitution.

*RÉSUMÉ. — La Loi fondamentale de Bonn contient un certain nombre de principes directeurs : l'Allemagne est un Etat de droit, fédéral, démocratique, républicain et social. De ces principes l'Etat de droit est celui dont le dynamisme est le plus grand. Les juges en ont déduit une garantie exceptionnelle pour les droits fondamentaux de l'individu tout en se conférant à eux-mêmes un pouvoir d'interprétation de la Constitution peut-être un peu trop autonome.*

## *Bilan et perspectives du fédéralisme*

Etablir le bilan d'un régime fédéral, dessiner ses perspectives d'avenir, voilà une question qui soulève des controverses de plus en plus nombreuses. Pourtant les mêmes évolutions semblent se produire dans la quasi-totalité des Etats fédéraux. Centralisation et coordination en sont les caractéristiques généralement décelées. Mais les conclusions qu'il convient d'en tirer s'opposent radicalement. Tantôt c'est la centralisation qui paraît le facteur déterminant, la coordination n'étant qu'une de ses modalités contemporaines. Au terme de cette évolution constante, on trouve alors la disparition du fédéralisme (1). Tantôt la coordination est dissociée de la centralisation et reçoit une interprétation nettement plus positive : il s'agirait là d'un style nouveau, plus égalitaire, des relations inter-fédératives. L'évolution n'irait donc pas dans le sens de la disparition, mais au contraire dans celui de la persistance voire, de la perfection des structures fédérales (2).

L'étude de l'exemple allemand peut, dans cette discussion, être d'un secours précieux. Plus clairement que d'autres systèmes, il permet de comprendre la raison profonde de ces divergences d'appréciation et de ces bilans contradictoires. Cette raison profonde semble résider avant tout dans l'inexistence d'un contenu unique et juridique

(1) Parmi bien d'autres, notamment H. KEMPF, M.-F. TOINET, *La fin du fédéralisme aux Etats-Unis ?*, in *RFSP*, 1980, p. 735-775 ; moins net, J. ANASTOPOULOS, *Les aspects financiers du fédéralisme*, Paris, 1979, p. 410 et s.

(2) M. CROISAT, J. TOURNON, *Persistance du fédéralisme aux Etats-Unis ?*, in *RFSP*, 1981, p. 728-744 et, une fois de plus de manière plus allusive, J. ANASTOPOULOS, *préc.*, p. 410.

de la notion de fédéralisme. Celui-ci, au lieu de constituer une référence objective qui permette de mesurer toute évolution ou déviation, semble relever bien davantage du domaine des idées subjectives et politiques. Cette constatation n'est pas autrement surprenante si l'on s'en tient à la définition juridique classique d'une combinaison entre les principes d'autonomie, de superposition et de participation (3). Elle est beaucoup plus étonnante lorsqu'on se place au point de vue allemand. La tendance qui y prédomine, consistant à soumettre toute la vie politique aux règles juridiques y compris le fédéralisme (4), devrait déboucher sur une définition plus précise.

Et en effet la Loi fondamentale consacre des dispositions importantes au système fédéral, lui donne une coloration juridique. Ainsi l'article 20 interdit toute révision constitutionnelle qui porterait atteinte à « la division du territoire fédéral en Länder », au principe de « participation » de ceux-ci « à la législation » et, de manière plus générale, à « l'Etat fédéral, démocratique et social ». Le Tribunal constitutionnel fédéral en déduit que les Länder forment des « Etats pourvus d'une puissance propre » (5) qui doivent conserver « un noyau de missions propres » (6). Mais force est d'admettre que ces précisions laissent encore place à des aménagements fort divers. Les réflexions approfondies qui ont été consacrées, ces dernières années, aux structures fédérales n'ont rien modifié à cet état des choses. Car comme ailleurs, au lieu de s'interroger sur les objectifs et sur le contenu du fédéralisme actuel ou futur (7), on discute en Allemagne fédérale sur la centralisation et la coordination. Comme ailleurs, le bilan est plus pessimiste ou plus optimiste selon les affinités individuelles plus particularistes, plus centralisatrices ou plus consensualistes. En définitive, la conception fédérale devient un postulat informulé.

Cependant, l'expérience allemande n'est pas seulement instructive pour ce qui est évacué du débat, elle éclaire aussi sous un jour particulier les points qui font l'objet de la controverse explicite, à savoir la centralisation et la coordination. A cet égard, elle apporte la preuve en quelque sorte positive aux affirmations précédentes. En effet, la confrontation entre les textes, leur interprétation et leur pratique

(3) G. SCELLE, *Précis de droit des gens*, Paris, 1932, p. 198.

(4) Sur le règne de la règle de droit voir les chroniques que M. FROMONT consacre régulièrement à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral dans la RDP.

(5) *BVerfG*, t. 1, p. 34.

(6) *BVerfG*, t. 34, p. 19-20.

(7) C'était pourtant la mission de la Commission d'Etudes pour une révision de la Constitution nommée dès 1970 par le Bundestag. Sur les travaux de cette Commission : C. GREWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, Paris, 1981, p. 157-198.

incitent à la prudence, à n'exagérer ni les méfaits de la centralisation ni les bienfaits de la coordination. Aucun des deux phénomènes ne semble posséder de signification automatique et unique, chacun ne se comprenant que dans son contexte particulier. A notre avis, c'est cela qui caractérise principalement le bilan et les perspectives du fédéralisme allemand. Nous essaierons de le démontrer en présentant successivement les progrès de la centralisation et ceux de la coordination.

## I. — LES PROGRÈS DE LA CENTRALISATION

Par rapport au schéma initial du fédéralisme allemand, la centralisation a accompli des progrès notables. Ceux-ci se traduisent surtout dans l'accroissement du rôle du Bund, mais aussi dans celui d'un organe fédéral pourtant entièrement dominé par les Länder, le Bundesrat.

A) *L'accroissement du rôle du Bund.* — Le fédéralisme de 1949 était conçu et compris, de manière fort classique, comme un système de séparation qui mettait l'accent sur l'autonomie des Länder. Certes, dès cette époque, les compétences législatives les plus importantes revenaient au Bund (8), mais en contrepartie les Länder assuraient la quasi-totalité de l'administration et bénéficiaient, sur le plan financier, d'une garantie d'indépendance (9). Cet équilibre, en partie imposé par les Alliés, en partie voulu par certains courants politiques allemands, n'a pas résisté à l'épreuve des faits : très rapidement des responsabilités croissantes ont été confiées au Bund, étendant son rôle de façon quantitative et qualitative à la fois.

Ainsi les compétences fédérales n'ont cessé de se multiplier. Dans le domaine législatif, ce résultat a été acquis par plusieurs moyens. Le plus doux et le moins visible a été celui de l'interprétation constitutionnelle. Les deux hypothèses de législation alternative, la législation dite concurrente, et de législation parallèle, la loi-cadre, sont devenues des priorités fédérales quasi automatiques du fait d'une

(8) Toutes sauf la police, l'enseignement et les communes : M. FROMONT, RFA : les modifications apportées à la Loi fondamentale depuis 1949, in *Pouvoirs*, 1978, p. 131-139. De même M. FROMONT, L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, 1977, p. 661-679.

(9) Sur le système initial, J. de SOLAGES, *Les institutions fédératives de l'Allemagne occidentale*, Reims, 1959, et C. LASSALLE, *Le fédéralisme dans la Loi fondamentale de la République fédérale allemande*, Paris, 1954.

vue très extensive de ce qu'exigent « l'uniformité économique, juridique ou l'uniformité des conditions de vie » (10). Les révisions constitutionnelles demeurent cependant le moyen le plus visible et le plus radical. Elles ont été nombreuses, soit en faisant passer une matière du ressort des Länder dans celui du Bund, par exemple les principes généraux du statut des universités, soit en transférant une matière d'une catégorie de législation fédérale à une autre, par exemple le glissement de la fonction publique de la loi-cadre vers la législation concurrente, soit enfin en créant une compétence nouvelle, comme par exemple dans le domaine de la défense et de la sécurité (11).

Dans le secteur administratif, les révisions de la Loi fondamentale sont restées beaucoup plus exceptionnelles de sorte que les administrations proprement fédérales ne se sont guère étendues. Les progrès de la centralisation n'ont pu s'effectuer que par le biais de la liaison entre les compétences législatives et administratives du Bund : au fur et à mesure que les premières se multiplient, le contrôle fédéral sur l'administration fédérée s'accroît (12).

En ce qui concerne les finances enfin, le Bund a eu l'immense avantage d'avoir su se procurer, au cours des années 50, des ressources importantes dont il a pu, par la suite, distribuer une partie aux Länder sous la forme de subventions conditionnelles (13). A cette prépondérance de fait, en partie entérinée par le droit (14), s'ajoutent les révisions de la Loi fondamentale qui permettent désormais au Bund de réglementer la quasi-totalité des impôts et de surveiller étroitement l'administration fiscale des Länder (15).

Si l'on ajoute à ces compétences nouvelles le rôle nouveau, donc le changement qualitatif, on mesure le chemin parcouru depuis 1949. C'est au cours des années 1960-1970 que le Bund acquiert un véritable rôle directeur. Désormais la superposition ne s'opère plus dans la séparation et la justification de cette superposition ne se limite plus au maintien de l'unité ou de l'uniformité. Au contraire, il s'agit d'investir le Bund du droit de donner des impulsions, d'orienter la

(10) Article 72 Loi fondamentale ; ce sont les conditions auxquelles le législateur fédéral peut intervenir.

(11) Sur toute cette évolution, cf. M. FROMONT, *L'évolution du fédéralisme allemand...*, préc., p. 663-665.

(12) Ce lien est établi par l'art. 87 III Loi fondamentale. Pour plus d'explications voir C. GREWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, thèse dact., Caen, 1979, p. 25-31.

(13) Cf. notamment J. MÜLLER-VOLLBEHR, *Fonds- und Investitions- hilfekompetenz des Bundes*, München, 1975.

(14) Par la Loi constitutionnelle du 12 mai 1969 devenue l'art. 104 a de la Loi fondamentale. M. FROMONT, préc., p. 666-668.

(15) C. GREWE-LEYMARIE, thèse dact., préc., p. 33-37.

vie de la collectivité entière et de coordonner, à cette fin, les actions des diverses entités.

Les pouvoirs fédéraux en matière économique sont particulièrement significatifs à ce titre. Lorsqu'en 1967 la notion d'équilibre économique global est introduite dans la Loi fondamentale, il s'agit encore d'une obligation qui incombe séparément au Bund et aux Länder et qui donc les incite à une coopération égalitaire. Mais, dès 1969, le Bund se voit confier la direction dans ce domaine : à lui revient la mission de coordonner le droit budgétaire, la politique conjoncturelle et la planification financière pluriannuelle (16).

Que reste-t-il alors encore aux Länder ? Certes, leurs compétences propres se sont singulièrement rétrécies. Mais leur participation au sien du Bundesrat s'est-elle aussi considérablement étendue.

B) *L'accroissement du rôle du Bundesrat.* — Le Bundesrat est une institution tout à fait originale du fédéralisme allemand (17). Il se distingue nettement des secondes chambres fédérales du type Sénat. Au lieu d'être composé de membres élus au suffrage populaire ou émanant des parlements fédérés, il comprend des délégués des gouvernements fédérés qui expriment ainsi directement la volonté du Land représenté. Ces délégués sont liés par un mandat impératif : ils votent selon les instructions qu'ils reçoivent de leur Gouvernement. De même, le Bundesrat se différencie de son homologue américain par ses attributions. En effet, ses moyens d'expression paraissent beaucoup plus réduits. Il agit comme un frein, une faculté d'empêcher car au départ il devait surtout préserver le domaine propre des Länder, éviter que le Bund n'y empiète.

Dans cet esprit, la Loi fondamentale distingue deux catégories de matières : celles qui intéressent les Länder de près, qui ont un contenu fédératif (18), et les autres, les affaires essentiellement fédérales. Pour chaque groupe de textes, le Bundesrat dispose d'un veto particulier. Au premier correspond un veto absolu, c'est-à-dire que dans ces domaines l'accord du Bundesrat est indispensable pour l'adoption des textes. Au second correspond un veto suspensif susceptible d'être surmonté par la majorité absolue du Bundestag (19). On pourrait

(16) Sur ces points A. MOSTER, *Finances publiques et fédéralisme en République fédérale d'Allemagne*, thèse dact., Strasbourg, 1970, et A. MOSTER, Ph. MARCHESSON, J. ANASTOPOULOS, *Etudes et documents de droit budgétaire fédéral (Allemagne fédérale, Etats-Unis, URSS)*, Paris, 1974.

(17) H. LAUFER, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 4<sup>e</sup> éd., München, 1981, p. 69-104.

(18) Telle est l'interprétation du Tribunal constitutionnel fédéral : *BVerfG*, t. 28, p. 66.

(19) Art. 77 IV Loi fondamentale.

alors croire que si le nombre d'attributions purement fédérées diminue, le Bundesrat se transformerait à terme en un organe principalement consultatif. Or c'est le contraire qui s'est produit.

Plus de la moitié des lois fédérales ainsi que la majorité des règlements administratifs et des circulaires sont aujourd'hui soumis au veto absolu du Bundesrat (20). Même si celui-ci use avec modération de ce pouvoir et s'il préfère négocier une modification des textes plutôt que de les faire échouer (21), il joue ainsi un rôle dont l'importance peut surprendre.

Deux facteurs au moins sont responsables de cette évolution. Le premier relève de la stratégie. Le Bundesrat a su imposer une conception extensive du veto absolu (22). Le second touche au fond. La multiplication des compétences fédérales a entraîné celle des décisions prises à l'échelon fédéral, mais qui concernent néanmoins les Länder. A ce titre, les pouvoirs de veto en matière de répartition des ressources financières — aujourd'hui largement communes — ou dans le domaine de l'administration des Länder sont particulièrement représentatifs. Du coup, la participation s'est profondément transformée : d'une sauvegarde des affaires fédérées, elle est devenue une association aux affaires communes.

C) *Progrès de la centralisation et théorie fédérale.* — Il ne s'agit pas ici de minimiser les progrès de la centralisation. Les transferts de pouvoir du plan fédéré au plan fédéral sont indéniables et impressionnants. Même dans leur domaine d'élection, l'éducation et la culture, les Länder ont vu entamer leurs compétences propres. Et il n'est pas vrai non plus que cette disparition générale des affaires locales puisse être compensée par le Bundesrat. Sa structure et ses attributions s'y opposent. Ses membres sont d'origine exécutive ; les parlements fédérés ne sont pas associés à son action. Quant à ses attributions, elles le cantonnent dans le rôle de celui qui répond, qui réagit, mais elles ne lui permettent guère de concevoir ou de créer. La comparaison avec les pouvoirs d'un Land est donc insoutenable.

Ceci étant, il faut cependant admettre que cette évolution centralisatrice n'est pas simplement subie par les Länder. Ceux-ci sont

(20) H. LAUFER, *Das föderative System der Bundesrepublik...*, préc., p. 91.

(21) Ainsi pendant les huit législatures, seulement cinq textes législatifs échouent en moyenne par législature du fait de l'opposition du Bundesrat : H. LAUFER, préc., p. 249. Voir aussi C. GREWE-LEYMARIE, thèse dact. préc., p. 62 et ss.

(22) En exigeant son accord pour la loi entière, même si une seule disposition intéressait les Länder et en l'exigeant également pour toute modification d'un texte adopté avec son assentiment.

largement complices de cette situation. Car ni individuellement, ni collectivement les Länder ne sont si faibles qu'ils ne puissent résister aux offensives centralisatrices du Bund. Individuellement, certains Länder sont suffisamment riches, grands et actifs pour opposer au Bund leurs propres conceptions (23). Collectivement, les Länder constituent, réunis au Bundesrat, la première force politique d'opposition au gouvernement fédéral. A ce titre, ils disposent de la majorité nécessaire pour bloquer les décisions les plus importantes. Ce paradoxe d'une centralisation acceptée, voire promue, par les acteurs locaux eux-mêmes mériterait sans doute une réflexion plus approfondie.

Quoi qu'il en soit, on peut remarquer enfin que les effets de la centralisation ne sont pas univoques. Ils ne poussent pas seulement vers l'amplification du mouvement, mais encore — et à ce titre le rôle directeur du Bund n'est pas sans influence — vers une association plus étroite entre le Bund et les Länder, bref, vers la coopération et la coordination.

## II. — LES PROGRÈS DE LA COORDINATION

Parallèlement au mouvement de centralisation s'est développée, surtout depuis les années 60, la coordination. Celle-ci rend compte de l'impossible séparation, des besoins d'uniformité et du caractère global, interdépendant des problèmes.

Ce « nouveau fédéralisme » est entré en Allemagne fédérale en quelque sorte par la petite porte, en marge de la Constitution et des institutions officielles. Mais supporter un décalage entre la pratique et le droit est étranger au système politique allemand. C'est pourquoi très rapidement certaines formes de coordination ont été institutionnalisées. Cette réaction rapide n'a pu que rendre plus vive encore la discussion sur la signification du fédéralisme coopératif.

A) *L'avènement : la coordination spontanée.* — La nécessité ou bien de former un bloc homogène dans les négociations avec le Bund, ou bien de trouver une solution commune à des problèmes purement fédérés a conduit les Länder, depuis les années 50, à se concerter entre eux. Cette coordination « horizontale » s'est cependant, sous le

(23) Notamment la Rhénanie du Nord - Westphalie, la Bavière et le Bade-Wurtemberg dont le budget s'est élevé respectivement en 1977 à 38,8, 25,7 et 23,7 milliards de deutsche mark : F. RITTEL, Le fédéralisme en République fédérale d'Allemagne : un aspect fondamental du « modèle allemand », in *Moselle*, 1978, n° 4, p. 266.

signe de la centralisation croissante, fondue dans une coordination « verticale » entre le Bund et les Länder.

Les domaines de coordination traduisent les aspirations unitaires. Concrètement ce sont surtout l'exécution de la politique économique et sociale ainsi que l'aménagement du territoire (24) qui ont donné lieu à des transferts de compétence ou aux associations les plus variées entre le Bund et les Länder, allant de la simple harmonisation des objectifs jusqu'aux prestations communes en passant par la planification et le financement conjoints.

Le fonctionnement de cette coordination est tout à fait significatif. Sur le plan organique, ce sont les conférences, par exemple l'illustre conférence des ministres de l'éducation (25) ou la prestigieuse conférence des ministres-présidents des Länder (26), et les organes communs comme le Comité allemand de la recherche (27) qui caractérisent la coordination spontanée. Leur autorité morale est très variable, mais leur fonctionnement est à peu près immuable : on discute jusqu'à l'obtention d'un accord. Unanimité s'il y a vote et consensus en son absence sont donc les moyens d'expression privilégiés. Sur le plan matériel, cette coordination dispose de tout un arsenal d'instruments dont l'essentiel est emprunté aux relations internationales : conventions, directives, recommandations (28).

B) *La consécration : la coordination institutionnalisée.* — Depuis la Loi constitutionnelle du 12 mai 1969 (29), la coordination existe officiellement sous l'appellation de tâches communes du Bund et des Länder. Ces tâches communes concernent les domaines les plus importants et les plus significatifs de l'intervention étatique contemporaine, à savoir l'économie et les finances, l'éducation et la recherche. Plus précisément, l'article 91 a crée une tâche commune en vue de la construction d'universités et de l'amélioration des structures en matière d'économie régionale, d'agriculture et de protection des côtes maritimes. Les tâches communes visées par l'article 91 b sont relatives à la planification de l'éducation et de la recherche. Quant à

(24) Il s'agit aussi bien de l'éducation que de la police, de la canalisation de fleuves ou de la délivrance commune d'autorisations administratives, etc. Cf. C. GREWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif...*, Paris, 1981, préc., p. 11-34.

(25) Sur la coordination en ce domaine : Ch. AUTEXIER, *L'administration de l'enseignement en République fédérale d'Allemagne*, Paris, 1974.

(26) R. KUNZE, *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*, Stuttgart, 1968.

(27) C. GREWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif...*, préc., p. 15 et ss.

(28) *Ibid.*, p. 67-85.

(29) *BGBI.*, I, 359. Art. 91 a, 91 b et 104 a IV Loi fondamentale.

l'article 104 a IV, il associe le Bund, dans un but de maintien ou de rétablissement de l'équilibre économique, aux investissements importants des Länder et des communes. Champ d'application vaste donc, dont les limites sont difficiles à préciser.

L'action commune du Bund et des Länder comprend généralement l'établissement d'un plan ou d'un programme et leur financement. Les modalités plus précises de la coopération se différencient cependant d'une catégorie de tâches communes à l'autre. Ainsi, lorsqu'il s'agit de construire des universités ou d'améliorer les structures (art. 91 a), l'association entre le Bund et les Länder est obligatoire. Elle s'effectue dans des comités de planification mixtes qui, à une majorité des trois quarts des voix, élaborent des plans-cadres communs. En matière d'éducation et de recherche (art. 91 b), l'association est moins intégrée. En premier lieu, la coordination inter-fédérative y est simplement facultative. Ensuite, l'organe de planification, la Commission commune du Bund et des Länder pour l'éducation et la recherche, ne dispose pour l'essentiel que de compétences consultatives, la décision définitive étant réservée à la majorité des trois quarts des chefs de Gouvernement. En ce qui concerne la participation du Bund aux investissements des Länder et des communes (art. 104 a IV), elle emprunte à l'article 91 b son caractère facultatif et à l'article 91 a ses objectifs économiques. Ses particularités propres résident surtout dans l'incertitude qui entoure les modalités exactes de coopération. On s'est demandé en particulier si le Bund devait se limiter à une simple assistance financière ou s'il pouvait bénéficier d'un droit de co-décision pour le choix des investissements et la répartition des crédits entre les Länder. Le Tribunal constitutionnel fédéral ayant dû intervenir à deux reprises a répondu à ces questions de manière nuancée, mais en définitive dans un sens plutôt défavorable aux pouvoirs fédéraux (30).

Même si ces tâches communes sont nombreuses et étendues, elles sont loin de couvrir tous les secteurs et toutes les techniques de la coordination spontanée. C'est ainsi que ces deux formes de coopération ont subsisté l'une et l'autre, non sans quelques problèmes. Situation difficile à accepter dans un pays où la primauté du Droit sur le fait est si fortement organisée. Afin de consacrer de manière plus systématique et plus cohérente le fédéralisme coopératif, le Bundestag a alors créé dès 1970 (31) et renouvelé en 1972 une

(30) *BVerfG*, t. 39, p. 96 et ss., et t. 41, p. 291 et ss. Sur l'ensemble des tâches communes C. GREWE-LEYMARIE, préc., p. 89-153.

(31) Il n'a donc même pas attendu les résultats de la réforme de 1969 ; la méthode paraît significative.

Commission d'études pour une révision de la Constitution. Celle-ci a élaboré deux volumineux rapports (32) dont une partie substantielle traite du fédéralisme. Mais, au lieu de systématiser et d'innover, la Commission a fait preuve d'un esprit de compromis et d'hésitation. D'un côté, elle a voulu s'acquitter de sa mission d'adaptation du fédéralisme aux exigences actuelles et futures et, de l'autre côté, elle a été consciente qu'il fallait maintenir les principes de base de la Loi fondamentale, qu'il convenait donc de protéger l'autonomie des Länder. Ne parvenant pas à élaborer une synthèse véritable entre ces deux exigences, elle a préféré le plus souvent les juxtaposer. Ce qu'elle propose en somme, c'est un prolongement de la réforme de 1969. La question la plus importante, celle de la signification du fédéralisme coopératif, n'est ainsi nullement ni abordée ni résolue.

C) *Comment apprécier les progrès de la coordination ?* — Même s'il n'est pas possible de se prononcer définitivement dès aujourd'hui à ce sujet, on peut cependant remarquer que la coordination ne semble ni se réduire à une simple mode, ni surtout à un phénomène anodin, sans incidences majeures. Au contraire, il ressort des recherches effectuées en Allemagne fédérale (33) que la coordination a des effets sur le système politique entier.

En premier lieu, elle tend à renforcer la bureaucratie car, s'ajoutant aux sphères d'intervention séparée, elle entraîne la création d'un appareil administratif spécifique (34). La coordination coûte donc un surplus d'argent et de personnel, ce qui diminue d'autant l'efficacité administrative. Mais elle comporte aussi des conséquences plus politiques. Du fait qu'à deux décisions distinctes se substitue une décision commune, il sera beaucoup plus difficile d'établir les responsabilités de chacun. L'administration devient moins transparente, le pouvoir s'éloigne du citoyen qui ne saura plus qui et comment contrôler. A terme, l'Etat de droit et la démocratie en pâtissent.

En second lieu, la coordination allemande (35) se concilie diffici-

(32) Le rapport intermédiaire de 1972 (*Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform*), Ds. BT VI/3829 et le rapport final de 1976 (*Schlussbericht...*), Ds. BT 7/5924.

(33) Parmi bien d'autres voir R. GRAWERT, *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1967; G. KISKER, *Kooperation im Bundesstaat*, Tübingen, 1971; F. W. SCHARPF, B. REISSERT, F. SCHNABEL, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, 2 tomes, Kronberg/Ts., 1976 et 1977.

(34) Même observation : M. CROISAT, J. TOURNON, *Persistence du fédéralisme aux Etats-Unis ?*, préc., p. 738.

(35) Sur ce point, la situation varie d'un Etat fédéral à l'autre. Au Canada, par exemple, ce sont également des organes exécutifs qui dominent la coordination alors qu'aux Etats-Unis le rôle prépondérant revient en la matière au Congrès.

lement avec les mécanismes du système parlementaire. Son style, comme sous l'Empire de Bismarck, demeure diplomatique. Certes, cet emprunt aux relations internationales met en relief que la coordination s'effectue entre puissances égales. Mais les diplomates sont des hommes de l'Exécutif qui affectionnent le langage codé et la négociation secrète. D'où toutes les difficultés restées jusqu'à présent sans solution satisfaisante pour associer davantage les Parlements à la coordination inter-fédérative. La tension entre celle-ci et les mécanismes parlementaires devient particulièrement aiguë pour l'opposition parlementaire. En effet, les membres de l'opposition au Bundestag appartiennent principalement à la Démocratie chrétienne qui détient la majorité dans la plupart des Länder. Si les représentants de ceux-ci et du Bund se sont mis d'accord sur un projet et le soumettent pour approbation au Bundestag, normalement l'opposition devrait jouer son rôle de critique. Cependant, étant en réalité à la fois juge et partie, comment pourrait-elle détruire l'œuvre commune sans commettre une trahison ? Ici c'est donc le pluralisme politique qui risque de souffrir.

Au-delà de ces effets généraux qui ne sont pas toujours évoqués dans le débat sur le fédéralisme coopératif, la coordination est surtout critiquée parce qu'elle ne constituerait qu'une forme de centralisation déguisée. La pratique allemande ne confirme pas pleinement ce pessimisme. Déjà la coordination spontanée a révélé qu'elle pouvait s'effectuer aussi bien sous le signe de l'autonomie que sous celui de la superposition. En effet, la conférence des ministres-présidents est marquée par l'autonomie : l'ordre du jour y est librement établi et les décisions sont acquises à l'unanimité. En revanche, les subventions fédérales fixées dans un plan astreignant pour les Länder appartiennent au domaine de la superposition.

Quant aux tâches communes — qui auraient pu être l'occasion pour le Bund d'imposer ses propres objectifs politico-économiques — leur pratique se solde en définitive par un match nul, voire par une courte victoire des Länder. Au sein des organismes de planification, les projets qui sont retenus au titre du plan commun sont la plupart du temps ceux des Länder. Et même si les textes prévoient la majorité, c'est l'unanimité qui tend à s'imposer pour l'adoption des décisions. Au demeurant, le strict respect de l'égalité entre les Länder y est de rigueur. Ainsi il est significatif que l'amélioration des structures économiques, au lieu de privilégier certaines régions ou certaines activités, a conduit à une politique de saupoudrage financier bénéficiant à tous les Länder également. Enfin, de nombreux Länder, surtout ceux qui s'opposent au gouvernement fédéral, ont maintenu,

dans les différents secteurs des tâches communes, des programmes purement fédérés.

Ainsi la coordination ne constitue pas forcément un facteur d'efficacité ou de cohérence de l'intervention étatique. Mais elle favorise sans aucun doute l'uniformité. Une uniformité souvent voulue, initiée, organisée ou même imposée par les Länder. Peut-on alors parler de centralisation ?

**Constance GREWE-LEYMARIE. — Federalism : an assessment of the past and prospects for the future.**

German federalism has undergone a profound change, which can be seen particularly in a greater degree of centralisation and coordination. We can see, however, that centralisation is being accomplished with the consent of the constituent States, which retain a good deal of freedom of action and influence in the coordination process. It is therefore necessary to think again about the objectives and content of contemporary federalism.

**RÉSUMÉ.** — *Le fédéralisme allemand a subi une transformation profonde qui se caractérise par les progrès de la centralisation et de la coordination. On constate toutefois que la centralisation s'effectue souvent avec l'assentiment des Etats fédérés et que ceux-ci conservent une liberté d'action et une influence appréciables dans le processus de coordination. Dans ces conditions, une nouvelle réflexion sur les objectifs et le contenu du fédéralisme contemporain s'impose.*

MICHEL FROMONT

## *Le juge constitutionnel*

La justice constitutionnelle allemande ne repose pas sur une longue tradition. Certes la République de Weimar avait bien institué une Cour d'Etat, mais celle-ci, simple annexe du Tribunal d'Empire, avait une compétence limitée, pour l'essentiel, à la connaissance des litiges opposant la Fédération aux Etats fédérés. Ceci explique d'ailleurs que le juge ordinaire se soit reconnu durant cette période le droit de ne pas appliquer une loi contraire aux dispositions de la Constitution qu'il considérait comme immédiatement applicables. En réalité, la justice constitutionnelle n'a pris son véritable essor en Allemagne de l'Ouest qu'après la seconde guerre mondiale. Parmi les juridictions constitutionnelles qui furent alors instituées, c'est incontestablement la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) qui fut dotée des attributions les plus étendues et c'est d'ailleurs la seule qui sera étudiée ici ; les juridictions constitutionnelles des Länder ne jouent en effet qu'un rôle effacé en raison même de la supériorité du droit fédéral sur le droit des Länder.

Conçue sur le modèle de la Cour constitutionnelle d'Autriche imaginée par H. Kelsen après la première guerre mondiale, la Cour constitutionnelle fédérale est, contrairement au modèle américain ou même au modèle suisse, une juridiction spécialisée dans les affaires constitutionnelles. Régie par la loi du 12 mars 1951 (modifiée sensiblement en 1970), elle est composée de deux chambres ayant chacune leurs attributions définies par la loi elle-même, de sorte qu'il existe pratiquement deux tribunaux jumeaux (*Zwillingsgericht*). Chaque chambre comprend huit juges dont trois doivent être des juges fédéraux et donc des magistrats professionnels.

Les seize juges de la Cour sont élus pour moitié par le Bundestag et pour moitié par le Bundesrat ; la majorité des deux tiers est requise, ce qui aurait dû conduire à une certaine dépolitisation des désignations et ce qui entraîne, en fait, un simple partage des droits de nomination entre les trois partis proportionnellement à l'importance de leur représentation dans chacune des deux chambres. Ce système de désignation est sans doute moins contestable que celui adopté par la France en 1958 pour le Conseil constitutionnel ; encore faut-il observer que les partis s'engagent souvent dans des marchandages qui retardent parfois la désignation des juges et qui leur confèrent incontestablement une certaine coloration politique. Les juges sont désignés pour douze ans et ne sont pas renouvelables ; mais, dans la pratique, ils atteignent souvent l'âge de la retraite (68 ans) durant cette période, ce qui explique que le tribunal ne fait jamais l'objet d'un renouvellement intégral.

Aux termes mêmes de la constitution, la Loi fondamentale du 23 mai 1949, la Cour constitutionnelle fédérale est un véritable organe constitutionnel à l'égal des quatre autres organes de la Fédération : le Bundestag, le Bundesrat, le président de la Fédération et le Gouvernement fédéral. Elle est, en effet, dotée de compétences très étendues et ses décisions pèsent de tout leur poids, à la fois sur l'ordonnancement juridique allemand et sur le fonctionnement de la démocratie allemande.

La place éminente occupée par la Cour dans le régime politique allemand ne tient d'ailleurs pas seulement à son statut, mais encore et surtout au prestige tout particulier dont jouissent en Allemagne le droit en général et le droit public en particulier. En effet, d'une façon tout à fait générale, les Allemands ont un très grand goût pour le droit et les procès, ce qui se traduit en particulier par le nombre considérable de magistrats (17 000 en Allemagne, moins de 6 000 en France) et d'avocats (32 000 en Allemagne et à peine 14 000 en France). De façon plus spécifique, tout le système constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne repose sur le principe de l'Etat de Droit (*Rechtsstaat*), c'est-à-dire sur l'idée que l'Etat est soumis au droit. En forçant un peu les traits, on peut même dire qu'avant d'être une démocratie et un Etat fédéral, la RFA est d'abord et avant tout un Etat de droit. Cela tient tant à la tradition allemande qu'à la situation actuelle de l'Allemagne de l'Ouest : en effet, la monarchie constitutionnelle qui a été le système politique allemand du XIX<sup>e</sup> siècle mettait évidemment plus l'accent sur la subordination des autorités publiques au droit que sur la démocratie et le parlementarisme et, depuis 1949, la RFA a entendu se démarquer vis-à-vis

de son passé récent et du communisme et placer en quelque sorte la démocratie libérale sous la protection du droit.

Ces différents éléments expliquent pourquoi la Cour constitutionnelle fédérale a été dotée d'attributions très étendues et qu'elle les exerce dans toute leur plénitude, ce qui lui permet de jouer ainsi un rôle déterminant dans la vie politique du pays et d'imposer en définitive une conception très classique de la démocratie libérale.

## I. — L'AMPLEUR DES ATTRIBUTIONS

La Cour constitutionnelle fédérale n'a pas une compétence générale pour connaître de tous les litiges soulevant une question de droit constitutionnel, mais la liste de ses compétences est si longue que rares sont les litiges constitutionnels qui puissent lui échapper : pratiquement toutes les autorités publiques allemandes sont placées sous son contrôle et comme le droit de saisine appartient à un grand nombre de personnes, les occasions de statuer ne manquent pas.

A) *Le contrôle des gouvernements.* — A l'encontre des gouvernements plusieurs procédures peuvent être déclenchées, les unes par des organes politiques, les autres par de simples particuliers.

Les organes ayant le droit de saisine ne sont pas les mêmes selon l'objet des litiges. Si les règles dont la violation est invoquée concernent les relations entre la Fédération et les Länder, il va de soi que la Cour ne peut être saisie que par le gouvernement de l'Etat fédéral ou fédéré, qui s'estime lésé. Si les règles invoquées concernent les relations entre les différents pouvoirs publics fédéraux, la Cour ne peut être également saisie que par l'organe qui s'estime lésé, étant précisé que le demandeur peut être éventuellement un groupe parlementaire, voire un parti politique.

Quant aux particuliers, ils ne disposent du droit de saisine à l'encontre d'un gouvernement ou des autorités administratives qui lui sont subordonnées qu'à deux conditions : qu'ils invoquent l'atteinte portée à l'un des droits fondamentaux que leur reconnaît la Constitution à l'égard de l'Etat et qu'ils aient au préalable, sauf urgence, épuisé les possibilités de recours devant les juridictions administratives. Du fait de cette dernière condition, de tels « recours constitutionnels » (*Verfassungsbeschwerden*) sont rarement recevables et la Cour ne connaît pratiquement de décisions gouvernementales ou administratives contestées par les particuliers qu'au travers des jugements des tribunaux administratifs rendus à leur sujet.

B) *Le contrôle des parlements.* — Si l'on fait abstraction de la possibilité reconnue aux organes constitutionnels fédéraux de contester les décisions des autorités parlementaires fédérales, les litiges constitutionnels mettant en cause les parlements tendent tous à faire vérifier la conformité des lois fédérales ou fédérées à la constitution fédérale. Alors qu'en France ce contrôle ne peut être effectué qu'avant la promulgation, c'est-à-dire pendant un temps très limité, ce contrôle ne peut être déclenché en Allemagne qu'après la promulgation, mais en revanche il est souvent susceptible de l'être très longtemps après celle-ci.

Les titulaires du droit de saisine sont très nombreux. Ce sont tout d'abord diverses autorités politiques : le Gouvernement fédéral, l'un des gouvernements fédérés ou encore un tiers des membres du Bundestag ; la recevabilité de la demande n'est pas subordonnée à l'observation d'un délai déterminé encore que, dans la pratique, les recours soient généralement formés peu de temps après la promulgation de la loi contestée. La seconde catégorie de personnes ayant le droit de saisine sont les juges saisis d'un procès ordinaire (civil, pénal, administratif, etc.) : s'ils sont convaincus de l'inconstitutionnalité d'une loi qu'ils ont à appliquer (du moins d'une loi postérieure à 1949), ils ne peuvent pas refuser d'appliquer celle-ci, mais ils doivent arrêter le procès et saisir la Cour constitutionnelle fédérale du problème. Enfin, les particuliers peuvent déférer également une loi qu'ils estiment inconstitutionnelle et qui porte atteinte à l'un des droits fondamentaux qui leur sont reconnus par la constitution à l'encontre des autorités étatiques ; toutefois leur « recours constitutionnel » (*Verfassungsbeschwerde*) n'est recevable que si la loi porte une atteinte directe à leurs droits fondamentaux. Ainsi, se plus souvent, c'est en contestant la constitutionnalité d'une décision administrative ou judiciaire que les particuliers posent le problème de l'inconstitutionnalité de la loi qui leur est appliquée : l'attaque, pour être indirecte, n'en est pas moins aussi efficace.

C) *Le contrôle des tribunaux.* — Pour contrôler les tribunaux, une seule voie de recours existe, mais elle est très efficace et très utilisée puisque c'est le « recours constitutionnel » (*Verfassungsbeschwerde*), recours ouvert à toute personne privée qui prétend être lésée dans l'un de ses droits fondamentaux par une décision publique, donc y compris une décision judiciaire. L'inconstitutionnalité invoquée peut être due soit à la violation d'une règle fondamentale de procédure (surtout en matière pénale), soit à l'inconstitutionnalité de la règle appliquée. Dans la pratique, le « recours constitutionnel »

est souvent utilisé dans le but d'obtenir la constatation de l'inconstitutionnalité d'une loi ou d'un règlement ou de l'inconstitutionnalité de l'interprétation donnée à la règle de droit appliquée par les juges ordinaires, ce qui confère à la Cour constitutionnelle fédérale de nombreuses occasions de contrôler à la fois le législateur et le juge ordinaire.

D) *Le contrôle des acteurs de la vie publique.* — Enfin il convient de mentionner brièvement diverses attributions qui permettent à la Cour constitutionnelle fédérale d'exercer une sorte de pouvoir de discipline sur les principaux acteurs de la vie publique : constatation des manquements aux devoirs de leurs fonctions du président de la Fédération et des juges fédéraux, examen des appels dirigés contre les décisions du Bundestag relatives à la régularité des élections de ses membres, constatation du caractère inconstitutionnel de certains partis politiques, déchéance d'hommes ou d'organisations politiques qui ont abusé de leurs droits fondamentaux en vue de détruire la démocratie libérale en Allemagne. La Cour n'a pas encore eu l'occasion d'exercer la première et la dernière de ces attributions et les autres n'ont pas pris un grand développement si l'on excepte les deux interdictions de partis politiques prononcées en 1951 et 1954.

Cette énumération des principales attributions de la Cour constitutionnelle fédérale doit être complétée par quelques indications statistiques qui montrent mieux que de longs discours l'énorme activité que déploient ses juges : au 31 décembre 1980, la Cour avait été saisie de 47 345 affaires depuis sa création en 1951. Ces affaires se répartissent de la façon suivante : 44 773 « recours constitutionnels » formés par les particuliers contre des décisions du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire, 1 990 demandes de contrôle de la constitutionnalité des lois introduites soit par des organes politiques, soit par des juges ordinaires ; 2 procédures d'interdiction de partis politiques ; 580 affaires diverses (notamment les litiges opposant la Fédération aux Länder et ceux opposant des organes constitutionnels de la Fédération). Ces quelques chiffres suffisent à montrer le très grand nombre de « recours constitutionnels » : il est dû incontestablement au goût des Allemands pour les procès dirigés contre l'Etat et également à la jurisprudence de la Cour qui n'a pas cherché à restreindre l'accès de son prétoire en interprétant de façon restrictive les conditions de leur recevabilité : c'est pourquoi le législateur a autorisé en 1971 la Cour à rejeter, par des décisions non motivées émanant de 3 juges seulement, les recours manifestement mal fondés : dans la pratique seul 1 recours sur 12

franchit ce premier obstacle, ce qui ramène le nombre des recours constitutionnels examinés par l'une des deux chambres à environ 3 000, ce qui est encore un nombre appréciable quant aux demandes de contrôle de la constitutionnalité des lois, leur nombre relativement élevé s'explique à la fois par l'inclination des autorités politiques à saisir fréquemment la Cour et par la volonté des juges de vérifier systématiquement la conformité à la Constitution des lois qu'ils appliquent.

Le nombre de saisines de la Cour s'explique également par le fait que les chances d'obtenir un succès, direct ou indirect, sont importantes, compte tenu de la volonté de la Cour d'exercer ses attributions dans toute leur plénitude.

## II. — L'AUDACE DES TECHNIQUES JURIDICTIONNELLES

La Cour constitutionnelle fédérale s'est forgée en partie elle-même les instruments de son pouvoir en élaborant une méthode d'interprétation très constructive, en se reconnaissant des pouvoirs de contrôle étendus et en donnant à ses décisions une grande efficacité.

A) *Une interprétation constructive.* — A l'appui de ses décisions, la Cour constitutionnelle fédérale se fonde bien évidemment sur la Loi fondamentale. Mais au lieu d'appliquer celle-ci à la lettre, elle élabore de savantes théories qui lui permettent de dégager une règle constitutionnelle très précise dont elle imposera le respect aux différentes autorités politiques.

Un premier exemple est fourni par la jurisprudence relative au principe de l'Etat de Droit. Dans un jugement très remarqué du 26 septembre 1978 (1), la Cour a déclaré inconstitutionnel le refus des autorités de renouveler le permis de séjour d'un Indien (ainsi que le jugement du tribunal administratif qui avait admis sa légalité) en se fondant sur le principe du respect de la confiance des administrés envers l'Etat (*Vertrauensschutz*). Un tel principe n'est nullement proclamé par la Loi fondamentale, mais la Cour le déduit du principe de l'Etat de Droit posé par l'article. En se fondant sur ce principe, la Cour a jugé qu'un administré qui croyait pouvoir compter sur le renouvellement d'une autorisation a un véritable droit à ce que celle-ci soit effectivement renouvelée.

(1) Voir son analyse dans notre chronique à la *Revue du droit public*, 1979, p. 1652.

De même, la Cour combine souvent deux droits fondamentaux antagonistes pour décider selon les espèces que l'un d'eux l'emporte sur l'autre. Cette technique est fréquemment employée au sujet des déclarations portant atteinte à la réputation d'un homme public : tantôt le droit au respect de la personnalité de l'intéressé l'emporte sur la liberté d'expression, tantôt au contraire cette dernière justifie que l'intéressé soit quelque peu malmené par des articles de presse ou des déclarations faites en public. Dans de tels cas, le jugement civil ou pénal condamnant ou refusant de condamner l'auteur de ces déclarations sera cassé ou non selon l'appréciation de la Cour.

Ces quelques exemples montrent déjà que la Cour peut exercer un contrôle très poussé.

B) *Un contrôle souvent très poussé.* — La Cour a développé une véritable théorie du contrôle juridictionnel des diverses autorités publiques.

Ainsi, à l'égard du législateur, la Cour lui reconnaît sans doute une certaine marge d'appréciation ; elle parle volontiers à ce sujet de pouvoir discrétionnaire. Mais, ce faisant, elle applique au législateur une théorie qui fut imaginée par le juge administratif pour contrôler l'administration lorsque celle-ci exerce une compétence définie par la loi en termes généraux. De fait, elle admet que le pouvoir d'appréciation du législateur a des limites qu'impose le respect de la Constitution. Par exemple, la Cour constitutionnelle fédérale a jugé à maintes reprises que le législateur ne pouvait limiter les droits fondamentaux placés sous sa protection qu'en respectant le principe de proportionnalité, ce qui aboutit à subordonner l'intervention du législateur à ce qui est strictement nécessaire.

De même à l'égard des tribunaux, la Cour constitutionnelle fédérale a certes admis qu'elle devait respecter l'interprétation qu'ils donnent des textes législatifs qu'ils appliquent, ce qui aboutit apparemment à une certaine limitation de son contrôle. Mais, en revanche, elle a toujours considéré que le juge ordinaire devait interpréter la loi dans le sens qui la rend la plus conforme à la Constitution, ce qui aboutit alors à contrôler de façon relativement étroite l'interprétation que le juge ordinaire donne des lois qu'il applique.

Enfin, à l'égard des autorités administratives, la Cour constitutionnelle fédérale n'hésite pas évidemment à pousser son contrôle très loin, comme elle l'a fait par exemple à propos d'une autorisation de construire une centrale nucléaire le 20 décembre 1979 (2).

(2) Voir notre chronique à la *Revue du droit public*, 1981, p. 367.

De plus, la Cour ne borne pas son rôle à celui d'une simple Cour de cassation.

C) *Des décisions aux effets étendus.* — La loi ne reconnaissait primitivement à la Cour qu'un seul pouvoir de décision : celui d'annuler rétroactivement l'acte soumis à son contrôle. Mais les annulations rétroactives étant souvent difficiles à mettre en application, la Cour a imaginé d'autres techniques, dont certaines ont d'ailleurs été consacrées formellement par le législateur par la suite. Elles concernent toutes le contrôle de constitutionnalité des lois.

Tout d'abord, au lieu d'annuler la loi, la Cour préfère souvent l'interpréter conformément à la constitution (*Verfassungskonforme Auslegung*) : dans ce cas, elle admet sans doute la constitutionnalité de la loi soumise à son contrôle, mais à la condition que les autorités chargées de son application, qu'elles soient administratives ou judiciaires, l'interprètent de façon à ce qu'elle ne soit pas en contradiction avec la Loi fondamentale. Ce faisant la Cour adresse de véritables directives d'application à ces autorités.

Ensuite, la Cour renonce souvent à prononcer l'annulation rétroactive de la loi en raison des inconvénients pratiques que celle-ci présente. Elle se contente de déclarer que la loi est inconstitutionnelle, mais elle adresse alors au législateur une véritable injonction de modifier la loi dans un certain délai (la fin de l'actuelle législature ou la fin de la suivante) et bien souvent elle l'assortit de directives assez précises sur la façon de mettre la législation en conformité avec la Loi fondamentale (3).

Disposant ainsi de registres variés, la Cour constitutionnelle fédérale a donc les moyens d'imposer aux autorités politiques sa propre interprétation de la constitution et par là même ses propres conceptions relatives au fonctionnement des pouvoirs publics et de leurs relations avec les citoyens.

### III. — LE CLASSICISME DE L'INTERPRÉTATION DE LA CONSTITUTION

Partant de l'idée que la Loi fondamentale constitue un ensemble parfaitement logique et cohérent, la Cour constitutionnelle fédérale a été amenée à développer une interprétation de la constitution qui

(3) Sur tous ces points, voir J.-C. BÉGUIN, *Le contrôle de constitutionnalité des lois en RFA*, Paris, Economica, 1982.

se caractérise par un certain classicisme. Toutefois ce classicisme est plus ou moins marqué selon qu'il s'agit des problèmes du fédéralisme, du fonctionnement de la démocratie libérale ou encore de la protection des droits fondamentaux des individus.

A) *Un fédéralisme équilibré.* — Dans les relations entre la Fédération et les Länder, la Cour constitutionnelle a exercé une influence bénéfique dans la mesure où elle a souvent donné tort aux prétentions de la Fédération d'intervenir dans les domaines réservés aux Länder. C'est ainsi que dans la célèbre affaire du projet de télévision fédérale, la Cour a donné tort au chancelier Adenauer : la culture est une affaire des Länder et la Fédération ne peut donc pas créer sa propre chaîne de télévision (4). De même, à propos des programmes de subventions fédérales aux Länder, autorisés expressément par la Loi fondamentale, la Cour a entendu protéger l'autonomie administrative des Länder en interdisant à la Fédération de décider elle-même de l'emploi des subventions : en particulier, c'est aux Länder que doit revenir la tâche de définir l'implantation des investissements qui sont ainsi financés (5).

En revanche, la Cour a accepté que le législateur fédéral interprète de façon assez extensive ses titres de compétence. En particulier, dans les matières où la Fédération jouit d'une compétence législative concurremment aux Länder (ce qui représente la majeure partie des cas), la Cour a refusé pratiquement de contrôler la condition posée par la Loi fondamentale pour qu'elle puisse effectivement l'exercer, à savoir que cela soit nécessaire au maintien de l'uniformité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire fédéral. Mais, en contrepartie de cette extension des compétences législatives de la Fédération, la Cour constitutionnelle a dans une large mesure soutenu les prétentions des Länder à donner leur consentement à plus de la moitié des lois fédérales par l'intermédiaire du Bundesrat (6).

Ainsi la Cour a freiné les tendances centralisatrices de la Fédération tout en acceptant une certaine évolution du fédéralisme allemand. Le même classicisme caractérise la jurisprudence de la Cour relative à la démocratie.

B) *Une démocratie libérale.* — S'appuyant sur divers articles de la Loi fondamentale, la Cour constitutionnelle fédérale a mis avec

(4) Jugement du 28 février 1961, *BVerfGE*, t. 12, p. 205.

(5) Jugements des 4 mars 1975 et 10 février 1976, notre chronique à la *Revue du droit public*, 1977, p. 360, et 1979, p. 429.

(6) Jugement du 12 novembre 1958, *BVerfGE*, t. 8, p. 274.

vigueur l'accent sur le caractère libéral de la démocratie allemande. A ses yeux, la démocratie à l'occidentale est essentiellement un régime dans lequel les citoyens participent librement aux affaires de l'Etat. La liberté est ainsi indissociable de la démocratie. De plus, la liberté est conçue de façon très classique comme garantissant une certaine autonomie d'action à chaque individu. De même, la démocratie n'est assurée aux yeux de la Cour que dans un Etat de droit, c'est-à-dire dans un Etat dont les différents pouvoirs sont séparés et soumis au droit. Cette théorie générale a été longuement développée par la Cour dans ses deux jugements relatifs au Parti social du Reich et au Parti communiste (7).

En particulier, le principe de l'égalité des chances a fait l'objet d'une jurisprudence très ferme de la part de la Cour. Ainsi, elle a exigé que le nombre des habitants d'une circonscription ne soit jamais supérieur ou inférieur de plus de 33 % au nombre moyen d'habitants de toutes les circonscriptions (8) et elle a jugé inconstitutionnelle l'utilisation des services gouvernementaux d'information à des fins de propagande en période électorale (9). Les exemples pourraient être multipliés.

En ce qui concerne les partis politiques, la Cour a sans doute admis que ceux-ci avaient la qualité d'organes constitutionnels conformément à l'article 21 de la Loi fondamentale et qu'ils peuvent être ainsi parties à un litige entre organes constitutionnels (10). Mais en revanche, dans un important jugement rendu le 19 juillet 1966, elle déclara que les partis politiques ne devaient pas être financés en permanence par l'Etat, car l'opinion publique doit se former en dehors de toutes organisations financées par l'Etat : par conséquent les partis ne peuvent recevoir de l'argent de l'Etat que pour leur participation aux campagnes électorales (11). Il semble bien que la Cour se montre très réticente à l'idée que la démocratie allemande soit fondée sur les partis.

Toutefois, sur un point, la Cour a donné toute sa force à un aspect particulier de la démocratie allemande, à savoir son absence de neutralité. En particulier, la démocratie doit se défendre et c'est à ce

(7) Jugement du 23 octobre 1952, *BVerfGE*, t. 2, p. 1 ; jugement du 17 août 1956, *BVerfGE*, t. 5, p. 85 (voir les extraits en langue française publiés par la Documentation française dans *Documents d'études*, n<sup>os</sup> 1-15 et 1-16, Le contrôle de la constitutionnalité des lois en France et à l'étranger).

(8) Jugement du 22 mai 1963, *BVerfGE*, t. 16, p. 140.

(9) Jugement du 2 mars 1977, *BVerfGE*, t. 44, p. 125, et notre chronique à la *Revue du droit public*, 1978, p. 1560.

(10) Jugement du 21 février 1957, *BVerfGE*, t. 6, p. 273.

(11) Jugement du 19 juillet 1966, *BVerfGE*, t. 20, p. 56.

titre que la Cour constitutionnelle fédérale a non seulement accepté de prononcer l'interdiction de deux partis politiques « dont les buts ou l'activité visent à porter atteinte à la démocratie libérale ou à menacer l'existence de la République fédérale » (art. 21), mais encore à justifier les législations et les pratiques administratives qui permettent d'écarter de la fonction publique des hommes qui certes militent dans les partis non interdits, mais ont une activité politique qui permet de mettre en doute leur loyauté envers les autorités démocratiques (12). Certes, cette jurisprudence est apparemment fondée sur l'article 33 de la Loi fondamentale qui impose aux fonctionnaires des obligations plus lourdes que celles des simples citoyens au nom de la tradition de la fonction publique allemande, mais il est incontestable que la conception de la démocratie libérale combattante inspire aussi cette jurisprudence restrictive des droits fondamentaux.

C) *Les droits fondamentaux protecteurs de la personne humaine.* — L'article 1 de la Loi fondamentale proclame le principe du respect de la dignité humaine et l'article 2, celui du libre développement de la personne humaine. Se fondant sur cette inspiration personnaliste du texte constitutionnel, la Cour a mis l'accent beaucoup plus sur la dimension individuelle que sur la dimension sociale des droits fondamentaux.

Ainsi dans le domaine économique, le jugement du 1<sup>er</sup> mars 1979 relatif à la loi de 1976 sur la cogestion des entreprises a affirmé que le droit de propriété n'est pas un droit absolu dans la mesure précisément où il ne sert pas à l'épanouissement de son titulaire, ce qui est notamment le cas des détenteurs de parts d'une grande société (13).

De même dans le droit de l'information, la Cour a beaucoup insisté sur le droit des individus à s'exprimer librement, ce qui conduit non seulement à reconnaître à chacun la liberté de manifester ses opinions et ses convictions, mais encore à imposer à l'Etat l'obligation d'aménager les institutions de façon qu'il en soit ainsi. Ainsi à l'occasion des perquisitions pratiquées dans les locaux du journal *Der Spiegel* à la demande du ministre fédéral de la défense, F. J. Strauss, la Cour a déclaré que l'Etat doit faire en sorte que la presse reste libre et qu'il écarte par exemple « les dangers qui pourraient résulter de l'apparition des monopoles » (14).

(12) Jugement du 22 mai 1975, *BVerfGE*, t. 39, p. 339 ; voir notre chronique à la *Revue du droit public*, 1977, p. 351.

(13) Jugement du 1<sup>er</sup> mars 1979, *BVerfGE*, t. 50, p. 290 ; voir notre chronique à la *Revue du droit public*, 1980, p. 364.

(14) Jugement du 5 août 1966, *BVerfGE*, t. 20, p. 162.

Dans le droit de l'environnement, la Cour a également souligné avec vigueur le devoir de l'Etat de protéger la vie humaine. Par exemple, dans deux affaires relatives à la construction de centrales nucléaires, la Cour a estimé que le droit à la vie proclamé par la Loi fondamentale imposant à l'Etat l'obligation de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie de ceux qui se trouvent sur son territoire, par exemple en exigeant que toute construction de centrale nucléaire soit subordonnée à la délivrance d'une autorisation permettant de s'assurer que toutes les précautions nécessaires ont été prises.

Ces quelques exemples attestent que la Cour montre beaucoup de hardiesse pour imposer le respect de la personne humaine et assurer son libre épanouissement. Ce faisant, elle élabore une sorte de néo-libéralisme dans lequel l'Etat n'est plus seulement tenu de s'abstenir de toute atteinte aux libertés individuelles, mais a pour mission de protéger l'individu. L'inspiration de la jurisprudence constitutionnelle n'en demeure pas moins fondamentalement individualiste.

#### CONCLUSION

Le rôle joué par le juge constitutionnel dans la vie politique doit faire l'objet d'une appréciation nuancée.

Certes la Cour constitutionnelle fédérale jouit d'une grande autorité et ses décisions sont toujours suivies d'effet même lorsqu'elles font l'objet de vives critiques. De même, il est incontestable que la Cour dispose d'attributions si étendues et de techniques suffisamment efficaces pour apparaître souvent comme à la fois un législateur suprême, un tuteur du Gouvernement et un ultime recours contre les jugements des tribunaux.

A propos des relations entre la Cour et les pouvoirs politiques, certains sont allés jusqu'à parler tantôt de juridicisation de la politique, tantôt de politisation de la justice. A vrai dire un jugement aussi catégorique est manifestement erroné. L'activité de la Cour est nécessairement orientée vers le droit, et se borne donc à concrétiser les principes abstraits posés par le constituant, même si dans la pratique elle dispose d'une certaine liberté pour le faire. A cet égard, le conservatisme est inhérent à toute activité juridictionnelle. Il est donc naturel que la Cour joue plus un rôle modérateur qu'un rôle moteur dans le régime politique allemand. Sa jurisprudence en est la parfaite illustration.

**Bibliographie en langue française**

- J.-C. BÉGUIN, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en RFA*, préface FROMONT, Paris, Economica, 1982.
- Ch. EISENMANN, La justice constitutionnelle dans la République fédérale d'Allemagne, in *Itinéraires, Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982.
- M. FROMONT, Chroniques de jurisprudence constitutionnelle, paraissant chaque année à la *Revue du droit public*.
- M. FROMONT, Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Allemagne et en France, in *Das Europa der Zweiten Generation*, Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Kehl-am-Rhein, Engel, 1981.
- M. FROMONT et RIEG, *Introduction au droit allemand*, t. I : *Les fondements*, 1977 ; t. II : *Le droit public et le droit pénal*, à paraître en 1982, Paris, Cujas.
- D. H. SCHEUING, La protection des droits fondamentaux en République fédérale d'Allemagne, in *Perspectivas el derecho publico en la segunda mitad del siglo*, Estudios a la memoria del Professor Enrique Sayagnès Laso, Madrid, 1969.
- K. SCHLAICH, Procédures et techniques de la protection des droits fondamentaux, le tribunal constitutionnel fédéral allemand, *Revue internationale de droit comparé*, 1981, p. 335.

**Michel FROMONT. — The Constitutional Judge.**

The Federal Constitutional Court supervises the political power (legislature and executive) and the judiciary. In order to exercise this control the court uses a number of audacious judicial techniques. However, the court has given a very classical interpretation of the Basic Law which means that its role is essentially a moderating one.

RÉSUMÉ. — *La Cour constitutionnelle fédérale exerce son contrôle sur le pouvoir politique (législatif et exécutif) et sur le pouvoir judiciaire. Elle utilise à cette fin des techniques juridictionnelles audacieuses. Cependant elle a interprété la Loi fondamentale de façon très classique et, de ce fait, elle joue essentiellement un rôle modérateur.*

**Claude ROTSCILD. — The status of political parties in the Federal Republic of Germany.**

The article examines the legal status of German political parties as laid down in the Basic Law and the Law of the 24th July 1967, concerning political parties. These texts define the structures of the parties, their functions and the sources of their funds. The general aim is to fit these bodies, which are essential to the working of a modern democracy, into a legal system. However these sources raise as many problems as they solve. Nevertheless they do have the advantage of making transparent the working of the political parties in the Federal Republic of Germany.

**RÉSUMÉ.** — *L'objet de l'article est d'examiner le statut juridique des partis politiques allemands, délimité par la Loi fondamentale et la loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques.*

*Ces textes précisent les structures des partis, leurs fonctions et leur mode de financement. L'objectif général est d'enserrer ces organismes, indispensables au fonctionnement d'une démocratie moderne, dans un système légal. Cependant l'ensemble de ces sources pose autant de problèmes qu'il en résout, avec, toutefois, l'avantage de permettre une transparence certaine du fonctionnement des partis politiques en RFA.*

CLAUDE ROTSCCHILD

## *Le statut des partis politiques*

Le rôle nouveau des partis dans les démocraties occidentales contemporaines, s'il a fait l'objet de nombreuses études, a rarement été mentionné dans les textes. Ainsi, en France, la Constitution de 1946 est restée muette à leur sujet et il faudra attendre la Constitution de 1958 pour qu'un article, d'une portée limitée, leur soit consacré (art. 4). Mais en République fédérale allemande, les constituants de Bonn, tenant compte de l'expérience passée, ont voulu intégrer les partis dans la vie politique en les institutionnalisant, afin de résoudre la contradiction fondamentale entre la réalité politique et la réalité juridique.

Cette transformation du rôle des partis en instrument indispensable au fonctionnement de la démocratie constitue une innovation d'importance non seulement en droit constitutionnel mais également dans la vie politique elle-même. En effet, l'article 21 de la Loi fondamentale (1) et la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe consacrent la position des partis qui ne sont pas des organes de pouvoir, mais qui jouent un rôle important, non seulement au sein du Parlement mais encore de l'ensemble de la vie politique.

Cette innovation pose un certain nombre de problèmes. Le premier a été de définir les fonctions des partis, l'article 21, comme nous le verrons, ne proposant qu'une définition insuffisante, et surtout, devant les tâches nouvelles des partis, de protéger l'« ordre fondamental libéral et démocratique ». C'est donc le Tribunal constitu-

(1) Cf. *Les institutions de la RFA*, Documents d'études n° 11, La Documentation française.

tionnel fédéral qui a été chargé de l'application de l'article 21, tant du point de vue de l'inconstitutionnalité des partis que de leur financement par l'Etat.

Les conséquences institutionnelles de la fonction des partis n'apparaîtront que plus tardivement, au travers des différentes lois électorales et surtout de la loi sur les partis, promulguée le 24 juillet 1967 (2).

A travers ces sources, le statut des partis politiques s'ordonne autour de trois questions : les fonctions des partis, leur structure juridique et leur financement.

## I. — LES FONCTIONS DES PARTIS

Longtemps traitée uniquement par la Loi fondamentale, les fonctions des partis sont désormais précisées par la loi du 24 juillet 1967. Mais elles ne peuvent, de toute manière, s'entendre que sous la condition générale du respect de l'ordre fondamental libéral et démocratique.

1. *De la Loi fondamentale à la loi sur les partis.* — L'article 21 alinéa 1 de la Loi fondamentale se contente d'indiquer brièvement : « Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple. » Cette expression, pour insuffisante qu'elle soit, permet déjà de constater que la fonction du Parti est certainement de participer aux élections et à l'exercice du pouvoir puisque, comme le précise l'article 20 alinéa 2 de la Loi fondamentale : « La souveraineté émane du peuple. Elle est exercée par le peuple au moyen d'élections et de votations et par des organes spéciaux investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. » Mais l'expression même de « volonté politique du peuple » montre que les constituants avaient certainement envisagé que les fonctions d'un parti devraient dépasser le cadre électoral et parlementaire.

L'article 21 ne définit pas non plus la notion de parti. On peut cependant déduire de l'existence de l'article 9 de la Loi fondamentale concernant la liberté d'association que les partis constituent une catégorie spéciale d'association. Certes, l'article 21 alinéa 1 de la Loi fondamentale est ambigu, surtout si on le compare avec l'article 38 qui maintient la conception classique de la démocratie représentative, selon laquelle les députés représentent le peuple dans son ensemble, ne sont pas liés par des mandats ou des instructions et ne sont soumis

(2) *Parteingesetz B.G.Bl.*, 1967, 1<sup>re</sup> partie, pp. 773 à 778.

qu'à leur conscience. Cette ambiguïté et cette imprécision n'ont pas empêché son application par le Tribunal constitutionnel fédéral à plusieurs reprises. Mais les commentaires de nombreux auteurs, les variations de la jurisprudence de ce Tribunal, en particulier quant au financement des partis par l'Etat, ont amené le Parlement, après une longue attente, à adopter une loi sur les partis qui est enfin venue préciser la notion ainsi que les fonctions des partis.

Cette loi, adoptée par le Parlement dix-huit ans après l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale et élaborée par le gouvernement de Grande Coalition (3), a apporté les précisions qui étaient devenues indispensables à la vie politique en Allemagne fédérale, étant donné le rôle croissant des partis.

L'article 1<sup>er</sup> alinéa 1 de la Loi réaffirme que les partis sont un élément, constitutif et constitutionnellement nécessaire, de l'ordre fondamental libéral et démocratique. C'est reconnaître le rôle incontestable des partis dans le fonctionnement d'une démocratie moderne et leur place dans l'édifice constitutionnel. La deuxième phrase de l'alinéa rappelle que les partis ont une tâche publique à accomplir, qu'elle leur incombe de droit en vertu de la Constitution et que celle-ci en est le garant.

L'alinéa 2 est plus explicite. Il énumère les fonctions principales des partis et, ce faisant, il complète et innove très largement par rapport à la première phrase de l'article 21. Les partis doivent donc concourir à la formation de la volonté politique du peuple, et ceci dans tous les domaines de la vie publique. Ils sont chargés de présenter des candidats à l'ensemble des élections, mais leur rôle parlementaire est précisé et développé. Ils doivent « influencer l'évolution politique au Parlement et au gouvernement » et « introduire les buts politiques qu'ils ont élaborés dans le processus de formation de la volonté étatique ». Les partis sont donc chargés de constituer le gouvernement et, non seulement d'élaborer une politique nationale, mais de la mettre en œuvre, soit directement en constituant le gouvernement, soit par leur rôle d'opposition. Est exclue par là même toute idée de cabinet de techniciens, de cabinet apolitique ou au-dessus des partis.

Cependant le rôle des partis n'est pas seulement électoral ou parlementaire. Les premières fonctions énumérées dans l'article 2 alinéa 2 sont globalement des tâches d'éducation et de formation politique, qu'il s'agisse de la formation de l'opinion publique, de

(3) Alliance gouvernementale de la CDU/CSU et du SPD, au pouvoir du 1<sup>er</sup> décembre 1966 aux élections fédérales de 1969.

l'éducation politique proprement dite ou de la formation de « citoyens capables d'assumer des responsabilités publiques », rôle éminemment important en Allemagne fédérale si l'on considère l'ampleur du personnel politique qu'exige le fonctionnement des institutions politiques au niveau de la Fédération, des Länder et des communes.

Mais la fonction peut-être la plus originale, au-delà d'un rôle de médiateur ou de porte-parole attribué traditionnellement aux partis politiques par les textes ou par la pratique, est d'être « le lien vivant et permanent entre les citoyens et l'Etat ». Les partis doivent donc constituer l'instrument privilégié permettant de faire « participer activement les citoyens à la vie politique ».

D'autre part, l'article 2 de la loi sur les partis vient combler le vide que constituait, dans la Loi fondamentale, l'absence d'une définition du parti politique. A plusieurs reprises, et en particulier dans les arrêts sur le KPD (4) et sur le SRP (5), le Tribunal constitutionnel fédéral avait donné un certain nombre de précisions, en particulier quant à la distinction entre parti et association d'électeurs, entre parti et groupe d'intérêt et de pression. Le Tribunal de Karlsruhe avait également indiqué que l'article 21 s'appliquait aux partis ayant une activité au niveau fédéral ou aux partis présents dans un seul Land. De même, le Tribunal avait considéré que les organisations annexes d'un parti, même juridiquement indépendantes, ne doivent pas être envisagées comme extérieures au parti.

Les critères dégagés par l'article 2 de la loi sur les partis répondent aux préoccupations du Tribunal de Karlsruhe. Les critères sont à la fois formels et matériels. Un parti est une association de citoyens dont les buts doivent être d'influencer la formation de la volonté politique et de participer aux élections au Bundestag ou dans un Landtag. Mais il ne peut être satisfait à cette condition que si le parti répond à un certain nombre de critères matériels : permanence, ce qui exclut les associations d'électeurs, ampleur et solidité de l'organisation, nombre de membres et « apparition publique », ce dernier critère devant être compris à la lumière de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral, en particulier dans l'arrêt sur le KPD, comme étant le style de propagande et le ton des arguments politiques employés.

Enfin, les élections étant le seul moyen de participer au pouvoir, le critère déterminant de la notion de parti est la participation aux élections. L'alinéa 2 de l'article 2 dispose qu'une association perdr

(4) Parti communiste allemand.

(5) Parti socialiste du Reich.

son statut de parti si elle n'a présenté aucun candidat ou aucune liste à des élections au Bundestag ou à un Landtag au cours d'une période de six ans.

Il n'est fait aucune référence à un critère lié à la présence d'élus au Bundestag ou dans un Landtag. Cette condition serait revenue à dénier la qualité de partis à toutes les organisations autres que les quatre partis représentés au Bundestag. Un tel critère n'aurait certainement pas été accepté par le Tribunal de Karlsruhe.

*2. La limite infranchissable : l'ordre fondamental libéral et démocratique.* — Si l'Etat reconnaît les fonctions du parti, il a également décidé de se protéger contre lui, ce, dans le cadre de l'article 21 alinéa 2 de la Loi fondamentale : « Les partis qui, d'après leurs buts ou d'après l'attitude de leurs adhérents, cherchent à porter atteinte à l'ordre fondamental libre et démocratique, à le renverser ou à compromettre l'existence de la République fédérale d'Allemagne sont anti-constitutionnels. Le Tribunal constitutionnel fédéral statue sur la question de l'anticonstitutionnalité. »

Il n'est pas nécessaire de s'étendre longtemps sur les motifs qui ont incité les pères de la constitution à adopter un tel article. La nature du NSDAP (6), ses méthodes, sa propagande et surtout sa prise du pouvoir par les voies légales étaient trop récentes dans les mémoires pour que les constituants s'arrêtent longtemps sur la contradiction existant entre la proclamation de principes démocratiques et libéraux et la possibilité d'interdire un parti politique. Au demeurant, la loi sur les partis politiques n'est pas revenue sur ce sujet.

Le Tribunal de Karlsruhe a eu l'occasion de déterminer le contenu et les limites des termes « ordre fondamental libéral et démocratique » dans deux arrêts respectivement consacrés au SRP et au KPD.

Dans l'arrêt relatif à l'interdiction du SRP (7), le Tribunal définit ainsi les principes de la démocratie libérale : « L'ordre démocratique et libéral est un ordre qui élimine tout pouvoir par la force et tout pouvoir arbitraire. C'est un ordre qui reconnaît l'Etat de Droit et le principe de la libre détermination du peuple selon la volonté des majorités changeantes et qui respecte l'égalité et la liberté. Il faut compter parmi les principes essentiels de cet ordre : le respect des droits de l'homme et surtout du droit à la personnalité, à la vie et à un libre développement, la souveraineté populaire, la séparation

(6) Parti national-socialiste.

(7) 23 octobre 1952, *BVerf. GE*, 2, 14.

des pouvoirs, la responsabilité gouvernementale, la légalité de l'administration, l'indépendance des tribunaux, le multipartisme et l'égalité de chances pour tous les partis avec le droit de constituer une opposition. »

Quant à l'arrêt relatif au KPD (8), il illustre très clairement la manière dont les juges appliquent ces principes. En effet, la Cour constate dans un premier temps que le KPD adhère au marxisme-léninisme, puis elle analyse en détail les principes de cette doctrine, et, après avoir constaté que le KPD reconnaît l'ensemble de ces principes, elle déclare que la dictature du prolétariat est incompatible avec les principes démocratiques et libéraux et rejette l'argument du Parti communiste allemand, selon lequel la dictature du prolétariat est la forme la plus élevée de la démocratie. Par la suite, le Tribunal examine l'activité du KPD et apprécie son activité générale. Passant en revue la politique suivie par le Parti communiste allemand, il rejette l'argument selon lequel celui-ci ne viserait qu'à s'opposer à la politique d'un gouvernement, en l'espèce le gouvernement Adenauer. La Cour examine également le style politique du KPD. Elle rappelle finalement quels sont les principes que doit respecter le parti et le contenu de ces principes : « Cela veut dire au moins qu'il respecte comme cadre de la vie politique un ordre constitutionnel, incarnant une échelle de valeurs, confirmé par le peuple au moyen d'élections libres et reconnaît, quoi qu'il en soit, les autres partis politiques comme concurrents dans la lutte incessante pour le meilleur ordonnancement de l'Etat, dans la mesure où il ne leur conteste pas d'emblée la possibilité de vouloir ce qui est juste politiquement. Il en résulte que le devoir minimum de tout parti politique dans un Etat libéral-démocratique, dans son intervention publique, dans la forme et le style de son activité politique, est de reconnaître comme obligation pour lui les valeurs constitutionnelles supérieures, de collaborer à l'affermissement de leur image et, au minimum, de s'abstenir de tout abaissement, diffamation de cet ordre. Un parti qui entreprend une campagne permanente et systématique de dénigrement et de raillerie de ces valeurs et de l'ordre qui les incarne, a pour but d'y porter atteinte et même de le renverser. Il n'est pas pensable qu'un tel parti puisse être appelé à contribuer constitutionnellement à la formation de la volonté étatique dans une démocratie libérale. »

Le Tribunal ne se limite pas à déterminer le contenu des principes libéraux et démocratiques. Il précise également les conditions légales d'atteinte à ces principes. Les conditions légales sont le but du parti

(8) 17 août 1956, *BVerf. GE*, 5, 11-12.

et le comportement des adhérents et sympathisants. Dans son arrêt relatif au KPD, la Cour précise ainsi la notion de but d'un parti : « Cette disposition ne distingue pas entre des buts proches (importants) et des buts lointains (sans importance). Ce qui est décisif, c'est si un parti, d'après ses buts, a l'intention *hic et nunc* de porter atteinte ou de renverser l'ordre fondamental libéral et démocratique. Si cette intention peut être prouvée dans le présent, le moment où, d'après sa conception, le succès de cette intention doit avoir lieu ou aura lieu n'a pas de signification juridique. »

La portée de cette jurisprudence, autrefois remarquée, doit être aujourd'hui tempérée pour plusieurs raisons. En effet, depuis l'arrêt du 17 août 1956 interdisant le KPD, l'article 21 alinéa 2 n'a plus été appliqué (9). De plus, l'importance politique de ce texte a, elle aussi, largement diminué pour les raisons inverses de celles qui avaient présidé à son adoption. Le renforcement des institutions et leur bon fonctionnement, le succès économique du nouveau régime ont permis que sa légitimité ne soit plus sérieusement mise en doute, du moins par un parti politique organisé. Le problème de fond de l'article 21 alinéa 2 est donc celui de son utilité. En cas de mauvais fonctionnement des institutions, de crise politique ou économique mise à profit par un parti extrémiste, l'utilisation par le gouvernement de l'article 21 permettrait-il à celui-ci d'arrêter les progrès d'un tel parti, même si la Cour de Karlsruhe l'interdisait ?

En tout état de cause, dans l'esprit qui inspire le système allemand, la fonction des partis est étroitement liée à la structure juridique dans laquelle ceux-ci doivent s'insérer.

## II. — LES STRUCTURES JURIDIQUES DES PARTIS

Le système choisi repose sur une conception pluraliste de la démocratie. Les corollaires des fonctions des partis sont nécessairement la liberté de création et l'égalité des chances. De plus, les tâches dévolues aux partis et précédemment examinées ne peuvent être assurées que si leur organisation est conforme aux principes démocratiques.

1. *Liberté de création et égalité des chances.* — « La création des partis est libre » (10). Cette disposition, en l'absence d'une définition précise du parti politique, n'avait que peu de conséquences immé-

(9) C'est ainsi qu'en octobre 1967 une décision des ministres de l'intérieur des Länder autorise la création d'un nouveau Parti communiste allemand qui voit le jour le 26 septembre 1968 sous le nom de DKP (*Deutsche Kommunistische Partei*).

(10) Art. 21 al. 1 de la Loi fondamentale.

diates, si ce n'est qu'elle semblait exclure la possibilité d'interdiction préventive d'un parti. Sur ce point fondamental, la loi sur les partis est venue préciser les conditions dans lesquelles s'exerce cette liberté. En effet, pour bénéficier des prérogatives réservées aux partis, le groupement qui se constitue doit répondre à des conditions qui renvoient à la notion même de parti, au sens du droit allemand, conditions qui, par là même, encadrent la liberté en cause. Ainsi l'article 2 a-t-il délimité la notion de parti en ces termes : « Les partis sont des associations de citoyens qui veulent influencer, d'une manière permanente ou pour une longue période, dans le domaine de la Fédération ou d'un Land, la formation de la volonté politique et participer à la représentation du peuple au Bundestag ou dans un Landtag, lorsque, d'après l'image d'ensemble de leurs caractéristiques effectives, notamment d'après le nombre de leurs membres et d'après leur apparition publique, ils offrent une garantie suffisante du sérieux de cet objectif. Les membres d'un parti ne peuvent être que des personnes physiques » (11). En outre, l'article 6 alinéa 1 énonce : « Le parti doit avoir un statut écrit et un programme écrit. » Quant à l'alinéa 3 de l'article 6, il exige que les statuts et les programmes ainsi que les noms des principaux dirigeants soient communiqués au président de la commission électorale fédérale, et que celui-ci soit informé de la dissolution du parti ou d'une fédération. Ces dispositions sont contraignantes puisque l'article 38 de la loi sur les partis autorise le président de la commission électorale fédérale à utiliser l'astreinte pour obliger le comité directeur d'un parti à se conformer aux dispositions de l'article 6.

Par le jeu de ces conditions, la constitution d'un parti est susceptible d'un contrôle exercé par le Tribunal constitutionnel fédéral. L'ensemble des dispositions de l'article 6 ne constitue pas cependant une autorisation préventive à proprement parler. L'article 6 est avant tout un moyen de rassembler les preuves et seul le Tribunal constitutionnel fédéral reste compétent en matière d'interdiction des partis.

Ces dispositions restent insuffisantes si dans les faits les partis n'ont pas une chance égale de développement. L'article 5 de la loi sur les partis, également qualifié de *Differenzierungsklausel*, clause de différenciation (12), proclame que l'Etat ou l'administration doivent

(11) Pour des commentaires critiques approfondis de ce texte voir notamment Wilhelm HENKE, *Das Recht der politischen Parteien*, 2<sup>e</sup> éd., Göttingen, 1972, p. 32, et Hans Rudolph LIPPARD, *Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt*, Berlin, 1975, p. 649-650.

(12) Cf. F. OSSENBÜHL, *Rechtliche Probleme der Zulassung zur öffentlichen Stadthallen*, in *DUBV*, 1973, pp. 289 et s.

assurer l'égalité de traitement aux différents partis. Cependant cette égalité de traitement n'est pas absolue. Elle peut être modulée en fonction de l'« importance du parti » mais, précise l'article 5 de la loi, jusqu'à un seuil minimum. La fixation de ce seuil minimum a fait l'objet de controverses en matière de remboursement des frais électoraux qui ont été finalement tranchées par le Tribunal de Karlsruhe lequel a fixé le seuil de remboursement à 0,50 % des deuxièmes voix exprimées dans une circonscription électorale (13). Deux critères définissent l'importance d'un parti. Le premier est constitué par les résultats électoraux. Le second, subsidiaire, est l'existence d'un groupe parlementaire au Bundestag, ceci afin de ne pas introduire un trop grand déséquilibre au sein des partis représentés au Bundestag. L'égalité de traitement ainsi entendue est conforme à l'esprit de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral qui n'a jamais considéré qu'en matière électorale la clause exigeant d'un parti 5 % des voix pour qu'il soit représenté au Bundestag constituait une rupture de l'égalité des chances des partis.

2. « *Ordre interne* » conforme aux principes démocratiques. — Le complément indispensable de la liberté de création des partis est prévu par l'article 21 alinéa 3 de la Loi fondamentale : « Leur organisation interne doit être démocratique. » Le terme allemand *Innere ordnung* traduit une conception plus large que celle d'organisation interne. Elle recouvre l'ensemble des activités du parti. Malgré son imprécision, la formule de la Loi fondamentale a été appliquée par le Tribunal constitutionnel fédéral en particulier lors du procès du SRP (14). L'arrêt considère en effet qu'un parti qui n'est pas organisé démocratiquement peut avoir pour but d'imposer un système non démocratique à l'ensemble du pays, ce qui justifie son interdiction, encore que cet élément n'ait pas été le seul retenu. Depuis, la loi sur les partis est venue détailler cette exigence générale en se fixant deux objectifs, à savoir la protection des droits des membres du parti et la démocratie dans l'organisation interne de ce dernier. Les moyens utilisés sont doubles : fixation de normes minimales, comme par exemple l'existence d'un comité directeur, et fixation de principes impératifs, on songe à l'élection au scrutin secret de ce comité directeur.

a) *Les droits des membres*. — La loi n'a pas imposé de dispositions impératives concernant l'admission des membres. Un parti doit en

(13) Parteiengesetz-Urteil, 3 décembre 1968, *BVerf. GE*, 24, 300.

(14) Précité.

effet toujours pouvoir refuser un candidat qui ne lui paraît pas correspondre à ses options, mais il n'en va pas de même pour la sortie du parti. La loi prévoit que tout membre a le droit de quitter un parti. Et surtout la procédure d'exclusion est strictement réglementée. Si la loi ne précise pas quels sont les motifs pouvant provoquer l'exclusion, ce qui aurait constitué une dénégation de l'indépendance des partis, elle limite cependant l'étendue des motifs d'exclusion. Le membre doit avoir commis une faute intentionnelle envers le parti et cette faute doit avoir eu des conséquences graves pour le parti (15). Cette disposition semble rejeter l'exclusion pour une simple divergence d'opinion, seule une opposition fondamentale peut donc constituer un motif d'exclusion.

De plus, la nature des mesures qui peuvent être prises contre un membre ainsi que les organes compétents pour ce faire doivent être prévus dans les statuts. Ces statuts doivent comporter un règlement juridictionnel, des juridictions arbitrales, une procédure d'appel auprès d'une juridiction arbitrale supérieure et, garantie finale, la décision d'exclusion doit être motivée par écrit. La liberté d'opinion d'un membre semble être préservée contre l'arbitraire d'une direction autoritaire.

b) *Organisation interne.* — Le législateur a souhaité que les principes d'égalité des membres et de démocratie à tous les niveaux règnent dans un parti, conditions indispensables pour qu'ils puissent remplir leurs fonctions. Si les conditions fixées par la loi ne sont pas remplies, le parti n'est pas démocratique. L'organisation du parti doit être territoriale, sans pour cela que les structures soient inscrites dans les circonscriptions administratives (16). Les organes des sections sont de deux ordres : l'assemblée des membres et le comité directeur. Les organes délibérants fondamentaux sont les assemblées de membres et le congrès. Un échelon intermédiaire est prévu : l'assemblée de délégués. Les mêmes textes s'appliquent à ces deux types d'organes (17). Leur rôle est fondamental puisqu'ils doivent élire les organes dirigeants (18) et décider de l'orientation du parti et de ses structures. La loi fixe une périodicité minimum de deux ans et veille à limiter au maximum la cooptation (19). Un des objectifs de la loi est d'organiser et de protéger la démocratie, en particulier dans les

(15) Art. 10 al. 4 de la loi sur les partis.

(16) Art. 7 al. 1 de la loi sur les partis.

(17) Art. 10 de la même loi.

(18) Art. 10 al. 4 de la même loi.

(19) Art. 10 al. 2 de la même loi.

congrès. Ainsi les délégués ne peuvent être élus que pour deux ans afin d'éviter de fausser les suffrages. L'article 13 fixe des règles impératives minimum quant à la composition des assemblées de délégués afin que la représentation des sections soit équitablement assurée. Elle l'est en fonction de deux critères : le nombre des militants et les résultats électoraux dans la circonscription de la section. Cependant le premier critère est prépondérant, le nombre des délégués d'une section doit être calculé en premier lieu d'après le seul nombre des militants, mais les statuts peuvent prévoir que la moitié, au maximum, du nombre total des délégués soit répartie en fonction des résultats électoraux. Ces dispositions ont pour but de conserver un rôle déterminant aux militants et d'éviter que les résultats électoraux ne pèsent trop lourd. La loi veille également à éviter la cooptation et l'installation d'une oligarchie aux postes clés du parti. Ainsi ne peuvent faire partie du comité directeur, tant du parti que d'une fédération ou d'une section, en plus des membres élus directement par les assemblées de membres ou les congrès, que des personnalités détenant leur poste par l'élection, mais néanmoins dans la proportion maximum d'un cinquième du nombre des membres du comité directeur (20). Cette disposition vise très précisément les députés dont la place ne doit pas devenir prépondérante au sein d'un parti. Des dispositions analogues s'appliquent aux assemblées de délégués. En ce qui concerne les organes politiques autres que le comité directeur, les dispositions sont moins strictes (21), mais l'élection reste le principe et la cooptation est également limitée. Le texte prévoit l'existence de juridictions arbitrales indépendantes des organes dirigeants et chargés d'appliquer un règlement juridictionnel joint aux statuts et qui doit garantir les droits de la défense. Le souci de préserver la démocratie dans les partis se remarque également par les dispositions concernant les sections territoriales. Les motifs de dissolution ainsi que les organes compétents pour la prononcer doivent être prévus par les statuts. Le congrès doit confirmer la décision, une possibilité d'appel doit exister. Ce souci est confirmé par l'article 15 alinéa 3 qui prévoit que les sections des échelons inférieurs doivent avoir un droit de proposition. Quant aux moyens d'assurer la formation démocratique de la volonté dans les différents organes, la loi impose un certain nombre de procédures. Elle rappelle que le droit de vote est égal pour tous, militants et dirigeants (22). Par ailleurs, les élections

(20) Art. 11 al. 2 de la même loi.

(21) Cf. art. 12 de la loi sur les partis.

(22) Art. 10 al. 2 de la même loi.

politiques importantes, en particulier celle des organes dirigeants, doivent avoir lieu au scrutin secret. Les décisions doivent être prises à la majorité des suffrages.

Ce luxe de détails ne doit néanmoins pas faire illusion. La loi du 24 juillet 1967 est, en quelque sorte, une loi-cadre qui laisse une large liberté aux partis. C'est pourquoi nombre de dispositions ont le caractère plus d'un conseil que d'une obligation impérative. Il en va ainsi notamment pour la dimension des structures territoriales, pour le mode d'élection de certaines institutions telles que l'organe exécutif du parti, pour la limitation du nombre des mandats et, d'une manière générale, pour les modalités de contrôle des militants sur leur direction. En outre, la loi passe sous silence la question de la présentation des candidats, particulièrement importante dans un système de représentation proportionnelle, et les rapports du parti avec le groupe parlementaire.

Mais, pour remarquables qu'ils soient, les aspects de la loi allemande jusque-là étudiés ne constituent en vérité que l'accompagnement de ce qui constitue sa raison d'être profonde, c'est-à-dire d'assurer et d'organiser le financement des partis.

### III. — LE FINANCEMENT DES PARTIS

L'article 21 alinéa 1 de la Loi fondamentale dispose que « les partis doivent rendre compte publiquement de l'origine de leurs ressources ». Due aux mauvais souvenirs que gardaient les constituants de certains soutiens financiers obtenus par le NSDAP, cette disposition a pris un sens nouveau dans l'actuel système constitutionnel allemand. De nos jours, il ne s'agit plus d'un simple contrôle des ressources financières mais de donner aux partis les moyens de remplir leurs fonctions. En effet, la loi sur les partis, sans interdire pour autant le financement privé, assure à ceux-ci un financement public. De cette manière, elle tend à favoriser la transparence des organisations politiques. Mais il ne s'agit pas là de l'œuvre du seul législateur. Avant comme après l'adoption de la loi, la jurisprudence de la Cour de Karlsruhe joue un rôle déterminant dans ce domaine.

1. *Le financement public des partis.* — Deux mécanismes essentiels doivent être envisagés, à savoir le remboursement des frais de campagne électorale et les déductions fiscales accordées aux contribuables auteurs de dons au profit des partis politiques.

a) *Remboursement des frais de campagne électorale.* — Pour comprendre l'état actuel du droit positif, il convient de rappeler la situation antérieure à la loi du 24 juillet 1967. En vertu d'une loi fédérale du 16 décembre 1954, le financement des partis n'était assuré qu'indirectement par le jeu d'avantages fiscaux accordés aux contribuables qui faisaient des dons aux partis politiques. Pour des raisons sur lesquelles nous aurons à revenir, cette loi fut déclarée inconstitutionnelle par la Cour de Karlsruhe (23). En contrepartie de cette décision qui privait les partis d'une importante source de financement, le Bundestag a alors voté annuellement une subvention aux partis politiques « pour le travail de formation politique ». Mais cette subvention n'était accordée qu'aux seuls partis représentés au Bundestag. Ce système présentait donc deux traits essentiels. D'une part il s'agissait d'un financement public global touchant à l'ensemble des fonctions du parti et non pas seulement à son rôle électoral. D'autre part, les petits partis se trouvaient exclus du bénéfice de la subvention. Ces inconvénients conduisirent le Tribunal constitutionnel fédéral à affirmer, dans un arrêt du 19 juillet 1966 (24), que seules doivent être remboursées les dépenses directement liées à la campagne électorale et que tous les partis qui participent à cette campagne devront bénéficier des fonds publics sous forme de remboursement des frais électoraux. Ainsi se trouvaient abandonnés et le financement public global et l'éviction des petits partis.

La loi sur les partis, dont la nécessité s'était accrue à la suite de cette décision, institua, dans sa section IV, le remboursement des frais électoraux, non sans tenter de réintroduire des éléments de financement global et de défaveur pour les petits partis. L'article 18 de la loi précise que tous les partis qui ont participé à la campagne électorale « avec leurs propres candidatures doivent être remboursés des frais nécessaires d'une campagne électorale raisonnable (*angemessen*) ». A cet effet, le budget fédéral doit fournir des fonds d'un montant égal à 2,50 DM par électeur inscrit, ces fonds devant constituer le forfait des frais de campagne électorale.

Le texte de 1967 indiquait que seuls les partis ayant obtenu 2,50 % des deuxièmes voix pouvaient prétendre au remboursement, celui-ci devant avoir lieu proportionnellement au nombre de voix obtenues par les partis. Mais la novation de la loi par rapport à l'arrêt de 1966 est que les partis remplissant les conditions nécessaires au remboursement peuvent se voir attribuer des acomptes par le pré-

(23) Cf. *infra*, n. 28.

(24) *BVerf. GE*, 19 juillet 1966, 20, 56.

sident du Bundestag. Ces acomptes ne doivent pas dépasser 60 % du montant total du remboursement et ils sont étalés sur trois ans : 10 % pour la deuxième année de la législature, 15 % la troisième année et 35 % l'année électorale. En cas d'élections anticipées, les acomptes peuvent être versés globalement (25). La loi autorise également les Länder à rembourser les frais électoraux mais selon les mêmes modalités que le Bund. La solution adoptée par la loi sur les partis est donc une position médiane, à mi-chemin entre le financement global et le financement strictement électoral.

Dans un arrêt du 3 décembre 1968 (26), la Cour de Karlsruhe a confirmé le principe des acomptes (27). Mais, donnant raison aux petits partis, elle a abaissé le seuil de remboursement fixé par la loi à 2,50 % des voix à 0,50 %. Les inconvénients du système pratiqué entre 1958 et 1965 sont donc supprimés, ainsi que le barrage constitué par la clause des 2,50 % dont le résultat était de défavoriser et même d'empêcher toute création de parti.

b) *Déductions fiscales pour dons aux partis politiques.* — Cette forme initiale du financement des partis, adoptée par la loi fédérale du 16 décembre 1954, a été condamnée par un arrêt de la Cour de Karlsruhe du 24 juin 1958 (28). L'argumentation du Tribunal est d'une grande simplicité. En raison de la nature progressive de l'impôt sur les revenus, les gros contribuables sont plus fortement incités aux dons. Les conséquences sont doubles. En premier lieu, cette forme de financement public indirect que constitue la réduction d'impôt favorise de manière différente les partis et rompt donc le principe d'égalité entre eux. En second lieu, cette disposition favorise les partis qui recrutent leurs adhérents et surtout leurs sympathisants parmi les citoyens aux revenus élevés au détriment des partis ayant un grand nombre d'adhérents aux revenus modestes et peu intéressés par les avantages fiscaux, ces partis ne pouvant alors compter que sur les contributions de leurs membres.

Tout en tenant compte de cette jurisprudence, la loi sur les partis réintroduit ce financement public indirect. En effet, si la Cour avait condamné le principe de la déduction fiscale, c'était en raison de la nature progressive de l'impôt. La loi a donc adopté la solution de limiter le montant des sommes déductibles de l'impôt. Les articles 34

(25) Art. 20 de la loi sur les partis.

(26) Préc. *supra* p. 63, n. 13.

(27) La Cour déclare que « les analyses électorales et les sondages doivent être commandés dès la première année après les élections, les imprimés et les affiches doivent être préparés ». Elle justifie ainsi le principe des acomptes.

(28) *BVerf. GE*, 8, 51.

et 35 autorisent la déduction des dons jusqu'à 660 DM pour une personne physique ou morale et jusqu'à 1 200 DM pour un ménage. Le procédé a l'avantage d'inciter les citoyens à participer à la vie politique et de limiter, sans la faire disparaître, l'inégalité entre les partis. Cette solution a été confirmée par la Cour de Karlsruhe en 1979, en dépit des doléances des partis qui invoquent l'insuffisance des dispositions légales et leurs difficultés financières. La question n'est toujours pas réglée aujourd'hui puisqu'un scandale concernant les dons et subventions déductibles des impôts a éclaté à Bonn à l'automne 1981.

Bien entendu, les partis disposent aussi d'autres sources de financement d'origine purement privée. La loi ne s'en est pas entièrement désintéressée puisque ces ressources doivent, comme les autres, être rendues publiques.

2. *La transparence financière des partis.* — La section V de la loi sur les partis est consacrée à la reddition des comptes. On doit remarquer que le contrôle ne porte que sur les recettes et non sur les dépenses car la solution contraire reviendrait à nier toute liberté aux partis. Néanmoins, l'existence d'un contrôle introduit la possibilité d'une moralisation financière des partis.

L'article 23 dispose que le comité directeur doit publier chaque année un rapport justificatif des recettes du parti. Ce rapport doit faire état des cotisations, des versements des élus, des revenus provenant des biens du parti, des publications, des dons, des crédits, du remboursement par l'Etat des frais électoraux et des ressources diverses (29). L'article 26 donne la définition des recettes, l'alinéa 3 précise que les biens en nature doivent être chiffrés en argent. L'article 27 alinéa 3 indique que les prestations de service des membres du parti ou des organisations proches du parti supérieures à 1 000 DM doivent être également chiffrées en argent. Le texte initial de l'article 25 prévoyait que les dons supérieurs à 20 000 DM pour une personne physique et à 200 000 DM pour une personne morale devaient être mentionnés dans le rapport avec le nom et l'adresse du donateur. La Cour de Karlsruhe s'est montrée plus sévère en exigeant la publicité du donateur à partir de 20 000 DM, qu'il soit une personne physique ou une personne morale.

La vérification des comptes est imposée par l'article 23 alinéa 2. Elle est assurée par des commissaires aux comptes n'ayant aucun lien avec le parti (30). Les partis sont obligés de tenir une comptabi-

(29) Art. 24 al. 3 de la loi sur les partis.

(30) Art. 31 de la même loi.

lité et de conserver leurs livres pendant cinq ans (31). Les modalités de vérification des comptes sont précisées par l'article 29. Il faut remarquer que ce sont les comptes non seulement du parti mais aussi des fédérations et des sections qui peuvent être l'objet de vérifications. De plus, les experts-comptables peuvent exiger des membres du Comité directeur toutes justifications et explications nécessaires. Le rapport comptable est ensuite transmis au président du Bundestag qui est chargé de le publier. Une seule sanction est prévue, mais elle revêt une importance particulière. Le président du Bundestag n'est pas autorisé à rembourser les frais électoraux des partis qui n'auront pas présenté de rapport comptable vérifié selon les dispositions de la loi et revêtu du visa des commissaires aux comptes. Cette sanction peut paraître insuffisante pour garantir la véracité et la loyauté des comptes des partis, mais elle a l'avantage d'exister et de prouver que la publicité des comptes n'est pas une entreprise irréalisable. Quoi qu'il en soit, les chiffres communiqués permettent une plus grande connaissance de la nature et de l'activité des partis politiques.

Au total, les partis politiques allemands bénéficient d'une condition juridique d'une richesse légale et jurisprudentielle sans comparaison avec les autres pays démocratiques. Il est frappant de constater que cet appareil n'a pas modifié la vie des partis en République fédérale d'Allemagne ni le fonctionnement des institutions parlementaires. C'était, il est vrai, l'un des objectifs de la loi sur les partis. Est-il certain que la vie démocratique des partis soit renforcée ? Que les citoyens de la RFA se reconnaissent dans leurs partis ? On peut en douter. En revanche, la situation financière des partis est toujours aussi difficile et les formations représentées au Bundestag vont jusqu'à souhaiter une révision de la constitution pour permettre un financement direct ou indirect par la Fédération et les Länder (32). Il n'en reste pas moins que le statut juridique des partis politiques allemands, en dépit de toutes les critiques qui ont pu lui être faites, des nombreux problèmes qu'il n'a pas résolus, permet une plus grande transparence de leurs activités, ce qui, quand on considère la situation qui prévaut en France, est loin d'être dérisoire.

(31) Art. 28 de la même loi.

(32) Cf. *Der Spiegel*, 14 décembre 1981, p. 17.

FRÉDÉRIC HARTWEG

## *Le système des partis*

L'article 21 de la Loi fondamentale (LF) mentionne expressément les partis — pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle allemande — comme éléments qui « concourent à la formation de la volonté politique du peuple ». La réalité politique montre que les partis se sont, en fait, imposés depuis 1949, comme les représentants quasi exclusifs de cette volonté, alors que la LF disposait qu'ils ne faisaient que concourir à sa formation. La LF exige que « leur organisation interne (soit) conforme aux principes démocratiques » mais les procédures de sélection des candidats aux élections sont loin d'être toujours fidèles à l'esprit de ces principes. Malgré une critique souvent virulente de leur pratique quotidienne et plus encore de leurs manipulations financières, la légitimité de leur quasi-monopole semble tacitement admise, comme en témoignent notamment un taux d'abstention très faible aux élections et un niveau d'adhésion — sinon de militantisme — bien supérieur à celui des partis en France. Les nombreuses « initiatives » ou « comités de citoyens », tout comme les « initiatives d'électeurs » en 1972 expriment cependant un certain déficit de leur représentativité et témoignent du désir de ne plus s'en remettre aux seuls partis existants, considérés parfois comme sclérosés, pour des actions ponctuelles, ou pour la défense d'intérêts catégoriels ou locaux. Cette forme d'organisation plus spontanée, sans statuts contraignants, constitue une sorte de soupape face à l'immobilisme des partis mais verse souvent dans une certaine forme de corporatisme. L'organisation partisane semble pourtant bien vivante dans la mesure où des mouvements comme ceux des écologistes y recourent pour exprimer leurs revendications et programmes.

Le système des partis en RFA se caractérise dans son évolution par un développement initial fortement asymétrique accompagné

d'un rapide processus de concentration au bénéfice de deux grands partis et d'un petit. En dehors de la législature 1957-1961 pendant laquelle la CDU/CSU détenait la majorité absolue, tous les gouvernements ont été constitués sur la base de coalitions et les trois partis actuellement représentés au Bundestag ont utilisé toutes les combinaisons possibles : CDU/CSU-FDP (1949-1957 ; 1961-1966), CDU/CSU-SPD (1966-1969), SPD-FDP (depuis 1969). Ceci démontre l'existence d'un large consensus en matière de politique économique et sociale et justifie, surtout depuis deux décennies, la très forte concurrence pour occuper le centre de l'échiquier politique. La nécessité de constituer des coalitions et la position majoritaire de l'opposition au Bundesrat empêchent cependant le parti dominant du Gouvernement depuis 1969, le SPD, d'aller jusqu'au bout de ses projets et de leur logique. La forte position des partis dans les institutions et rouages du pays — elle explique notamment la politique de « pondération » qui s'installe dans les chaînes de TV —, la barre des 5 % et les modalités du financement public rendent extrêmement difficile la percée au niveau fédéral de nouveaux partis et ont évité l'émiettement caractéristique de la république de Weimar.

#### 1945-1949 : LA PHASE DE RECONSTITUTION

Le système des partis qui va se constituer dans le vide politique de l'Allemagne de 1945 après douze ans de monopole du NSDAP comporte par rapport à celui de la I<sup>re</sup> République de nombreux éléments d'innovation même si les regroupements témoignent d'une certaine forme de stabilité dans le paysage politique. Ainsi les résultats des élections de 1961 (SPD : 36,2 % ; FDP : 12,8 % ; CDU/CSU : 45,3 %) sont assez proches de ceux obtenus en 1928 sur le territoire correspondant à celui de la RFA : gauche (SPD + KPD) : 35,5 %, libéraux (DDP + DVP) : 13,5 %, chrétiens et droite conservatrice : 47,2 %. Selon la décision des Alliés à Potsdam — « dans toute l'Allemagne, tous les partis démocratiques doivent être autorisés et encouragés » — les partis doivent obtenir de ceux-ci une « licence » préalable, et les Occidentaux se montreront particulièrement réticents, craignant la réorganisation du courant nazi. Les premières élections aux diètes régionales (1946) ne dégagent pas de système partisan nettement structuré ; la misère morale et matérielle, le chômage massif, l'afflux des réfugiés laissent plutôt augurer d'un émiettement considérable des forces politiques propice à toutes les tentations de radicalisation. D'autres facteurs vont cependant, mieux qu'en 1918-1919, permettre l'instauration d'un système de partis

stable, d'un « pluralisme modéré » (K. von Beyme) ; l'écrasement du III<sup>e</sup> Reich, sa condamnation unanime (même lorsque celle-ci est « tardive ») et l'occupation empêchent la constitution d'une nouvelle « légende du coup de poignard dans le dos » et ne donnent que peu de chance à l'extrême-droite ; douze ans de propagande antibolchevique, l'entrée de l'Armée Rouge, le sort des prisonniers de guerre en URSS, celui des expulsés, des réfugiés et des habitants de la zone d'occupation soviétique expliquent l'effondrement rapide du KPD. Douze ans d'interdiction des partis qui donnent à ceux-ci une certaine « virginité politique », et l'attitude coopérative des Alliés après le début de la guerre froide allaient favoriser l'ancrage d'un système partisan stable. Deux blocs de force à peu près égale se dégageaient lors des premières consultations régionales : la démocratie chrétienne avec 37,7 % et la social-démocratie, amputée de ses bastions en zone orientale, avec 35 %. Durant cette première phase, quatre courants se partagent l'échiquier politique : 1. le courant communiste rapidement laminé : le verdict d'interdiction du tribunal de Karlsruhe touchera, après de longs débats et controverses sur l'opportunité et la légitimité de cette mesure, un parti moribond (2,2 % en 1953) ; 2. le courant social-démocrate, décimé comme le courant communiste par la dictature, renoue rapidement avec sa tradition sous la conduite d'un chef charismatique, Kurt Schumacher, victime éminente du nazisme. Malgré son patriotisme donnant la priorité à l'unité nationale — son chef reproche aux « partis bourgeois » leurs concessions aux Alliés — son anticommunisme sans réserve, il est victime de ses projets d'étatisation et de planification qui permettront à des adversaires peu enclins aux nuances d'assimiler le socialisme à l'économie de pénurie, au dirigisme, voire à la dictature, et n'arrivera pas à traduire sur le plan électoral la conviction intense de sa légitimité politique et morale ; 3. le courant démocrate-chrétien, qui réunit dans une *union* (CDU/CSU) les forces politiques d'inspiration chrétienne, constitue l'élément nouveau du système dans la mesure où ce rassemblement se propose de surmonter le clivage confessionnel et de pallier la faiblesse d'un « Zentrum » exclusivement catholique. Les premières velléités d'un socialisme chrétien à la recherche d'une troisième voie entre le communisme et le capitalisme furent rapidement étouffées au profit de l'« économie sociale de marché » de L. Erhard. En insistant sur la composante fédérale, la CSU, jumelle bavaroise de CDU, de tonalité plus conservatrice, réussissait à refouler progressivement le Parti bavarois (BP), antisocialiste et particulariste jusqu'au séparatisme ; 4. le courant libéral réussit, mieux que sous la république de Weimar, encore qu'au terme d'un processus relative-

ment difficile, à se regrouper en 1948 en un mouvement très décentralisé au sein duquel se maintenait un groupement libéral-progressiste au sud et un autre, national-conservateur, au nord.

En dehors de ces quatre courants il convient de signaler, outre le Parti bavarois, le Parti allemand (DP), conservateur à forte assise rurale en Basse-Saxe, qui se maintiendra au parlement jusqu'en 1961, et le « Zentrum » maintenu, dont la sensibilité se situe plus à gauche que celle de la CDU. Ces partis qui se caractérisent par une forte proximité par rapport à la CDU seront progressivement phagocytés par celle-ci : elle attirera leurs dirigeants et digérera leur électorat. Les groupements néo-nazis (le SRP sera interdit en 1952) ne connaissent que quelques succès locaux.

#### 1949-1961 : LA CONCENTRATION

Cette phase est caractérisée par une forte personnalisation du pouvoir sans véritable fondement institutionnel (*Kanzlerdemokratie*), les élections législatives devenant avec Adenauer une forme de plébiscite du Chancelier, et par une évolution asymétrique très nette au profit de la CDU/CSU (31 % en 1949, 45,2 % en 1953, 50,2 % en 1957) tandis que le SPD stagnait (29,2 % ; 28,8 % ; 31,8 %) loin en dessous de la barre des 40 % qui représentait avec l'hypothétique alliance avec les libéraux le seuil d'accès au pouvoir. Cette évolution rendait peu crédible l'alternance, fondement même du système démocratique et de son pouvoir d'intégration. L'irrésistible ascension de la CDU/CSU qui absorbe — en dehors des libéraux — dirigeants et électeurs conservateurs situés à sa droite, est le moteur d'une formidable concentration au bénéfice de trois partis, qui en 1961 restent seuls représentés au Bundestag alors qu'il y en avait dix en 1949. Les chiffres sont éloquentes à cet égard :

|      | CDU/CSU, SPD, FDP | CDU/CSU, SPD |
|------|-------------------|--------------|
| 1949 | 72,1              | 60,2         |
| 1953 | 83,5              | 74,0         |
| 1957 | 89,7              | 82,0         |
| 1961 | 94,3              | 81,5         |
| 1965 | 96,4              | 86,9         |
| 1969 | 94,6              | 88,8         |
| 1972 | 99,1              | 90,7         |
| 1976 | 99,1              | 91,2         |
| 1980 | 98                | 87,4         |

Ce processus ne fut guère entravé par la création de nouveaux partis consécutive à la suppression des « licences » qui n'arrivèrent pas à combler le handicap au départ face au grand rassemblement interconfessionnel de la CDU/CSU dont le slogan conservateur par excellence (*Keine Experimente*) fit merveille contre un SPD privé du charisme de Schumacher et lourdement hypothéqué par l'image négative de son opposition à l'économie de marché associée au « miracle économique », à l'intégration atlantique et au réarmement, synonyme de garantie de liberté face au communisme. Les deux premières législatures avaient suffi à réduire le système des partis à trois protagonistes, deux grands, dont un dominant, et un petit. Le corollaire de cette évolution était un comportement électoral qui incitait le citoyen à voter « utile » et une détermination claire des fonctions Gouvernement/opposition. Outre celles déjà invoquées, les raisons de cette concentration sont les suivantes : la CDU/CSU profite de la prospérité naissante, de la résorption rapide du chômage, propice à la pacification sociale, de la réhabilitation internationale et de l'intégration réussie des réfugiés qui retirera sa base au Bloc des Expulsés (BHE). L'anticommunisme ambiant, tout comme la clause des 5 % encore durcie en 1953 et en 1956, ne laissa aucune chance aux petits groupements de tendance neutraliste comme le GVP de G. Heinemann.

#### 1961-1966 : LE NIVELLEMENT DES IDÉOLOGIES

Cette période se caractérise par une érosion des différences programmatiques qui trouvera notamment son expression concrète dans le choix du thème de la sécurité comme slogan électoral dominant par les trois partis en 1965. Cette évolution est entamée par le SPD qui dès 1959 (Congrès de Bad Godesberg) opère son *aggiornamento* en abandonnant la référence marxiste et en renonçant à une opposition systématique au bénéfice d'une opposition ponctuelle. Ce revirement qui va faire de l'ancien parti de la classe ouvrière un « parti du peuple », ouvert à l'instar de la CDU/CSU, à toutes les couches de la société, conduit le SPD à accepter le cadre créé par l'économie de marche et l'intégration atlantique et européenne. Ce n'est pourtant qu'en 1965 que l'atténuation de l'alternative idéologique et le nouveau pragmatisme face à une situation irréversible allaient permettre au SPD de frôler la barre des 40 % grâce à une première percée dans le réservoir électoral des partis bourgeois, notamment dans l'électorat catholique. La CDU avait fortement senti en 1961 l'effet de l'usure

du pouvoir et la baisse de son influence consécutive à l'échec d'une certaine politique, matérialisé par le mur de Berlin, et aux palinodies accompagnant le départ d'Adenauer ; l'érosion de ses capacités d'innovation n'était que partiellement masquée par la popularité du nouveau chancelier Erhard. Les libéraux qui avaient obtenu en 1961 leur meilleur résultat (12,8 %) en faisant campagne pour une coalition avec la CDU, mais sans Adenauer, allaient payer en 1965 leur opportunisme par des pertes sensibles (9,5 %) et une solide et durable réputation de versatilité. Les difficiles négociations précédant la constitution du gouvernement de coalition tout comme l'affaire du *Spiegel* faisaient apparaître de séricuses fissures dans le « bloc bourgeois ».

#### 1966-1969 : LA CRISE DE LÉGITIMITÉ

A partir de 1966 le système des partis allait connaître une sérieuse crise de légitimité due à la conjonction de plusieurs facteurs. Les attermolements de L. Erhard, le recul électoral de son parti en Rhénanie du Nord-Westphalie, les divergences avec les ministres FDP en matière budgétaire et leur retrait, le départ du chancelier, la récession qui mettait fin au mythe de la croissance continue conduisirent à une « grande coalition » CDU/SPD qui, véritable formalisation de l'absence d'alternative, ouvrit une période critique pour la démocratie parlementaire. Le SPD se vit confronté à un choix délicat : il ne pouvait d'une part que difficilement se soustraire à ses responsabilités, ne pas saisir la chance de quitter dans l'électorat l'image de l'éternel opposant pour la troquer contre celle d'une force politique responsable, mais prenait d'autre part le risque de participer à la régénération d'une CDU/DSU à bout de souffle. L'absence quasi physique d'une véritable opposition au Bundestag (49 députés FDP face à 447 députés gouvernementaux) pendant trois ans priva cette institution parlementaire essentielle en RFA, d'une partie de sa crédibilité. Sans minimiser l'œuvre législative de la « grande coalition » (loi sur l'état d'urgence relativement libérale, mesures efficaces dans la lutte contre la récession), celle-ci a cependant mis entre parenthèses de nombreux problèmes (réforme de la loi électorale par exemple), entraînant à la base des partis une suspicion réprobatrice devant tant de pragmatisme et si peu de respect des programmes. Bien que la phase ultime soit caractérisée par un immobilisme total, cette coalition permit cependant d'aplanir le chemin pour une alternative réelle.

Au malaise du système correspond également un malaise général dans les partis. Dans le camp de la CDU, la base acceptait difficilement une coalition qui allait à l'encontre de l'argument électoral de toujours qui déniait au SPD la capacité de gouverner. Après le refus du SPD de réformer la loi électorale la crainte d'une entente de celui-ci avec le FDP s'installa. La base du SPD manifesta une vive opposition à la participation au gouvernement : un tiers des délégués la condamna *a posteriori* au Congrès de Nuremberg (1968) et le Parti perdit des voix lors des élections aux diètes régionales. Mais c'est le FDP qui subit le plus fortement l'effet du malaise. Menacé dans son existence par un projet de scrutin majoritaire, confiné dans l'opposition, il refusa la loi sur l'état d'urgence et entreprit une mutation radicale qui lui fit perdre sa composante conservatrice et transforma le Parti en une formation libérale de gauche sous la direction de W. Scheel. Réduit à 5,8 % en 1969 le FDP n'en avait pas moins trouvé une homogénéité nouvelle qui allait lui permettre, après avoir obtenu l'élection de G. Heinemann à la présidence de la République, de constituer une coalition avec le SPD — alliance historique, selon W. Maihofer —, à l'image de celle réalisée entre le prolétariat et la bourgeoisie éclairée dans les autres pays européens au XIX<sup>e</sup> siècle. Le FDP a peut-être su, mieux que les autres formations, percevoir cette volonté de réforme de la « nouvelle classe moyenne » qu'il va consigner dans ses « thèses de Fribourg ».

La critique du système des partis fut particulièrement virulente à droite : le NDP (extrême-droite) chercha à exploiter les mécontentements catégoriels de toute sorte en particulier chez les agriculteurs, artisans, petits commerçants en vitupérant les partis du « cartel » qui exploitent à leur profit le système. Il réussit à entrer dans plusieurs parlements régionaux, mais échoua de peu au Bundestag en 1969 (4,3 %) et ne parvint pas à déstabiliser le système. Le passage de l'opposition à l'intérieur du système à l'opposition au système est encore plus nettement marqué à gauche dans l'opposition extra-parlementaire (APO), mouvement peu homogène constitué autour du noyau du mouvement étudiant, militant pour une démocratie radicale, contre l'« *establishment* des partis ». Cette critique s'inspire des théories de J. Habermas sur la non-représentativité des partis (le SPD compte actuellement environ 1 million de membres, la CDU 700 000 (300 000 avant 1969), la CSU 200 000, le FDP 80 000) le caractère superficiel de la stabilité électorale, et la nécessité de formes nouvelles d'action et d'organisation politiques (initiatives et comités de citoyens). Une autre forme de critique se fera entendre contre le principe même de la délégation, contre le « mandat impératif »,

contre la discipline de vote, lors de la défection de députés SPD et FDP qui rejoindront les rangs de la CDU après 1969 et l'on parlera même de corruption.

#### 1963-1980 : POLARISATION ET NORMALISATION

Les élections de 1969 marquèrent la fin de l'immobilisme en permettant une véritable alternance, élément central du jeu démocratique puisque après vingt ans de pouvoir, la CDU/CSU se retrouvait pour la première fois dans l'opposition sans avoir réellement perdu les élections. Elle continua à se comporter en parti gouvernemental injustement et temporairement écarté du pouvoir, essayant notamment d'attirer à elle des députés SPD ou FDP, tactique qui fut sanctionnée par l'échec du seul « vote de défiance constructif » de l'histoire parlementaire de la RFA. Les élections de 1972, fortement personnalisées, conduites sur le thème de l'*Ostpolitik*, confirmèrent l'alternance en renforçant la coalition. Elles démontrèrent cependant, comme celles de 1980, que la capacité d'action d'un gouvernement n'est pas nécessairement fonction du nombre de députés qui le soutiennent. Le SPD qui avait réussi, tout comme le FDP, à intégrer une partie non négligeable des militants de l'APO (une petite frange de celle-ci se lança dans l'aventure du terrorisme politique), augmenta aussi le risque d'hétérogénéité à sa base, et une certaine « réidéologisation » du Parti faillit le priver de son plus grand succès électoral (45,8 %). La CDU récupéra une large part des voix du NPD en pleine déconfiture et surmonta partiellement ses difficultés en renforçant sa base militante et en renouvelant sa direction. Malgré son excellent résultat de 1976, la CDU/CSU ne put reconquérir le pouvoir, ce qui conduisit la CSU à remettre en question le système des trois partis. Partant d'une analyse propre du rapport de force et de la tactique à suivre, la CSU décida de ne plus constituer un groupe parlementaire commun avec la CDU. Cette décision fut considérée comme un premier pas vers la création d'un quatrième parti (CSU ou autre) à l'échelle de la RFA qui aurait entraîné l'extension de la CDU à la Bavière. Cette tentative se termina par un compromis qui maintenait le groupe parlementaire unique, mais donnait à la CSU une plus grande marge de manœuvre, et les escarmouches ne prirent fin qu'avec la nomination de F. J. Strauss comme candidat-chancelier. La CSU procédait d'une analyse différente de celle de la CDU, adepte du système en place, spéculant à terme sur une coalition CDU/FDP et peu désireuse de se laisser entraîner dans l'engrenage d'une multiplication des partis qui

pourrait voir, outre la disparition du partenaire potentiel FDP, la création par symétrie d'un parti à la gauche du SPD entraînant une « weimarisation » du paysage politique par l'éclatement d'un système qui avait fait la preuve de sa stabilité. A l'opposition globale et sans nuances de la CSU, la CDU préférerait une attitude plus souple, cherchant notamment à attirer le FDP dans des coalitions au niveau des Länder. Pour la CSU au contraire, le FDP était devenu un appendice sans autonomie du SPD, au sein d'un « bloc socialo-libéral » (allusion transparente au « système de bloc » en vigueur en RDA). Seule une scission de la CDU/CSU qui permettrait à la CSU d'épuiser le réservoir de droite et à la CDU, délestée de l'image droitiste de la CSU de mordre sur l'électorat « libéral » du FDP et du SPD, pourrait selon la CSU réinsuffler une dynamique nouvelle à un système figé. Le maintien de la menace de scission ne contribua pas pour peu, autant que la volonté de « lever l'hypothèque Strauss », à la désignation de celui-ci comme candidat-chancelier. La CDU craignait également que la rivalité n'entraînat des frictions dommageables à l'image commune. Après 1980, les deux stratégies subsistent, même si celle de la CDU semble actuellement l'emporter. Elle conduit ses dirigeants à rester dans l'expectative, à attendre la rupture de la coalition en place, attitude qui correspond à une certaine « paresse programmatique » de la CDU qui ne s'est donné sa première charte fondamentale (*Grundsatzprogramm*) qu'en 1978.

Le succès de la coalition en 1980 qui fut surtout celui du chancelier et du FDP, le candidat Strauss entraînant un fort degré de mobilisation contre lui, n'a pas éliminé le doute sur les intentions du FDP de maintenir la coalition jusqu'à son échéance normale et ce malgré ses protestations répétées. Les réticences de l'électorat FDP, manifestées par sondage, à suivre son parti dans une coalition avec la CDU/CSU semble encore constituer un frein ultime pour les dirigeants. Mais c'est surtout le SPD qui semble en proie au désenchantement et au doute. Alors que ses projets sont régulièrement écrêtés par un triple freinage — celui au niveau de la coalition, celui du compromis nécessaire avec le Bundesrat dominé par la CDU/CSU ainsi directement associée au pouvoir et celui d'un tribunal constitutionnel pas toujours enclin au *judicial self-restraint* —, il se voit confiné dans le rôle de « courroie de transmission du gouvernement », d'« extincteur de revendications ». Convaincu qu'il reste porteur d'un projet de société, il souffre d'un reflux du militantisme et nombreux sont ceux qui croient que seule une cure d'opposition permettra de surmonter la crise d'identité du parti. La direction du parti semble elle-même divisée sur l'analyse de la situation et la publication récente des

6 thèses de R. Löwenthal a servi de révélateur. Le chancelier Schmidt et ses partisans, soucieux de se maintenir au pouvoir, insistent sur la nécessité de reconquérir les couches salariées de la société industrielle, tandis que le président W. Brandt, préoccupé de l'avenir du parti, cherche à intégrer, comme après 1968, les couches et les forces nouvelles encore marginales (écologistes, alternatifs, pacifistes) qui se manifestent dans la société. Le cas d'E. Eppler, écologiste et pacifiste convaincu, récemment écarté du présidium du parti, est significatif de cette volonté de maintenir ces options à l'intérieur du parti. Celui des « dissidents » Hansen et Coppik ne semblent pas être le point de départ de la création d'un SPD de gauche semblable à l'USPD, ni susceptible d'attirer un électorat important.

#### LES PARTIS HORS SYSTÈME

Nous ne nous attarderons guère sur les groupuscules marxistes, marxistes-léninistes, et les différents avatars du maoïsme (le KPD vient de prononcer son auto-dissolution). Le DKP créé en 1968 revendique plus de 40 000 membres. Son inféodation à Moscou et à Berlin-Est limite son audience et rend peu crédible son engagement aux côtés des écologistes et des pacifistes. Son action, déclinante, reste essentiellement municipale et se manifeste, surtout sous couvert syndical, dans les entreprises. Le NPD cherche par une agitation xénophobe à exploiter les difficultés créées par la montée du chômage, de fortes concentrations d'étrangers et les problèmes de scolarisation et d'emploi de la deuxième génération d'immigrés mal intégrés. Les écologistes (et les alternatifs à Berlin-Ouest) après des succès flatteurs aux élections régionales et européennes et un échec imputable sans doute à la forte polarisation des élections de 1980, sont en passe de réussir leur entrée dans le système. Ils restent cependant un groupement hétéroclite d'où le conservatisme nostalgique n'est pas absent, et leur programme-fléuve ne masque pas le caractère monodimensionnel de leur action. Le mouvement pacifiste refuse pour sa part d'envisager une constitution en parti, préférant à l'instar d'E. Eppler agir au sein des partis, ce qui reste possible à l'intérieur du SPD et du FDP mais semble intolérable à la CSU.

## CONCLUSION

Outre les grands traits du système des partis déjà annoncés en introduction, on peut ajouter celui d'une grande transparence du système. L'électeur se trouve au moment du choix en présence de deux blocs nettement délimités et ce, même au moment du revirement de 1969 puisque la CDU/CSU avait attaqué le FDP avec une particulière vigueur. L'opinion publique le ressent bien comme tel puisque la tentative de H. Kohl, fort de son succès relatif de 1976 de réclamer la chancellerie, qui selon lui ne pouvait aller à une « coalition de perdants », n'eut que peu d'écho. Les deux changements de coalition de 1966 et 1963 ne se sont pas opérés à la suite de défaites électorales « contraignantes » — le nouveau chancelier ne sortait pas des rangs de l'opposition —, mais par une modification de la combinaison parlementaire, confirmée par les citoyens à l'élection suivante. Un fort degré de personnalisation caractérise les élections législatives. Celles de 1980 qui opposaient H. Schmidt à F. J. Strauss ont vu la confrontation de personnes refouler à l'arrière-plan le choix des programmes. H. Schmidt est bien perçu comme le chancelier d'une coalition plus que d'un parti, et le fait qu'il ne semble pas appeler de ses vœux une majorité absolue du SPD qui le livrerait aux exigences de son aile gauche a fourni un impact particulier du slogan du FDP qui luttait à la fois contre Strauss et contre la majorité absolue d'un parti qui annihilerait son influence. Les libéraux ont aussi pu enregistrer un écart positif sensible entre 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> voix...

La vigueur et même l'âpreté des campagnes électorales allemandes — les élections régionales se font de plus en plus sur des thèmes fédéraux, servent souvent de correctifs et maintiennent élevée la température politique — ne doivent pas masquer un nivellement idéologique et programmatique réel qui est lui-même le reflet des profondes modifications de la structure sociale de la RFA. Nous nous trouvons en présence de deux blocs de force à peu près égale depuis que le gonflement relatif des couches moyennes salariées (61 % de la population se situe elle-même dans les classes moyennes) a réduit le poids électoral des travailleurs indépendants (agriculteurs, artisans, commerçants, entrepreneurs, professions libérales) et du salariat industriel qui constituent la clientèle stable de la CDU/CSU et du SPD. Après avoir été attirée par la politique de réformes SPD/FDP, cette nouvelle couche de salariés semble s'orienter actuellement vers la CDU/CSU, ce qui entraîne le FDP à la suite de cet électorat

flottant dans un mouvement pendulaire vers celle-ci. L'arasement des bastions traditionnels des deux grands partis les contraint à se livrer bataille au centre pour le même électorat potentiel sans délaisser pour autant leur clientèle acquise. Etre placé au centre signifie certes pour maint électeur du SPD une sécularisation de son adhésion, désormais fondée non plus en foi mais en raison. Dans cette lutte pour occuper le centre le FDP, qui cherche à maintenir un « monopole du libéralisme » bien difficile à légitimer, n'est plus le point de passage obligé des électeurs qui vont d'un grand parti à l'autre. Le système des partis de la RFA a fait preuve d'une remarquable stabilité. Grâce à lui, la démocratie de Bonn ne fonctionne pas uniquement « par beau temps » comme le prétendent ses détracteurs. L'irruption des écologistes semble pourtant être à même de troubler durablement le bel équilibre des deux blocs et des trois partis, dans la mesure où les « verts » paraissent cependant difficiles à intégrer dans le jeu parlementaire des trois partenaires/adversaires solidement installés dans leurs privilèges et flanqués de leurs fondations richement dotées. Les écologistes constituent actuellement la seule force capable de pénétrer dans un système qui rend extrêmement difficile l'émergence de nouveaux partis.

### Bibliographie

- DITTBERNER, Jürgenrolf, Ebbighausen (ed.), *Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1973.
- FENSKE, Hans, *Strukturprobleme der deutschen Parteiengeschichte. Wahlrecht und Parteiensystem vom Vormarz bis heute*, Frankfurt a.M., 1974.
- FLECHTHEIM, Ossip K. (ed.), *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg, 1973.
- JÄGER, Wolfgang (ed.), *Partei und System. Eine kritische Einführung in die Parteienforschung*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1973.
- KAACK, Heino, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen, 1971.
- KAACK, Heino, *Zur Geschichte und Programmatik der Freien Demokratischen Partei. Grundriss und Materialien*, Meisenheim am Glan, 1976.
- KAACK, Heino, REINHOLD, Roth (ed.), *Handbuch des Parteiensystems der Bundesrepublik. Struktur und Politik zu Beginn der 80er Jahre*, Opladen, 1980.
- KALTEFLEITER, Werner, *Wandlungen des deutschen Parteiensystems 1949-1974*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu : Das Parlament*, 5-4-1975.
- LENK, Kurt, FRANZ, Neumann (ed.), *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*, Neuausgabe, Darmstadt und Neuwied, 1974.
- STARITZ, Dietrich (ed.), *Das Parteiensystem der Bundesrepublik. Geschichte - Entstehung - Entwicklung. Eine Einführung*, Opladen, 1976.
- THAYSEN, Uwe, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten - Fakten - Urteile im Grundriss*, Opladen, 1976.
- TREUE, Wolfgang (ed.), *Deutsche Parteiprogramme seit 1861*, Göttingen, 1968, 506 S.
- TREUE, Wolfgang, *Die deutschen Parteien. Vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Frankfurt a. M., Berlin, Wien, 1975.

Frédéric HARTWEG. — The Structure of the Parties.

The party system in the Federal Republic of Germany evolved from a strongly asymmetrical initial development, together with a rapid process of concentration, to the benefit of two major parties and one small one. Today two blocks of almost equal power face each other and the centre is the object of great competition. Since 1949 every possible combination of parties has been in power. The present system makes it extremely difficult for new parties to emerge.

RÉSUMÉ. — *Le système des partis en RFA se caractérise dans son évolution par un développement initial fortement asymétrique qui s'accompagne d'un rapide processus de concentration au bénéfice de deux grands partis et d'un petit. Deux blocs de force à peu près égale se trouvent actuellement en présence et la concurrence la plus vive concerne le centre. Depuis 1949 toutes les combinaisons de partis possibles ont été au pouvoir. Le système en vigueur rend extrêmement difficile l'émergence de nouveaux partis.*

HELMUT SOELL

*La « démocratie du chancelier »  
ou le triangle du pouvoir <sup>(1)</sup>*

LA FORMATION DE LA « DÉMOCRATIE DU CHANCELIER »  
DURANT LA PREMIÈRE DÉCENNIE DE LA RÉPUBLIQUE DE BONN

Les premières leçons de l'expérience de Weimar furent tirées dès l'élaboration des Constitutions des Länder dans les années 1945-1950. Le professeur de droit constitutionnel, Carlo Schmid, socialiste, qui fut nommé par l'administration militaire française au poste de président dans le Sud-Wurtemberg en 1945, pour la période transitoire, prit conscience dans son projet de Constitution pour le Bade-Wurtemberg, pour la première fois, que le chef de gouvernement ne pouvait avoir une position assurée que si, pour le renverser, il fallait une majorité capable de s'entendre pour lui choisir un successeur. Ce « vote de défiance constructif » fut inscrit dans les Constitutions des Länder et dans la Loi fondamentale de Bonn en 1949 (art. 67). La situation juridique du chancelier fut aussi consolidée par le fait que la responsabilité gouvernementale était entièrement concentrée sur sa personne et que les ministres étaient choisis par lui. Il est ainsi le *chef* du cabinet formé par ses collègues ministres et non *primus inter pares*.

A cela on peut ajouter le pouvoir du chancelier de déterminer la structure interne du gouvernement, et la compétence qui lui est une nouvelle fois dévolue, après la Constitution de Weimar, de fixer les axes de la politique de ce dernier (art. 65). La conjugaison de ces

(1) Traduction de Sylvie TROSA.

dispositions juridiques donne pour la première fois au chancelier les moyens d'une définition concrète et d'une mise en œuvre réelle de ses objectifs.

Par rapport au pouvoir important dont le chancelier dispose de droit, le Président de la République — ce qui, dans une certaine mesure, s'oppose à la Constitution de Weimar — n'a que des attributions limitées. Il n'intervient dans le processus politique que dans le cas où la majorité est fluctuante ou incertaine, ce qui peut se produire lors de nouvelles élections ou lorsque le chancelier a obligé l'Assemblée à lui accorder sa confiance par le moyen de l'article 67 et que la procédure a échoué.

Mais ce n'est pas uniquement en vertu des nouvelles dispositions constitutionnelles que la fonction du Chancelier est devenue le centre de gravité du jeu des forces politiques en République fédérale. D'autres facteurs sont intervenus dans ce processus de formation actif de la « démocratie du chancelier », qui n'est pas statique mais fut et demeure porteuse de plus de souplesse d'adaptation que certains des Chanceliers n'ont pu l'imaginer : des évolutions structurelles y ont contribué ainsi que l'autorité personnelle du premier détenteur de la fonction, le chrétien-démocrate Konrad Adenauer, et de son contrepoint parlementaire, le dirigeant socialiste Kurt Schumacher.

Tous deux, avant même la fondation de la République fédérale, se trouvaient à la tête de leurs partis respectifs en zone britannique et, par là même, étaient reconnus comme les principaux porte-parole de ces partis. Tous deux étaient favorables à ce que le Chancelier soit la figure centrale de la Constitution, dans l'espoir bien sûr d'accéder un jour à ce poste. Tous deux s'opposaient à l'idée d'une Grande Coalition et cherchaient à intégrer les petits partis et les groupes non représentés au parlement, dans la mesure du possible, dans le nouveau système de la démocratie de Bonn, à travers la polarisation parfois violente, exacerbée, entre majorité et opposition. La tentative de Schumacher d'obliger le Gouvernement à reconnaître la force de contribution positive de l'opposition par la qualité de ses propositions concrètes, est allée jusqu'à amener le SPD à soutenir la coalition gouvernementale pour l'aider à former une majorité, lorsque cette coalition était trop divisée sur des questions essentielles telles que la loi sur la cogestion en 1951 ou la loi sur les rentes en 1957. En matière de politique étrangère par contre les rapports furent très différents car le gouvernement sut exploiter de plus en plus habilement ses facilités d'information en la matière et son avance dans l'action. C'est surtout en ce domaine que se développa la pratique des « décisions solitaires » du chancelier, que s'épanouit la très particulière

« démocratie du chancelier » telle que la concevait Adenauer. Car, même lors d'époques antérieures, ou dans d'autres pays, le contrôle des relations internationales a toujours été vital pour assurer une direction politique. Ainsi la force de Bismarck reposait avant tout sur ses succès de politique étrangère. Il faut néanmoins remarquer que sa marge d'action était incomparablement plus vaste que ce qui peut exister aujourd'hui. D'autant que la République fédérale à ses débuts était régie par un droit d'occupation et ses relations internationales déterminées par une sorte de « super-gouvernement » formé par les trois hauts commissaires alliés. Il est alors presque paradoxal de constater que c'est justement en ce domaine qu'Adenauer a pu agir de façon si incontestée. La force de sa politique était liée avant tout au conflit Est/Ouest, qu'il avait très tôt prévu et qui l'avait amené à s'engager dans un processus de coopération économique, politique et militaire avec l'Europe de l'Ouest, rétablissant ainsi pas à pas la légitimité de la République fédérale et renforçant sa propre autorité et son image publique. Ceci d'autant plus qu'à la mort du chef de l'opposition Schumacher en 1952, son successeur Ollenhauer exigea qu'avant l'intégration définitive dans l'Europe de l'Ouest des négociations soient engagées avec l'Union soviétique pour ne pas renoncer à toute perspective de réunification de l'Allemagne. Le SPD apparut alors aux puissances de l'Ouest comme une force nationaliste qui mettait en danger la paix, comme un parti de dangereux neutralistes, ou bien pire encore, alors qu'il ne proposait que ce que le haut commissaire français André François-Poncet avait en vain conseillé à Adenauer durant l'été 1952 afin qu'aucune légende du « coup de poignard dans le dos » ne puisse une nouvelle fois peser sur la République fédérale comme ce fut le cas pour celle de Weimar.

De cette façon Adenauer s'imposa non seulement face à l'opposition mais aussi face à des rivaux en son propre parti, tels Jakob Kaiser et Karl Arnold, qui sur ce point étaient d'accord avec le SPD. La tâche lui fut facilitée par certaines dispositions institutionnelles. Jusqu'en juin 1955 il fut son propre ministre des affaires étrangères ; même l'administration Blank, ébauche du futur ministère de la défense, lui était directement rattachée. Seul, il avait accès aux hauts commissaires alliés. Les succès de politique étrangère, combinés avec l'essor économique de la République fédérale, facilitèrent les « élections à la chancellerie » de 1953 et 1957, qui permirent au nouveau Parti chrétien-démocrate de rassemblement des forces bourgeoises (CDU/CSU) d'apparaître finalement comme le seul parti allemand capable d'obtenir à lui seul un peu plus de la majorité absolue

(1957 = 50,1 % des voix), performance inégalée jusqu'à présent. Le parti avait mené une campagne électorale fondée sur l'utilisation des médias les plus modernes, appuyée sur un appareil gouvernemental bien organisé et centrée sur la figure hors du commun du chancelier. Le slogan « Tout dépend du chancelier » résumait le désir grandissant de sécurité des Allemands, né de décennies de crises politiques et économiques, des guerres et des exils, et que l'autorité paternelle d'Adenauer avait pleinement compris et utilisé à son profit. Le second succès électoral de 1957 néanmoins n'a conforté la position d'Adenauer comme chef de gouvernement et de parti que pour un temps très court. La première grande remise en cause ne vint pas de son parti qui, au niveau de la République fédérale, n'était guère plus qu'un simple comité électoral (ce qui n'était pas vrai dans les Länder où il sut s'implanter), mais de la tentative d'Adenauer lui-même de passer du poste de chancelier à celui de Président de la République. Que, ce faisant, inspiré certainement par l'expérience de son ami de Gaulle, il ait interprété la Constitution de Bonn dans le sens de celle de la Ve République française, n'a pourtant pas été le point central des conflits, quoiqu'une telle entreprise soit bien discutable. Le plus déterminant a été les divergences croissantes entre CDU et CSU sur de nombreux problèmes de politique intérieure. Que l'on songe à la réticence d'Adenauer à choisir Ludwig Erhard, alors ministre de l'économie, comme son successeur. Ludwig Erhard avait été choisi par la majorité des députés mais était considéré comme incompetent par Adenauer. Comme la majorité ne voulut pas céder sur ce point, Adenauer renonça à la présidence et demeura chancelier. Et ce fut le début de la fin de l'ère Adenauer.

#### L' « INTERRÈGNE » DES ANNÉES 60

Le changement des rapports politiques mondiaux à la fin des années 50 et le coup définitif porté à la réunification de l'Allemagne par la construction du mur de Berlin en 1961 jetèrent le doute sur le bien-fondé à l'avenir de la politique d'Adenauer fondée sur le conflit Est/Ouest, comme le révélèrent les élections de 1961 (CDU/CSU = 45 % des voix). Adenauer dont le parti avait perdu la majorité absolue des voix dut se coaliser avec les libéraux. Il fut obligé, fin 1962, sous la pression des libéraux, d'annoncer son retrait définitif pour septembre 1963, d'autant que le scandale du Spiegel où F. J. Strauss était compromis avait durement ébranlé le Gouvernement.

Son successeur, qu'il n'aimait guère, Ludwig Erhard, remplit

aux élections de 1965 les espoirs que le parti avait mis en lui, le considérant comme une « locomotive électorale ». Avec 47,6 % des voix il faillit atteindre la majorité absolue. Néanmoins le deuxième cabinet Erhard dut se retirer dès le mois d'octobre 1966, à peine un an plus tard, sous l'effet conjugué des divisions croissantes entre « atlantistes » et « gaullistes » (dont la plupart n'avaient d'ailleurs qu'approximativement compris la démarche gaullienne) et de la totale inertie législative, d'autant plus paradoxale que la crise économique montante accumulait les problèmes à résoudre.

La nouvelle génération de parlementaires CDU/CSU, élus à partir de 1957, de jeunes avocats soucieux d'efficacité et de carrière personnelle, des managers, de hauts fonctionnaires, qui avaient imposé Erhard contre la volonté d'Adenauer, le laissèrent tomber sans sourciller, lorsqu'ils en vinrent à craindre de perdre complètement le Gouvernement.

La coalition qui suivit des deux grands groupes CDU/CSU et SPD dirigée par le chancelier Kiesinger (CDU) et le ministre des affaires étrangères Willy Brandt (dirigeant du SPD) en tant que vice-chancelier, n'était pas seulement remarquable par le partage original du pouvoir entre les grands camps politiques qu'elle introduit au niveau fédéral. Le « cartel du pouvoir » entraîna parmi les jeunes générations, en particulier les étudiants, des mouvements de protestation très vifs et amena la constitution d'une « opposition extra-parlementaire », dont les formes et les contenus continuent à marquer profondément la culture politique allemande, spécialement sur tout ce qui touche aux problèmes de démocratie interne aux organisations.

Tout aussi importante fut la constatation indéniable que la Grande Coalition appuyée sur une large majorité parlementaire parvint à enrayer de façon *relativement rapide* la récession économique et à engager une nouvelle croissance.

En même temps le champ d'action de la politique budgétaire et économique fut considérablement élargi par une législation approfondie en ces domaines et les bases de la Sécurité sociale furent jetées. Les deux fractions de la coalition parlementaire ont participé activement à cet effort de modernisation qui permit à la République fédérale de mieux résoudre jusque dans les années 1970-1980 les problèmes que la crise du pétrole en 1973-1974 avait suscités. Dans la mesure où le Gouvernement n'était jamais mis en danger lors des votes, la marge d'intervention des parlementaires s'accrut. Individuellement, en tant que groupes ou courants, ils surent l'utiliser. Les deux dirigeants des principaux partis, Rainer Barzel pour la CDU/CSU et Helmut Schmidt pour le SPD, devinrent des figures clés

dans le processus de décision politique au sein de la Grande Coalition. Ils participaient activement à la préparation des dossiers et à leur traduction en projets de lois, aidés en cela par les spécialistes de chaque groupe. Une bonne part de cette légitimité nouvellement acquise s'est reportée après 1969 sur les directions des partis composant la coalition socialo-libérale.

Comme il n'existe pas en Allemagne de tradition de la « grande assemblée » (2), l'importance que les partis de Gouvernement et leurs dirigeants avaient acquise n'apparut qu'à un nombre restreint d'observateurs de l'époque. De nombreuses revendications et initiatives émanant des appareils des partis furent reprises au niveau gouvernemental. Dans la même période, lors de certaines controverses entre les partis, les demandes et critiques de chacun purent s'exprimer publiquement, en particulier au SPD, après ses résultats décevants aux élections législatives de 1967-1968.

Le chancelier de la Grande Coalition (auparavant ministre-président du Bade-Wurtemberg), Kurt Georg Kiesinger, vit son action limitée au rôle de modérateur au sein du cabinet et dans les discussions internes à la coalition. Le contenu des grands axes politiques avait été dès le départ et pour l'essentiel fixé par les directions de chaque parti. Ce faisant, les sociaux-démocrates, qui s'étaient présentés avec un programme de sortie de crise adapté à la période, avaient pu s'imposer sur toute une série de points importants en politique étrangère et en politique économique.

Une bonne part de l'action de la Grande Coalition n'était que difficilement compréhensible de l'extérieur pour la presse et l'opinion publique. Certes, au sein du Gouvernement et parmi les leaders des partis de la coalition, les talents politiques étaient nombreux. Mais la pente traditionnelle des Allemands vers un « grand gouvernement » (2) personnifié par un homme « génial » et/ou « fort » a toujours été si puissante qu'un historien allemand, Arnulf Baring, en vint même à parler d'« interrègne », ce qui évoquait le traumatisme médiéval de la « terrible époque sans Kaiser ».

#### CHANCELIER, GOUVERNEMENT DE COALITION ET PARTIS DANS LA COALITION SOCIALO-LIBÉRALE DEPUIS 1969

Le chancelier Willy Brandt, dirigeant du SPD, élu en 1969 à une courte majorité, mit très rapidement un terme au discours de l'« inter-

(2) En français dans le texte.

règne ». Il ne le fit nullement en correspondant à l'image autoritaire du « chancelier à la poigne de fer », mais en mettant fin à l'immobilisme qui avait caractérisé les derniers temps de la Grande Coalition, en particulier dans le domaine de la politique étrangère. Il lança des initiatives hardies et promptement mises en œuvre dans le cadre de l'*Ostpolitik*, qui portèrent le Gouvernement fédéral à la tête de la politique de détente ouest-européenne, et lui procurèrent pour la première fois une stratégie internationale originale, et des possibilités d'action élargies. En effet, cette politique allait beaucoup plus loin que les tentatives des précédents gouvernements qui s'étaient abrités derrière le parapluie des Alliés ou s'étaient lié les mains en adoptant la doctrine de Hallstein.

Des couches très larges des générations très jeunes ou d'âge moyen s'identifièrent à cette politique. Cette sensibilité se renforça encore après l'échec du vote de défiance d'avril 1972 qui devait porter à la chancellerie Rainer Barzel, le chef de l'opposition : il apparut clairement que cette tentative, intervenue à un moment crucial, n'avait eu pour but que de saboter la ratification des accords avec l'Est. Pour la première fois au *xx<sup>e</sup>* siècle, la légende du « coup de couteau dans le dos » a joué non pas pour, mais contre la droite. Le SPD dépassa pour la première et seule fois le traditionnel parti de majorité, la CDU/CSU, qui atteignit son deuxième plus mauvais score depuis 1949. Même le partenaire FDP au sein de la coalition réussit à augmenter ses électeurs de 50 %. Néanmoins, la victoire électorale de 1972 ne renforça ni l'autorité du chancelier ni la situation des deux partis de la coalition. Ce fut même l'inverse. Le SPD, en particulier son aile gauche, qui entre-temps avait été influencée par les débats néo-marxistants de son organisation de jeunesse (Jusos), s'enlisait dans des controverses publiques qui laissèrent aux électeurs nouvellement conquis un sentiment de profond découragement.

A cela s'ajouta la première crise énergétique des années 1973-1974, à laquelle le Gouvernement n'était pas préparé, et l'impuissance du chancelier devant un mouvement très dur qui prit naissance dans les syndicats de la fonction publique pour obtenir des augmentations de salaires malgré la récession économique, et qui restreignit considérablement les disponibilités financières de l'Etat. Ces déceptions s'exprimèrent lors des élections au parlement de Hambourg en mars 1974. Le SPD perdit le cinquième de ses électeurs.

La découverte un mois après dans le cabinet du chancelier d'un espion de la RDA fut alors le détonateur, mais non la cause profonde, du retrait de Willy Brandt en mai 1974. Son successeur Helmut Schmidt se contenta du rôle de chancelier sans prétendre à la direc-

tion du parti, bien qu'il fût tout à fait conscient que le fait d'avoir délaissé le parti était à l'origine de la défaite politique de Erhard, Kiesinger et même Brandt, à qui il fut reproché de n'avoir rien entrepris contre la polarisation croissante au sein du SPD.

Pourtant, dans les années qui suivirent, la division du travail entre le nouveau chancelier et le dirigeant du Parti SPD fonctionna sans heurts, car Brandt avait conservé de nombreuses sympathies et une forte considération politique au sein d'un parti toujours méfiant envers le pouvoir. Si l'on ajoute Herbert Wehner, président du groupe parlementaire, les trois hommes, très différents par l'origine, le caractère et le parcours politique, formèrent une alliance qui parvint à se maintenir jusque dans les années difficiles qui suivirent les élections de 1976, où l'écart entre la majorité socialo-libérale et l'opposition s'était, comme aux premiers temps, réduit à quelques mandats.

Dans le groupe SPD les partisans d'une alliance avec le centre droit étaient nettement majoritaires. Wehner tempéra les conflits entre les partis, et au sein des partis entre les tendances, en réformant les modalités de travail dans les groupes parlementaires. En jouant sur la répartition des tâches et des responsabilités il ouvrit à de jeunes parlementaires, y compris de l'aile gauche du parti, la possibilité d'être les porte-parole de leur groupe au sein des commissions ou même lors des séances plénières de la chambre. Certains passèrent même du poste de secrétaire d'Etat parlementaire dans les rangs des ministres. Le chancelier approfondit et compléta l'intégration des dirigeants du groupe parlementaire. Avec l'appui de son collègue saxon Wolfgang Mischnik, qui dirigeait le groupe libéral, Wehner parvint dans de nombreux cas à ramener sur un terrain d'entente les conflits de politique économique, budgétaire ou sociale, avant que des prises de position publiques n'aient rendu les compromis impossibles. En effet, ces domaines constituent les points de désaccord les plus flagrants dans les programmes des deux partis de la coalition.

Après avoir éloigné la menace du terrorisme dès la fin 1977, sans avoir mis en cause aucun des fondements de l'Etat de droit, après que de nouveaux succès dans le cadre de la politique de l'emploi et de l'expansion du commerce extérieur eurent été atteints, la popularité du chancelier Schmidt, comme les sondages l'attestèrent, égala celle d'Adenauer dans les meilleures années.

Les partis de la coalition socialo-libérale en ont tiré profit. Tandis que la CDU/CSU dans la première partie des années 70 progressait aux élections des parlements des Länder, ses voix se mirent à stagner ou même à régresser dans les années 1978 à 1980. Certes, les succès

se répartirent très différemment entre les partis coalisés. Au niveau local le FDP, sous l'effet des premières interventions publiques de groupes écologistes en Basse-Saxe, à Hambourg, en Nordrheinwestfalen, descendait en dessous de la barre des 5 % et de la sorte perdait toute représentation au sein des parlements des Länder concernés. Au niveau fédéral par contre le FDP obtenait le 5 octobre 1980 10,6 % des voix, son troisième meilleur score depuis 1949. En jouant sur les conflits internes persistants du SPD, il parvint à convaincre de nombreux électeurs qu'il valait mieux voter FDP pour renforcer le chancelier Helmut Schmidt dans sa lutte contre les opposants de son propre parti. L'électeur type des chanceliers qui s'était développé depuis Adenauer, et dont on ne peut savoir s'il vote en fonction d'un choix politique formel, ou n'est guidé que par la personnalité du candidat, s'est, lors des élections au parlement de Bonn, reporté en plus grande part sur le FDP que sur le SPD.

#### PERSPECTIVES ET NOUVEAUX PROBLÈMES

La constatation, après le 5 octobre 1980, que le FDP avait retrouvé la liberté de se coaliser avec chacun des deux grands partis, et donc de renoncer à son alliance avec le SPD, fut bien plus déterminante sur l'évolution du paysage politique en RFA que les simples résultats électoraux. Mais F. J. Strauss, le candidat de l'opposition à la chancellerie, dirigeant de la CSU et ministre-président de Bavière, n'était pas acceptable par la très grande majorité des militants et des sympathisants FDP.

Pour la première fois après les élections de 1980 l'opposition avait abandonné ses traditionnelles disputes de procédure et ses désaccords pour savoir qui serait le futur candidat à la chancellerie. Les dirigeants de la CDU et de la CSU se mirent d'accord sur le fait que, si le FDP changeait d'alliances en cours de législature, ce serait l'ensemble du groupe parlementaire qui choisirait le candidat à la chancellerie, sachant que le candidat le plus probable serait Helmut Kohl, leader de la CDU. Les difficultés que l'opposition a rencontrées pour choisir le candidat à la chancellerie dans les années passées soulignent une fois de plus l'importance de la fonction de chancelier dans le système politique de la République fédérale.

L'aggravation de la crise économique et la multiplication des recettes inventées par la coalition socialo-libérale pour résoudre cette crise ont alimenté durant les seize derniers mois les rumeurs selon lesquelles un revirement du FDP serait imminent. L'opposition elle-

même a donné à ces rumeurs une vraisemblance politique dans la mesure où ses propositions d'assainissement des finances publiques, de réduction des dépenses sociales et de relance de l'investissement privé sont très exactement calquées sur les conceptions du ministre de l'économie FDP Lambsdorff. Comme les Länder dirigés par la CDU/CSU ont la majorité des sièges au Bundesrat et que la plupart des lois doivent recevoir l'assentiment de ce dernier, l'opposition pouvait toujours présenter ses textes, qui avaient été rejetés par le Bundestag, devant le Bundesrat ou la commission de conciliation composée de parlementaires des deux chambres. Une telle stratégie a rendu l'acceptation de compromis par le SPD encore plus difficile, et la distance entre les deux partis de la coalition n'a fait que croître.

L'exposé public des divergences au sein de la coalition social-libérale durant les débats spectaculaires de l'été 1981 a mis en évidence le défaut structurel des gouvernements de coalition dans le système politique de la « démocratie du chancelier », et a en particulier soulevé la question suivante : Comment un chancelier dans un cabinet de coalition peut-il imposer son pouvoir de définir les axes de la politique du Gouvernement (donc remplir son devoir de formation d'une volonté politique) et représenter les choix solidaires de ce dernier, si son partenaire dans la coalition peut se permettre à chaque décision de remettre en cause l'existence même de la coalition, donc du Gouvernement ?

Comme seul le FDP dans le cas d'un changement de coalition est en mesure de demeurer un parti de Gouvernement (car pour la plupart des sociaux-démocrates l'idée de refaire une Grande Coalition n'est guère envisageable), alors le dirigeant du FDP est sans cesse tenté de jouer le rôle d'un contre-chancelier ou d'un super-chancelier, qui peut présenter à l'opinion publique sa propre interprétation de la politique du Gouvernement ou même en définir seul les axes. Ceci, à la longue, ne nuit pas seulement au parti le plus puissant de la coalition ou au chancelier, mais diminue la légitimité de la coalition tout entière, de chacun de ses membres, car il n'est pas possible de faire comprendre aux larges masses d'électeurs que le FDP ne fait pas qu'apposer des vetos systématiques mais poursuit un travail de proposition constructif au sein du Gouvernement.

Le chancelier Schmidt a tiré les leçons en février 1982 du dépérissement de son pouvoir de définir les axes de la politique du Gouvernement, en posant la question de confiance pour mettre un terme au processus de dissolution de la coalition. Tous les parlementaires de la coalition lui ont accordé leur confiance. Il fut tout aussi important que le Congrès du Parti, à Munich, en avril 1982, n'ait pas

seulement soutenu le chancelier sur des questions décisives telle la double résolution de l'OTAN, mais se soit aussi plus clairement exprimé que par le passé sur les rôles respectifs du parti et du Gouvernement. Le chancelier en personne souligna la nécessité pour le parti de réfléchir à long terme et de ne pas se contenter de suivre au jour le jour, que ce soit avec satisfaction ou désaccord, la politique du Gouvernement.

Malgré cela, l'actuelle coalition demeure en danger. Son unité va dépendre des résultats des élections aux parlements des Länder de Hambourg (juin 1982) et de Hesse (septembre 1982). La situation est d'autant plus difficile que la presse, la radio et la télévision depuis l'été dernier ont misé sur l'alternance. Les journalistes prétendent qu'il serait surhumain de leur demander d'aller à l'encontre de leur intuition professionnelle (« l'alternance est dans l'air »). Cette tendance ne peut s'inverser que si la coalition montre qu'elle est capable de prendre des décisions communes lors du budget 1983 et d'arrêter des mesures à même de combattre la crise économique et le chômage. Il existe de très nombreux domaines, de la politique étrangère à la défense de l'environnement en passant par la conception même de l'Etat de droit, où les convergences sont plus fortes entre SPD et FDP qu'entre FDP et CDU/CSU. De plus, les enquêtes montrent qu'une majorité de cadres du FDP sont favorables au maintien de la coalition socialo-libérale. Seul un quart d'entre eux est favorable à l'alternance, 20 % n'ayant pas de préférence particulière. Une réflexion sereine montre par ailleurs qu'une coalition sous la direction de Helmut Kohl rencontrerait des difficultés qui n'ont rien à envier à celles de la coalition actuelle. Car dans les faits la coalition serait composée de trois partis sans compter les diverses tendances internes (travailleurs chrétiens contre représentants de l'industrie au sein de la CDU par exemple). Tant le FDP que la CDU auraient leur propre minorité de blocage interne. Comme le blocage de la coalition par le FDP ne pourrait plus être levé par la menace efficace d'une alternance, le danger de paralysie serait d'autant plus grand.

Mais même si l'on ne devait pas aboutir à un changement de coalition, les rapports au sein de la majorité n'en seraient pas moins difficiles à évaluer. Il est toujours possible qu'aux prochaines élections nous ayons cinq ou six partis au lieu de quatre au parlement de Bonn. Lorsque les moyens d'action importants qui sont de la compétence du chancelier ne peuvent être mis en œuvre, non tant à cause de l'impuissance personnelle du détenteur de la fonction que du déséquilibre interne à la coalition (un seul des partenaires peut changer d'alliances), alors il en résulte une incapacité d'agir, une perte de

pouvoir et une crise de confiance. La « démocratie du chancelier » perdrait sa substance. Il est vraisemblable que les débats sur les moyens d'introduire un droit électoral garantissant la formation d'une majorité stable ont été trop rapidement esquivés dans les années 60. C'est pour cette raison que les spécialistes de sciences politiques sont allés trop vite en besogne en comparant le système allemand de la « démocratie du chancelier » au système *présidentiel* américain ou au *Prime Ministerial Government* anglais. Il est en tout cas plus juste d'attribuer des visées plus modestes à la « démocratie du chancelier ». Des déséquilibres et des crises se développent en son sein comme dans tous les systèmes démocratiques. La « démocratie du chancelier » en tire la possibilité de se développer et de ne pas se figer.

Helmut SOELL. — « Chancellor's Democracy » or the Triangle of Power.

The constitution of Bonn, drawing on the experience of Weimar, together with the practices of the great chancellors (Adenauer, Brandt and Schmidt), have set up in the Federal Republic of Germany a « chancellor's democracy ». This system is in some respects similar to the American or French presidential systems, but it is much more fragile. The author recalls the political history of West Germany, in particular that of the relations between the chancellors and the party system. Chancellor democracy regularly goes through periods of acute crisis, which makes it unstable and liable to change (because of the uncertainty of the coalitions, for example). The author recommends a reform of the electoral system which would ensure a stable majority to enable the chancellor to exercise power.

RÉSUMÉ. — *La Constitution de Bonn, tirant les leçons de l'expérience de Weimar, et la pratique des grands chanceliers (Adenauer puis Brandt et Schmidt) ont institué en RFA une « démocratie du chancelier ». Celle-ci rejoint par certains traits les systèmes américain ou français, mais elle est beaucoup plus fragile. L'auteur rappelle l'histoire politique de la RFA et notamment celle des rapports entre les chanceliers et le système des partis. Soumise régulièrement à des crises aiguës, la démocratie du chancelier n'est pas stabilisée et peut connaître des évolutions (du fait par exemple de l'incertitude des coalitions). L'auteur préconise une réforme du système électoral assurant une majorité stable pour l'exercice du pouvoir du chancelier.*

FRÉDÉRIC HARTWEG

## *Les Eglises, forces politiques*

La résurgence en Allemagne d'un fort courant pacifiste au sein duquel se côtoient socialistes, écologistes, partisans du mouvement alternatif ainsi que de nombreux chrétiens qui s'y engagent au nom des principes évangéliques a, davantage encore que quelques prises de position retentissantes du chancelier Schmidt ou du président Carstens sur la légitimité et l'opportunité de l'engagement des Eglises et de leurs membres en matière politique (1) ou que la vive polémique engendrée par la lettre pastorale des évêques catholiques pendant la campagne électorale de 1980 (2), remis sur le devant de la scène le problème posé par les Eglises et les chrétiens comme acteurs du jeu politique en Allemagne.

### PLACE ET RÔLES DES ÉGLISES EN RFA

Si les Eglises conservent en RFA, et ce malgré un net recul de la pratique religieuse, une audience certaine dans la vie politique et sociale du pays, si elles maintiennent une présence indéniable, largement relayée par les médias, et si elles disposent de possibilités et de moyens d'action non négligeables, elles le doivent à une situation institutionnelle très favorable qui résulte elle-même partiellement du rôle exceptionnel qu'elles ont joué dans la période de l'après-guerre, dans le désert moral et le vide politique et institutionnel provoqués

(1) Um Frieden und Sicherheit (Folge 6), *Die Diskussion zum Verhältnis Kirche-Politik als Folge der Schmidt- und Carstens-Ausserungen*, epd-Dokumentation, 25/81.

(2) Frédéric HARTWEG, Die Kirche im Wahlkampf- oder : Eine Politik von der Kanzel ?, in *Revue d'Allemagne*, XIII/1, 1981, 46-70.

par l'effondrement du nazisme et du III<sup>e</sup> Reich. Ayant survécu à celui-ci sans voir leur substance trop largement entamée par la passivité, les compromissions ou l'attitude de collaboration de certains de leurs dirigeants ou membres, elles furent, grâce à la résistance qu'elles avaient également opposée à l'emprise totalitaire — la liquidation définitive de leurs positions avait été renvoyée à l'issue victorieuse de la guerre —, promues au rôle de médiateur par les Alliés, tout en servant, face à ses procureurs, d'intercesseurs d'un peuple vaincu, humilié, plongé dans le dénuement et privé de toute possibilité de s'articuler politiquement sur le plan national (3). La dimension œcuménique ou supranationale des Eglises permit en outre, par-delà l'aide matérielle, à un pays mis un temps au ban des nations civilisées, de retrouver sa place au sein de la communauté des peuples, et leur action n'a pas peu contribué à surmonter la détresse morale consécutive aux errements criminels du nazisme et à la catastrophe finale de 1945. Elles furent même considérées par certains comme une « instance de légitimation » du nouvel ordre étatique et social et d'aucuns parlèrent d'un « système diarchique » dans lequel l'Eglise et l'Etat constitueraient les deux autorités de tutelle chargées d'assurer et de garantir le bien public (4). Devant l'ampleur du désastre de 1945 les valeurs chrétiennes furent considérées par beaucoup comme des « valeurs-refuges » dans presque tous les domaines de la vie politique, économique et sociale, ce qui atténua considérablement la rigueur des lignes de démarcation confessionnelles déjà entamée par les migrations de l'après-guerre, qui après la période d'industrialisation et d'urbanisation du XIX<sup>e</sup> siècle ont pratiquement mis un terme à la situation d'homogénéité confessionnelle engendrée par le principe du *cujus regio, ejus religio* (5). Les Eglises constituèrent également un facteur de restauration dans la phase de construction et de consolidation de la RFA, permettant ainsi de renouer sans trop de difficultés avec la période d'avant 1933.

Dans le cadre d'un statut de séparation « boîteuse » (6), les Eglises,

(3) L'évêque protestant Dibelius et le cardinal Frings ont joué ce rôle. Cf. Frederic SPORRS, *Kirchen und Politik in Deutschland*, Stuttgart, 1976, 45-102.

(4) Wolfgang HUBER, *Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland*, in *Das Zeugnis der Kirche in den Staaten der Gegenwart*, W. Schweitzer ed., Francfort/M., 1979, 131-138. Cf. également Hans MAIER, *Die Kirchen*, in R. LÖWENTHAL, H. P. SCHWARZ, ed., *Die Zweite Republik*, Stuttgart, 1974, 494-515.

(5) François-Georges DREYFUS, Jalons pour une géo-histoire des forces religieuses en République fédérale d'Allemagne, in *Revue d'Allemagne*, X/3, 1978, 301-309.

(6) Selon l'article 137 de la Constitution de Weimar « il n'existe pas d'Eglise d'Etat... ». Les Constituants de 1949 ont inscrit dans le Préambule de la Loi fondamentale la notion de « responsabilité devant Dieu et devant les hommes », se

l'Etat fédéral et les Länder créèrent des rapports privilégiés et les articles très restrictifs de la Constitution de Weimar relatifs à leur séparation repris dans la Loi fondamentale furent réinterprétés dans le sens d'une coopération amicale, les problèmes juridiques pendant étant réglés sur une base contractuelle par des traités ou des concordats, les questions d'éducation, de vie spirituelle et d'action sociale l'emportant nettement sur l'élément strictement organisationnel ou financier. Une fois achevée la phase des décisions restitutoires, les Eglises se virent dans une position fort privilégiée ancrée dans les textes constitutionnels, reconnues comme organismes de droit public réglant et administrant leurs affaires de façon autonome et en tant que telles « autorisées à lever des impôts sur la base des contributions dans les conditions fixées par le droit de Länd ». Le produit de cet impôt, ajouté aux contributions régulières ou extraordinaires de l'Etat, au titre de l'« indemnisation » des mesures de sécularisation de 1803, pour l'entretien ou la restauration des bâtiments, l'organisation des grands rassemblements du *Kirchentag* ou du *Katholikentag* ou la prise en charge de tâches sociales dans la mesure où les Eglises entretiennent un grand nombre de crèches, de garderies, de jardins d'enfants, d'écoles, d'hôpitaux, d'instituts médico-sociaux et d'institutions caritatives, fournissent à celles-ci une solide assise financière. Les Eglises occupent une place considérable dans l'aide aux pays sous-développés et l'Eglise protestante finance notamment des campagnes d'explication sur les mécanismes économiques du sous-développement. Elles constituent également l'un des principaux employeurs du pays et sont engagées en tant que telles dans un difficile dialogue avec les syndicats sur les droits syndicaux.

En matière d'enseignement public, les écoles interconfessionnelles constituent la norme. L'article 7 de la Loi fondamentale dispose que « l'instruction religieuse est une matière d'enseignement ordinaire donc soumise à la notation dans les écoles publiques à l'exception des écoles non confessionnelles (laïques) ». Les constitutions des Länder, en particulier lorsque ceux-ci sont à forte majorité catholique, contiennent des dispositions supplémentaires concernant, par exemple, les facultés de théologie des universités et les objectifs de

contentant d'intégrer à l'article 140 les dispositions des articles 136, 137, 138, 139 et 141 de la Constitution de 1919. C'est le ministre de la justice G. Heinemann qui a débarrassé le Code pénal des dispositions concernant le blasphème ou l'outrage aux communautés religieuses » qu'il considérait comme des survivances cléricales dans un Etat et une société qui n'étaient plus marqués unilatéralement par le christianisme. Il s'efforça également de purger le droit pénal de la notion d'expiation et s'engagea pour la suppression du serment qui, même dépouillé de son caractère religieux, restait selon lui un vestige de l'ère monarchique.

l'éducation de la jeunesse (7). Seule la constitution de Hambourg précise que la loi doit distinguer clairement les domaines relevant respectivement de l'Etat et de l'Eglise, et que chacun des parties doit s'interdire toute ingérence dans les affaires de l'autre.

Les deux grandes Eglises disposent de représentants officiels auprès du Gouvernement de Bonn qui ont tissé des réseaux de relations en vue d'assurer leur influence sur les grandes décisions législatives. Elles n'ont jamais hésité à user de leur influence pour éviter de voir leurs moyens financiers réduits à l'occasion de réformes fiscales. Elles sont également représentées dans les organismes de contrôle des offices régionaux de radio-télévision.

#### ÉGLISES, ÉTAT ET SOCIÉTÉ APRÈS 1960

Les liens d'interdépendance ainsi établis entre l'Etat et les Eglises, leur aisance matérielle n'a pas tardé à constituer une pierre d'achoppement aux yeux des critiques de l'extérieur ou des contestataires de l'intérieur qui, tout en réclamant un engagement accru des Eglises au service des déshérités, leur reprochaient d'être peu conformes à l'idéal de pauvreté. En perdant à partir des années 1960 leur position exceptionnelle de seul « survivant » du III<sup>e</sup> Reich, les Eglises se sont vues confrontées à la concurrence d'autres organismes sociaux dans un système pluraliste. Ce processus de normalisation joint à celui de la sécularisation générale des valeurs et à une baisse considérable de la pratique religieuse (8), l'irruption de la prospérité, l'introduction de mécanismes démocratiques dans des domaines de plus en plus nombreux de la vie sociale ont réduit l'impact du message des Eglises en butte aux reproches souvent contradictoires d'une présence temporelle trop visible et d'un engagement insuffisant en faveur de toutes les causes humanitaires. En allant « sur les places, dans les rues et dans les chemins » (9) les Eglises risquaient cependant de négliger leur dimension verticale pour devenir des instances de régulation sur le plan moral.

(7) Ainsi la « crainte de Dieu » est mentionnée dans la constitution de 5 Länder, l'« amour du prochain » dans celle de 2 Länder, parmi les buts de l'éducation de la jeunesse. Cf. Ernst G. MAHRENHOLZ, *Die Kirchen in der Gesellschaft der Bundesrepublik*, Hanovre, 1972, 117-132.

(8) Le pourcentage des messalisants réguliers serait tombé aujourd'hui à 20 %, la fréquentation moyenne du culte protestant dominical à 6 %. L'hémorragie constituée par la « sortie d'Eglise » de nombreux qui a surtout affecté l'Eglise protestante semble actuellement enrayée.

(9) Mt. 22.

Malgré ces critiques souvent virulentes, il n'existe pas de courant anticlérical notoire dans le monde politique ouest-allemand. Seul le FDP transmet encore une tradition de « libre pensée » du XIX<sup>e</sup> siècle qui se manifeste surtout dans les déclarations du mouvement des Jeunes Libéraux et dans les thèses « Des Eglises libres dans un Etat libre » adoptées en 1974 par le parti : celles-ci préconisent une séparation véritable de l'Eglise et de l'Etat, l'abandon de l'impôt d'Eglise et son remplacement par un système de cotisations (10).

Exposées comme les autres institutions à une remise en question dans une époque marquée par l'« éclipse du divin » (M. Buber), les Eglises ont tenté de définir leur identité dans une société industrielle et technicienne, régie par la division du travail et qui semblait s'éloigner des anciennes formes de la religiosité. La désaffection à l'égard des Eglises se caractérisait également par une segmentation du phénomène religieux, une certaine inadaptation du message traditionnel trop marqué par les valeurs bourgeoises, la défection des catégories de population intégrées dans le processus industriel qui conduit à une féminisation et à un vieillissement de l'ensemble des pratiquants — l'explication classique d'une Eglise étrangère au monde ouvrier s'avère par trop simpliste. Ces phénomènes ont obligé les Eglises à admettre que des relations privilégiées avec l'Etat ne suffisaient pas pour maintenir leur impact sur la vie et l'opinion publiques ainsi que la pérennité de certaines valeurs. Le manteau institutionnel s'avérait trop ample pour un peuple croyant qui s'amenuisait malgré l'affirmation de la volonté de conserver des Eglises multitudinistes. Mais l'ancien face à face avec l'Etat devenait de plus en plus un face à face avec la société, augmentant avec celle-ci les zones de contact et donc de friction. Les réponses à ces nouvelles situations furent la recherche de nouvelles formes d'actions pastorales, mais aussi pour certains la fuite en avant dans un progressisme effréné, tandis que d'autres cherchaient leur salut dans la pieuse intériorité, dans l'enfermement du phénomène religieux au sein de l'Eglise-institution.

Ces quelques remarques générales sur le statut et le rôle des Eglises dans la vie publique en RFA ne recouvrent qu'imparfaitement les différences notables d'attitudes et d'évolution des deux grandes Eglises en RFA.

(10) Cf. Peter RATH (ed.), *Trennung von Staat und Kirche ?*, Reinbeck, 1974 ; L. FUNCKE, C. von HEYL, J. NIEMEYER, *Kirche in Staat und Gesellschaft*, Stuttgart, 1974.

## LES ÉGLISES PROTESTANTES

Héritières d'une longue tradition de soumission au pouvoir civil, bien que nées dans la résistance au pape et à l'empereur et dans la protestation passionnée contre toute médiation humaine entre l'individu et Dieu, les Eglises issues de la Réforme, consolidées grâce à l'appui du pouvoir civil des princes et des villes, se sont fréquemment engluées dans des alliances souvent fatales entre le trône et l'autel. La doctrine des deux règnes fut interprétée par l'orthodoxie luthérienne dans le sens d'une séparation radicale entre une pieuse intériorité et l'engagement dans le monde. Le principe du *cujus regio, ejus religio* renforça encore le morcellement provincial et les Eglises protestantes restèrent pour longtemps l'un des soutiens les plus efficaces des structures inégalitaires, s'aliénant ainsi au XIX<sup>e</sup> siècle non seulement le monde ouvrier mais également la bourgeoisie libérale, et ce malgré l'action de personnalités comme Wichern, von Bodelschwingh, Stoecker ou Blumhardt. Une forte tradition de la pensée nationale protestante, symbiose de religiosité et de nationalisme, l'attachement au souverain, *summus episcopus* de l'Eglise, et les pesanteurs sociologiques expliquent les réticences des Eglises protestantes à l'égard de la république de Weimar ainsi que leur relative faiblesse face au pouvoir dictatorial. Une part importante du protestantisme allemand applaudit à la venue au pouvoir d'Hitler, qui trouva un appui inconditionnel dans les rangs des « Chrétiens allemands ». Le sursaut vint, même si l'on peut considérer que la lutte fut dans une large mesure imposée de l'extérieur, de la minorité de l'Eglise confessante, qui dans la déclaration de Barmen (1934) récusait les prétentions totalitaires de l'Etat national-socialiste. En passant d'une Eglise multitudiniste à une Eglise de professants, payant sa fidélité d'un haut prix, elle fut conduite à réviser fondamentalement sa conception de l'Etat au nom de la crédibilité de son témoignage. La courageuse Déclaration de solidarité dans la culpabilité de Stuttgart (1945) permit à l'Eglise protestante de renouer les liens avec l'œcuménisme, mais souvent mal interprétée elle fut considérée par d'aucuns comme une sorte de prestation dans un calcul de compensation entre culpabilités réciproques. La Déclaration de Darmstadt (1947), issue de l'Eglise confessante, plus politique et plus radicale dans l'affirmation de la faute historique de l'Eglise, coupable de s'être alliée aux puissances conservatrices, eut un écho très faible, alors que l'on s'armait déjà pour la croisade anticommuniste de la guerre froide, que la CDU/CSU entendait bien mener sous

la bannière de l'Occident chrétien. La dimension politique et sociale de la lutte de l'Eglise confessante telle que la ressentait un Dieter Bonhoeffer ou un Karl Barth ne fut perçue que par une petite minorité et la « grâce du point zéro » ne fut pas complètement exploitée, selon la formule de G. Heinemann, qui regretta alors la restauration de formes plus subtiles de dépendance entre l'Eglise et l'Etat : selon lui, l'Eglise n'a pas su saisir cette grande chance et se libérer de tout bureaucratisme.

Créée en 1948 à Eisenach, l'Eglise évangélique en Allemagne (EKD), confédération des Eglises luthériennes, réformées, indépendantes et celles issues de l'Union réalisée par Frédéric-Guillaume III de Prusse en 1817, s'est référée d'emblée au territoire occupé par les quatre puissances sans mention des frontières de 1937, à la différence de l'Eglise catholique qui, sous la pression des organisations de réfugiés, a longtemps cherché à maintenir les anciennes structures territoriales. Tout en restant longtemps la dernière grande organisation englobant les quatre zones, puis les deux Etats allemands, l'EKD a choisi de définir son action par rapport à des hommes vivant sur ces territoires plutôt qu'en fonction d'une tradition nationale défigurée par le nazisme.

Malgré cela, sa constitution contient en germe une série de conflits dans la mesure où son premier acte est de refuser la division du peuple allemand (11). Les premières années de l'EKD sont marquées de vives controverses sur la voie à suivre et l'Eglise protestante amplifie en son sein toutes les discussions sur l'Allemagne divisée, comme en témoignent les débats et les résolutions du Synode. Une fraction du protestantisme sceptique à l'égard de l'utilisation du sigle « chrétien » pour un parti politique s'est d'emblée opposée à K. Adenauer et à sa politique d'ancrage et d'intégration à tout prix dans la communauté politique et militaire occidentale fondée sur un anti-soviétisme militant. Considérant qu'elle ruinait à terme tous les espoirs de réunification, de nombreux protestants s'engagèrent tout comme le SPD contre toute forme de réarmement, de reconstitution d'une armée allemande et contre l'arme nucléaire. D'anciens dirigeants de l'Eglise confessante tentés par le neutralisme furent tour à tour accusés de crypto-communisme ou de pacifisme bêlant. Pour s'être rendu à Moscou et pour avoir marqué sa méfiance à l'égard d'un Etat selon lui « conçu au Vatican » (allusion à la « Sainte

(11) Dans une lettre du 13 octobre 1949 adressée aux dirigeants de la RDA, l'évêque de Berlin-Brandebourg Dibelius dénie toute légitimité démocratique au nouvel Etat et fait référence à la douloureuse déchirure du peuple allemand.

Alliance », K. Adenauer, R. Schumann, A. de Gasperi) et « enfanté par les Etats-Unis », M. Niemöller se retrouve au centre des attaques. Les discussions furent extrêmement vives au sein du Synode de l'EKD, et G. Heinemann, qui avait quitté le Gouvernement pour protester contre la politique du chancelier, puis fondé un petit parti neutraliste dont les résultats électoraux restèrent très faibles et ne furent acquis qu'en région à forte dominante protestante, ne fut pas réélu à la présidence du Synode en 1955 où des positions plus conformistes avaient pris le dessus (12).

De ce protestantisme critique sont venues la protestation passionnée contre le réarmement et l'arme atomique ainsi que l'ouverture sur les problèmes du Tiers Monde au travers du Conseil œcuménique des Eglises (COE). Les prises de position publiques de l'EKD dans les années 50 reflètent assez fidèlement les grands problèmes de la RFA : réarmement, résurgence de l'antisémitisme, péréquation des charges, procès de criminels de guerre, réunification, etc. ; chaque déclaration provoque des conflits pouvant aller jusqu'au bord de la rupture au sein du Synode de l'EKD. Ces discussions n'empêchent pas l'Eglise de s'installer confortablement dans une situation qui donne peu de chances aux courants contraires au mouvement général de restauration. Le député SPD A. Arndt décrit en termes très nets (1959) les dangers qu'implique, pour la crédibilité de l'Eglise, une intégration trop poussée dans la société civile, par la perte de résistance à l'égard du pouvoir et l'assimilation aux puissants de ce monde. Le danger de politisation de l'Eglise vient, à ses yeux, moins de ceux qui en politique prennent position au nom de leur foi que de ceux qui, dans le cadre d'une subtile diplomatie, font de l'Eglise un élément d'ordre et la conduisent à se taire au nom d'une *Realpolitik*. L'Eglise protestante ne garde, selon A. Arndt, sa pleine liberté de parole que si elle garde ses distances vis-à-vis de l'Etat et ne devient pas une « force sociale » comme les autres au détriment de son « message ».

A travers nombre de déclarations et de mémorandums élaborés par des commissions dotées d'une grande compétence, l'EKD a pris position sur les questions les plus diverses : depuis les problèmes du droit foncier jusqu'à celui de l'avortement, en passant par le droit d'asile, les problèmes écologiques, la violence, la cogestion, la formation des adultes, la constitution de patrimoine et les condamnés à perpétuité. Cette activité pose le problème de la compatibilité de la

(12) Frédéric HARTWEG, G. Heinemann : Ein Christ in der politischen Verantwortung, in *Revue d'Allemagne*, X/1, 3, 4, 1978 ; Diether KOCH, *Heinemann und die Deutschlandfrage*, Munich, 1972.

nécessaire indépendance vis-à-vis des groupes sociaux influents et de l'Etat, et de la coopération critique avec ce dernier : comment l'Eglise protestante peut-elle ainsi garder crédible son message ? La formule de « neutralité politique » ne masque-t-elle pas, en réalité, l'acceptation des intérêts dominants et des rapports de force qui caractérisent la société ouest-allemande ?

Sans prétendre au magistère, l'EKD n'a cessé cependant de pratiquer — notamment à travers ses académies — une manière de « pédagogie politique et sociale ». Elle n'a cependant jamais tenté, à la différence de l'Eglise catholique, de faire appel au bras séculier de l'Etat pour maintenir des normes éthiques ou des « valeurs fondamentales » qui ne font plus l'unanimité dans la population (13). En matière de législation sur le divorce, l'avortement (14) et la politique familiale, l'EKD a pris des positions très nuancées en faveur d'une « parenté responsable », conforme en cela à une éthique attentive aux situations individuelles alors que l'Eglise catholique cherche en cette matière à ériger en normes universelles des postulats dérivés d'une interprétation catholique du droit naturel qui sont, selon elle, l'expression légitime d'un ordre biologique et social (15). L'Eglise protestante n'est donc guère tentée comme son homologue catholique de mobiliser un électorat puisque, pour elle, une décision d'ordre politique ne peut se référer qu'à des valeurs « pénultièmes ». La défense sur le plan politique de « valeurs fondamentales » recèle, selon l'EKD, le danger de voir les Eglises se transformer en « établissements publics » chargés d'édicter des règles morales.

La sensibilisation aux problèmes du Tiers Monde (16) s'est opérée à travers le mouvement œcuménique au sein duquel les Eglises allemandes jouent un rôle important même si certains nouveaux courants théologiques ainsi que les initiatives du COE dans la lutte contre le racisme ont fait l'objet d'âpres discussions. L'EKD s'est vigoureusement engagée dans les campagnes pour la défense des droits de l'homme (17) et s'est élevée contre les projets de restriction du droit d'asile et l'apparition de mouvements xénophobes. En matière de

(13) Frédéric HARTWEG, Les Eglises, les partis et les élections de 1976, in *Revue d'Allemagne*, IX/2, 1977, 231-254.

(14) Le Synode de Brunswick a affirmé qu'il y avait « des situations concrètes où le refus de pratiquer un avortement peut également être une faute ».

(15) Frédéric HARTWEG, « Le plus petit dénominateur commun ». La déclaration commune des Eglises sur les valeurs fondamentales, in *Documents*, 1980/1, 87-97.

(16) Les services de presse « epd » diffusent une des meilleures publications consacrées aux problèmes du développement et du Tiers Monde.

(17) L'EKD s'est notamment engagée en faveur du Coréen Kim Dae Jung ; l'ancien évêque protestant chilien Frenz dirige Amnesty international en RFA.

protection de l'environnement, l'EKD s'est souvent cantonnée dans une prudente expectative cependant que ses pasteurs se trouvaient fréquemment au premier rang des manifestations écologiques. L'Eglise de Hesse/Nassau s'est même attiré les foudres des gouvernants SPD/FDP pour son attitude à l'égard de l'extension de l'aéroport de Francfort. Quelques Eglises provinciales ont créé des conseils pour les questions écologiques. Dans le domaine social, l'EKD s'écarte nettement de la position de l'Eglise catholique : elle déclare en 1973 que les grands risques sociaux doivent être assumés en priorité par la société et ses institutions (18). Selon elle, on interprète mal le principe de subsidiarité si l'on demande à l'Etat de n'intervenir que lorsque la communauté, plus restreinte, ne peut couvrir les risques importants.

L'Eglise protestante n'est pas restée étrangère à de nouveaux problèmes comme ceux du logement des jeunes et de la spéculation immobilière. A Berlin-Ouest, elle a tenté de maintenir un dialogue entre les « squatters-rénovateurs » (19), et les paroisses universitaires cherchent à être une présence chrétienne au sein de la fraction de la jeunesse qui tend à se marginaliser.

Dans un texte fondamental de 1970, l'EKD s'interroge sur la légitimité, l'opportunité et les limites de son intervention (20). La coresponsabilité pour l'homme, la pastorale de groupe imposent à l'Eglise de ne prendre position ni trop tard, ni à n'importe quel propos. Elle doit éviter toute forme de cléricatisation ou de défense égoïste de ses propres intérêts. Ses prises de position doivent répondre aux critères de conformité avec l'Écriture, de compétence (consultation d'experts) et de pluralisme. Elles ne peuvent être assimilées aux déclarations que l'Eglise catholique émet en vertu de son magistère : chaque situation étant nouvelle, cette prospective non spéculative ne connaît pas de schéma préétabli ou de mode d'emploi. Cependant une méthodologie a été dégagée : on examine d'abord le problème concret, technique, et l'on dégage les diverses solutions avant de procéder à un va-et-vient entre l'aspect théologique et l'aspect pratique. La rigueur de cette démarche, la qualité de l'information et de la réflexion se retrouvent dans toutes les prises de position de l'EKD.

La définition d'une « diaconie politique » s'avère cependant délicate entre la recherche de compromis trop vagues et l'affirmation de

(18) Cf. « Soziale Sicherung im Industriezeitalter ».

(19) Cf. Dr. Martin Kruse, *BISCHOF Brief an die evangelischen Christen in Berlin (West)*, in : epd-Dokumentation 45 a/81.

(20) Cf. *Aufgaben und Grenzen kirchlicher Verantwortung für Staat und Gesellschaft*.

positions tranchées qui deviendraient autant de pierres d'achoppement. L'Eglise est-elle dépositaire d'un mandat politique ? La recherche du consensus, sa volonté d'être une force d'intégration sociale lui rendent difficile d'être en même temps l'aiguillon qui irrite les pouvoirs établis, le ferment du changement, l'avocat des sans-paraoles comme le demande par exemple le pasteur Albertz, ancien bourgmestre de Berlin-Ouest. Le capital de confiance que l'Eglise protestante a accumulé au cours des années, sa crédibilité dans la société restent fonction de sa liberté, de son indépendance et, dans une certaine mesure, de sa capacité de résistance à l'égard de l'attraction des pouvoirs établis. L'EKD reste cependant un espace de liberté où peut naître, dans l'anticommunisme ambiant, cet exemple désormais classique de diaconie politique que constitue le mémorandum de 1965 sur *La situation des expulsés et les rapports du peuple allemand avec ses voisins de l'Est*. Ce texte très lucide qui provoqua des discussions passionnées au sein et en dehors de l'Eglise protestante n'a pas peu contribué à débloquer une situation figée et a facilité la percée de l'*Ostpolitik* de W. Brandt et W. Scheel.

Mais c'est sans doute sur la question de l'Allemagne divisée et de la paix que les Eglises protestantes ont fourni la contribution la plus importante et la plus constante. La tentation neutraliste, celle d'une Allemagne unifiée, passerelle entre l'est et l'ouest, a longtemps été celle d'une gauche protestante issue de la Résistance et longtemps groupée autour de M. Niemöller qui proclamait à la fois son refus du totalitarisme communiste, de l'impérialisme du dollar, du recours à l'arme nucléaire comme moyen de défense des droits de l'homme et de la liberté et de tout ce qui « réduit l'homme à un moyen au service d'une fin, que ce soit la croissance du capital ou l'économie étatisée et planifiée ». Un texte récent, la déclaration commune des Eglises évangéliques de RFA et de RDA, publié à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du début de la deuxième guerre mondiale, exprime leur responsabilité commune pour la paix étant donné la place qu'elles occupent à la frontière entre les deux systèmes politiques et militaires (21).

Cette première déclaration publique commune des deux Eglises depuis leur séparation institutionnelle en 1969 dément les analyses qui avaient cru déceler un retrait du protestantisme d'un domaine où il avait été très actif depuis 1945 : celui du maintien de l'unité de la nation allemande. Mais il serait erroné d'y voir une simple

(21) Frédéric HARTWEG, Parole de paix. La déclaration commune des Eglises évangéliques, in *Revue d'Allemagne*, XI/4, 1979, 627-645.

profession de foi pour l'unité ou une manifestation de nostalgie nationale ; le principal dénominateur commun de toutes les déclarations « politiques » de l'EKD est la paix. Le dernier texte élaboré en commun avant 1969 était éloquent à ce sujet ; il évoquait déjà la paix comme valeur fondamentale commune à tous les Allemands. Après avoir essayé de lutter contre les antagonismes et la division conçus comme facteurs d'insécurité et comme foyer de crise au travers d'un témoignage par les structures ecclésiales, en 1969 l'EKD constate l'impraticabilité de cette voie et accepte une séparation qui n'est point synonyme de rupture, puisque la Fédération des Eglises évangéliques de RDA proclame son attachement à la continuité spirituelle et aux liens particuliers à l'intérieur du cadre de référence historique de l'Allemagne. La déclaration de 1979 se situe dans la ligne de celles de l'EKD alors même qu'elle se prononce pour la détente qui, dans la situation actuelle, exclut toute idée de réunification nationale. La séparation de 1969 avait également permis aux Eglises évangéliques de RDA de retrouver une liberté de manœuvre plus grande, notamment en affirmant leur volonté d'être une « Eglise au sein de la société socialiste de la RDA » (22).

Dans le mouvement pacifiste dont l'ampleur étonne souvent en France (23), la présence et la tradition protestantes apportent une marque particulière qui est autant le fait des « chrétiens de base » que de l'Eglise-institution qui y contribue également, notamment par l'élaboration d'une « pédagogie de la paix ».

En 1957, l'EKD avait conclu avec le Gouvernement fédéral un accord portant sur le statut de l'Aumônerie auprès de la Bundeswehr, malgré les vives réticences de ceux qui, dans ses propres rangs, y voyaient une identification trop évidente avec l'Etat de Bonn. Les adversaires de ce traité qui a aggravé les difficultés de relations avec Berlin-Est (qui lança de vigoureuses campagnes contre « l'Eglise de l'OTAN ») préféraient laisser la charge des garnisons aux paroisses sur le territoire desquelles elles sont installées. La nomination d'un évêque et de pasteurs militaires, la création de services administratifs relevant du ministère de la défense étaient « compensées », aux yeux de beaucoup, par l'engagement de l'EKD en faveur d'un statut très libéral de l'objection de conscience ; malgré l'annulation par le

(22) Frédéric HARTWEG, Les Eglises évangéliques en RDA et leurs rapports avec le régime, in *Revue d'Allemagne*, IX/1, 1977, 62-96, et Jean-Jacques HEITZ, Au-delà du point zéro. Regard sur les Eglises évangéliques en RDA, in *Revue d'Allemagne*, X/3, 1978, 332-354.

(23) François-Georges DREYFUS, Pacifisme et neutralisme en Allemagne fédérale aujourd'hui, in *Défense nationale*, 38, janvier 1982, 7-21.

Tribunal constitutionnel de Karlsruhe des nouvelles dispositions préconisées par le Gouvernement SPD-FDP, l'EKD continue à critiquer l'« examen de conscience » auquel est soumis le candidat au service civil, à l'organisation duquel les Eglises protestantes participent très activement. Les thèses de Heidelberg (1959) (24), reconnaissant l'objection de conscience comme une attitude chrétienne possible, ont marqué l'aboutissement des discussions passionnées des années 50. La notion de « complémentarité » entre un service « accompli pour la paix, avec les armes » et un service « accompli pour la paix, sans armes » a permis d'engager le dialogue avec les soldats et les objecteurs de conscience.

Ces thèses sont aujourd'hui considérées comme caduques par un « pacifisme militant » qui gagne de plus en plus d'adeptes face à la décision de « réarmement complémentaire » par l'installation en RFA de nouveaux euro-missiles. Les interrogations sur la valeur d'un système de sécurité reposant sur l'équilibre de la terreur et de chantage à l'arme nucléaire sont de plus en plus pressantes, et certains dans l'EKD proposent des initiatives unilatérales de désarmement. Celle-ci a très nettement pris position contre une politique qui chercherait à rétablir l'équilibre de la balance commerciale ou à lutter contre le chômage par le commerce des armes. Le « Kirchentag » de Hambourg (1981), placé sous le signe de « Ne crains point », se trouva partiellement détourné de son objet, notamment au cours d'une vaste manifestation contre le surarmement nucléaire. Le ministre de la défense H. Apel y fut sévèrement contesté, tandis que H. Schmidt passait à la contre-attaque en déniaut aux pacifistes le droit exclusif d'invoquer l'Évangile.

En point d'orgue du « Kirchentag » et de la grande manifestation pacifiste de Bonn (octobre 1981) — dont l'un des initiateurs, l'« Aktion Sühnezeichen/Friedensdienste », est présidé par l'ancien évêque protestant de Berlin K. Scharf — l'EKD a publié en novembre un important document sur la paix (25) parmi les auteurs duquel se trouvent E. Eppler et J. Schmude (SPD), L. Funcke (FDP) et R. von Weizsäcker, bourgmestre régnant CDU de Berlin-Ouest. Le mémorandum, qui ne prétend nullement fournir une panacée, souligne qu'il convient de donner aux efforts politiques en vue du maintien de la paix la priorité sur la garantie de celle-ci par des moyens militaires ou la course aux armements. Le texte reflète bien le pluralisme protestant

(24) *Die Heidelberger Thesen von 1959- auch 1980 noch ein Beitrag zu einer ökumenischen Friedensethik ?*, in epd-Dokumentation, 49/80.

(25) *Frieden wahren, fördern und erneuern - Denkschrift der EKD*, in epd-Dokumentation, 48/81.

mais laisse cependant transparaitre quelques doutes au sujet de la politique étrangère et de défense actuelle de la RFA. On peut y distinguer également la crainte devant une certaine « militarisation » de l'arme atomique, conçue à l'origine avant tout comme arme de dissuasion, c'est-à-dire comme instrument politique. Le document présente une analyse très lucide de la situation et affirme avec force le primat du politique face à la tentation de laisser la menace militaire s'ériger en instrument politique autonome. Par certains aspects il est proche d'idées exprimées par W. Brandt, dans la mesure où il recommande le maintien d'une dissuasion nucléaire minimum à l'intérieur d'une conception de la défense fondée essentiellement sur un armement défensif. Le texte révèle cependant que l'unanimité n'a pu être obtenue quant au risque provoqué par une limitation des armements entraînant une infériorité militaire passagère susceptible de mettre en danger l'équilibre des forces en présence. On retrouve dans le document de l'EKD bien des éléments qui caractérisent le mouvement pacifiste, notamment l'accent mis sur l'aspect national du problème, car l'Allemagne divisée se trouve concernée au premier chef au centre d'une Europe dont les intérêts essentiels ne coïncident pas nécessairement avec ceux des deux super-puissances.

#### L'ÉGLISE CATHOLIQUE

En 1945 l'Église catholique a réoccupé sans grande difficulté les « positions extérieures » qu'elle avait dû abandonner sous le III<sup>e</sup> Reich. Le Concordat de 1933, une sympathie évidente pour l'anti-libéralisme et l'anti-bolchevisme des nazis, la crainte d'un nouveau *Kulturkampf*, le loyalisme sans failles d'un cardinal Bertram caractérisent la volonté catholique d'éviter tout affrontement direct avec un régime hostile. Cette attitude essentiellement prudente n'exclut pas cependant quelques actes de résistance isolés dont l'Église put faire état par la suite pour se présenter comme institution intacte, non concernée par les crimes nazis. A l'eneontre des Eglises protestantes elle ne vit pas la nécessité d'opérer un examen de conscience ou de remettre en question ses rapports avec l'Etat, même si cette belle assurance fut quelque peu entamée par les discussions suscitées par la représentation du *Vicaire* de R. Hochhut. De plus le vicaire général des forces américaines en Europe, Mgr. A. Muench, favorisa le courant ultra-conservateur du catholicisme allemand. L'Église s'employa donc avant tout à reconstituer le tissu de ses organisations et associations sous la conduite autoritaire de la hiérarchie et cela dans un

paysage nouveau marqué par une plus grande interprétation confessionnelle. Elle fut surtout attentive à maintenir un certain encadrement du fidèle, du berceau jusqu'à la tombe, et cela au travers d'un grand nombre d'organisations qui réunies dans l'organisme coordinateur des mouvements catholiques laïcs, le Comité central des Catholiques allemands (zdk), ne manifesteront que très peu d'indépendance et ne se distingueront dans leurs prises de position que par de légères nuances des nombreuses et insistantes déclarations politiques de l'épiscopat.

Face au monolithisme de l'Eglise catholique soucieuse d'éviter tout éparpillement de ses forces, les efforts de personnalités comme E. Kogon, W. Dirks, C. Amery ou H. Böll, des « Frankfurter Hefte », du « Bensberger Kreis », des groupes se situant autour de « Publik-Forum » pour engager l'Eglise sur la voie d'un dialogue véritable avec des positions novatrices n'ont rencontré que peu d'écho et ont été rapidement marginalisés. Si l'Eglise catholique ne s'est ralliée qu'avec réticence à l'idée du syndicat unitaire (DCB) elle s'est, par contre, rapidement déclarée en faveur des grands partis interconfessionnels CDU/CSU condamnant ainsi le « Zentrum » à la disparition. Sous Adenauer, pourtant peu enclin au cléricalisme, l'Eglise catholique a marqué de son empreinte la législation sociale en réussissant à faire prévaloir le principe de subsidiarité. Bien que participant très largement de la nouvelle légitimité de l'Etat, la représentation spécifiquement catholique a régressé du fait de l'effacement du « Zentrum » et de l'affaiblissement du profil confessionnel au profit d'une plus grande efficacité qui nécessitait l'inclusion de l'élément protestant considéré toujours comme peu sûr face aux sirènes du libéralisme et du matérialisme. C'est la politique étrangère et de défense modelée par Adenauer, von Brentano et Blank qui porta peut-être le plus nettement l'empreinte catholique. L'ancrage à l'Ouest — politique soutenue par le Vatican dans la mesure où il retardait la réorganisation ecclésiastique des territoires situés à l'est de la ligne Oder/Neisse et de la RDA — signifiait également que la priorité était donnée à la grande majorité des catholiques vivant sur le territoire de la RFA alors qu'un tiers de la population protestante allemande vivait en RDA.

La hiérarchie catholique n'a pas ménagé, pendant la période adenauerienne, son soutien à la CDU, le cardinal Frings faisant même état de son adhésion à ce parti. Cette attitude s'accompagnait de fréquents anathèmes lancés contre le SPD accusé de favoriser l'avènement d'un « monde vide de Dieu » (Frings). En 1957 l'évêque de Munster proclamait encore l'incompatibilité totale entre la foi catho-

lique et le vote pour le SPD. L'Eglise catholique a accepté sans grande discussion le réarmement et le cardinal Frings déclarait en 1957 ne pas être favorable à l'interdiction totale des armes nucléaires.

L'attitude unilatérale de l'Eglise catholique, peu compatible avec une pédagogie de la démocratie, s'est quelque peu nuancée lorsque la tradition libérale et protestante incarnée par L. Erhard et G. Schröder s'est renforcée au sein de la CDU et que le SPD eut effectué son « aggiornamento » en 1959 à Bad Godesberg, le jésuite von Nell-Breuning qualifia même la partie consacrée à la politique sociale du programme du SPD de véritable abrégé de la doctrine sociale de l'Eglise.

Mais les ouvertures en direction du SPD restèrent très limitées même pendant la période où le cardinal Döpfner réussit avec prudence et habileté à canaliser les impulsions de Vatican II. Le « zdk » compte certes quelques rares hommes politiques du SPD comme G. Leber, mais reste dirigé par des ministres CDU comme B. Vogel et H. Maier.

Depuis que les démocrates chrétiens se trouvent dans l'opposition, l'Eglise catholique est sortie de la réserve relative dans laquelle elle s'était cantonnée pendant la période de la grande coalition CDU/SPD et ses liens avec la CDU sont redevenus plus visibles. Si elle ne s'en prend plus nommément au SPD et au FDP, elle réserve ses foudres à ceux qui par leur politique réformiste s'attaquent à la famille en sapant l'autorité parentale, en facilitant le divorce et l'avortement. Tout en reprochant à la coalition socio-libérale un interventionnisme débridé, elle l'accuse de passivité face à la ruine des fondements de la société. Prisonnière d'une ecclésiologie pyramidale, elle semble être affectée d'un mouvement de rétractation et tentée par un certain refus de la réalité complexe qui la conduit à céder trop facilement à la tentation du slogan : « Le niveau de parole et d'argumentation de la critique sociale que mène l'Eglise n'est, à part quelques exceptions, ni supérieur, ni meilleur que celui des politiciens dans leur course aux voix » (26). En prenant, comme en 1980, le risque de participer à la campagne électorale, elle s'expose à celui de se retrouver du côté des perdants.

Alors que numériquement elle a rejoint les effectifs de l'Eglise protestante, l'Eglise catholique semble affligée en RFA d'un complexe minoritaire qui se manifeste dans une attitude défensive et dans la vision extrêmement pessimiste d'une société en pleine

(26) Cf. David A. SEEBER, L'Eglise catholique parle beaucoup, mais comment ?, in *Projet*, 154, avril 1981, 445 (437-446).

déliquescence, caractérisée par la « sexualisation de la culture », l'esprit « matérialiste », la permissivité et la convoitise. Le cardinal Ratzinger discerne notamment comme symptôme de la maladie de la civilisation la négation de la vie qu'il oppose à l'attitude positive des peuples du Tiers Monde. L'Eglise catholique se considère comme menacée par les « tendances collectivistes » qu'elle prête au SPD, auquel elle reproche avec une grande âpreté de vouloir la refouler hors du champ des activités publiques. Elle se montre par là peu soucieuse des recommandations de *Gaudium et Spes* sur la légitimité du pluralisme en matière politique et sociale et souffre d'« une proximité unilatérale de la parole ecclésiale sur les questions de société avec les représentations politiques de la CDU/CSU » (27). Celle-ci encouragée par cette proximité, qui lui coûta pourtant nombre de voix protestantes en Allemagne du Nord en 1980, se trouve confortée dans une certaine paresse intellectuelle sur le plan programmatique.

Dans sa pratique courante l'Eglise romaine reste, si l'on excepte quelques percées novatrices comme dans le domaine de l'écologie, tributaire d'une image du monde passéiste. Sans vouloir opérer une transposition simpliste du modèle d'organisation démocratique sur une Eglise, il n'en faut pas moins constater avec J. B. Metz que l'Eglise catholique piétine sur le long chemin à parcourir « d'une Eglise de tutelle à une Eglise de laïcs responsables ». Tous les conflits qui se déclarent en son sein, que ce soit celui avec H. Küng, avec l'organisation de jeunesse « Katholische Jugend Gemeinde » ou celui au sujet de la théologie de la libération et de l'utilisation des fonds de « Adveniat » en Amérique latine, sont réglés par voie autoritaire. Le magazine *Publik* a signé son arrêt de mort en s'écartant du discours homogène de l'Eglise. Les « catholicismes dispersés » comme celui du « Katholikentag von unten » ne dépassent pas la taille du groupuscule (28). Les organisations de laïcs restent solidement encadrées et il est intéressant de mettre en parallèle les déclarations d'un N. Blüm (29) et celles du zdk (30) (novembre 1981) sur les problèmes de la paix et du mouvement pacifiste avec celles issues du protestantisme (31). Le zdk souligne notamment avec vigueur la large part

(27) SEEBER, *op. cit.*, 443.

(28) Ces analyses doivent beaucoup à l'excellente étude de David A. SEEBER et à celle de Charles CHAUVIN, Malaises et recherches dans l'Eglise catholique allemande, in *Documents*, 1980/4, 82-93.

(29) Président des « Commissions sociales » de la CDU.

(30) *Au sujet des discussions actuelles sur la paix*. Texte adopté par l'Assemblée plénière du Comité central des Catholiques allemands (zdk), 14-11-1981.

(31) Cf. *Texte zum Thema « Unterschiede und Gemeinsamkeiten evangelischer und katholischer Friedensethik »*, epd-Dokumentation 51a/81.

d'irresponsabilité qui caractérise des pacifistes animés d'un « moralisme radical » qui les conduit à transposer sur le plan collectif des attitudes individuelles. Le zdk désigne l'URSS comme le principal responsable de la course aux armements et relève non sans autosatisfaction le rôle positif de l'OTAN dans le maintien de la paix.

#### ÉGLISES ET ÉLECTIONS

Dans le cadre restreint de cet article il n'est possible de traiter que par allusion les déterminations confessionnelles du comportement électoral (32). Nous nous contenterons de signaler quelques convergences en évitant la tentation simplificatrice qui consisterait à faire du SPD un parti protestant ou un parti de protestants. Il convient en effet de ne pas sacrifier au schéma d'une symétrie qui ferait de la CDU un parti catholique parce qu'une large majorité de ses militants, de ses cadres et de ses électeurs appartient à cette confession et que ce parti a été soutenu sans ambiguïté par la hiérarchie de l'Eglise romaine et par une large fraction de son clergé. Une telle conception ne tiendrait pas compte de la volonté fortement affirmée, lors de la création de l'Union, d'être un rassemblement interconfessionnel, ni de l'attitude d'un L. Erhard, très caractéristique d'un certain libéralisme protestant, et serait passablement réductrice de la diversité du protestantisme allemand : la CDU conserve en effet de larges assises dans les Länder à forte majorité protestante comme la Basse-Saxe ou le Schleswig-Holstein, mais également dans les régions protestantes du Bade-Würtemberg, et les trois ministres-présidents de ces Länder — sans doute pour contrebalancer un « manifeste » protestant en faveur du SPD mais également pour atténuer le sentiment très net chez beaucoup de protestants d'une « dérive catholique » de la démocratie chrétienne — n'ont pas manqué de se manifester au sein d'un « groupe de travail protestant », qui a cependant beaucoup perdu de son influence depuis la retraite politique de G. Schröder. Par ailleurs une frange non négligeable du protestantisme, que l'on regroupe malgré sa diversité sous l'étiquette « conservateur » (33), prend régulièrement position pour la CDU/CSU, militant même sur des positions extrêmes comme la « Notgemeinschaft evangelischer Christen », qui à Berlin alla jusqu'à accuser l'évêque

(32) Cf. HARTWEG, *op. cit.*, *Revue d'Allemagne*, IX/2, 1977, et XIII/1, 1981, 35-88. Environ deux tiers des électeurs de la CDU/CSU sont catholiques.

(33) Frédéric HARTWEG, Les évangéliques conservateurs dans l'EKD — un intégrisme protestant ?, in *Revue d'Allemagne*, X/3, 1978.

K. Scharf de sympathiser avec les terroristes, et à considérer le centre de formation de pasteurs comme une école de cadres révolutionnaires. En harmonie avec la presse de Springer, ce groupe se fit l'avocat d'une religion de la majorité silencieuse, le mandataire d'une sorte de religion civile alliant les craintes politiques à la tradition prussienne de l'Eglise d'Etat. En revanche le président du Synode de l'EKD, C. von Heyl, a quitté la CDU après la nomination de F. J. Strauss comme candidat chancelier.

Le SPD a trouvé pour sa part au sein du protestantisme des appuis publics qui se sont manifestés en 1976 et 1980 par des initiatives d'électeurs, soucieuses sans doute de corriger l'impression d'absténence politique que suscitait peut-être la réserve que l'EKD demande à ses pasteurs (34). Le SPD diffusa un texte du pasteur J. Zink mettant en garde contre l'utilisation abusive de l'étiquette chrétienne. En 1980, l'EKD renouvela à plusieurs reprises ses appels à la modération (35) et à la réserve, notamment après la parution d'un appel très véhément dirigé contre F. J. Strauss, signé par H. Gollwitzer, M. Niemöller et des pasteurs d'Allemagne du Nord du groupe « Christen in der Verantwortung ». Dans un texte plus nuancé, d'autres signataires protestants s'efforçaient de lutter contre une certaine lassitude et les déceptions consécutives aux grands espoirs de 1969. La vive protestation émanant d'un groupe protestant de la CDU fut oblitérée, en même temps que le document lui-même, par l'émoi provoqué par la lettre pastorale des évêques catholiques. Ce texte connut même la mésaventure d'être interprété comme le pendant protestant de la lettre pastorale.

Au cours de la polémique engagée par F. J. Strauss, qui accusa le SPD de vouloir priver l'Eglise de ses ressources, H. Schmidt eut l'occasion de rappeler très fermement les positions qu'il avait exprimées à ce sujet en 1976 (36). Dans ce texte (37) il avait également exposé les motivations chrétiennes de son engagement politique, marqué

(34) Un problème délicat s'est posé lorsque certains vicaires et pasteurs se sont engagés au sein du Parti communiste DKP. La discussion s'est concentrée sur le problème de l'athéisme, qui pour ces pasteurs n'était qu'un reliquat historique du XIX<sup>e</sup> siècle, alors que les Eglises y voient un élément constitutif de l'idéologie matérialiste du marxisme.

(35) C'est l'ancien « plénipotentiaire » de l'EKD, l'évêque H. Kunst, qui a présidé la « commission d'arbitrage » chargée d'éviter les débordements des partis lors de la campagne électorale de 1980.

(36) Le mode actuel de perception de l'« impôt ecclésiastique » évite selon lui les inconvénients que pourrait présenter, pour l'indépendance de l'Eglise, l'influence de généreux donateurs.

(37) Helmut SCHMIDT, *Als Christ in der politischen Entscheidung*, Gütersloh, 1976.

du sceau du pragmatisme et dominé par la notion d'éthique de la responsabilité telle qu'elle est définie par M. Weber. Selon lui, il ne peut y avoir de politique chrétienne dictée par la Bible (ni de parti chrétien), mais uniquement des chrétiens répondant à l'exigence de leur conscience. Il refuse tout magistère politique à l'Eglise et récuse la tentative de l'Eglise catholique d'utiliser le bras séculier pour imposer des valeurs tombées en déshérence. La politique ne peut traiter selon lui que des valeurs pénultièmes, et l'Etat doit s'interdire d'empiéter sur le domaine des valeurs dernières. C'est pourquoi le SPD se refuse à fournir un succédané de religion. Dès 1976, H. Schmidt s'en prenait également aux prétentions de l'Eglise catholique à ériger ses propres valeurs en droit naturel et en principes s'appliquant à tous. Dans cette bataille sémantique celle-ci reste selon lui captive de l'idée que la société allemande reste fondamentalement une société chrétienne alors qu'elle s'éloigne de plus en plus dans son comportement quotidien de l'orthopraxie que souhaite promouvoir l'Eglise catholique. Les mises en garde de H. Schmidt ne s'avèrent pas inutiles lorsqu'on songe que la lettre pastorale des évêques a pu raviver des antagonismes confessionnels dans l'électorat allemand.

Dans cette lettre pastorale (38) les évêques avaient déclaré qu'une élection était également « une décision morale sur les valeurs et les buts qui vont déterminer et soutenir la politique du pays dans les années à venir ». Ils regrettaient que le « droit fondamental à la vie » se trouvait « vidé de son contenu » et reprochaient à l'Etat de se substituer à la famille battue en brèche car « un peuple perd l'espoir en l'avenir si les valeurs du mariage et de la famille ne sont plus reconnues, protégées ni données en exemple ». Les évêques s'en prenaient de plus à « l'extension de l'action de l'Etat » à la « bureaucratisation » et s'inquiétaient du « niveau dangereusement élevé de la dette publique » reprenant ainsi à leur compte un des thèmes majeurs de la campagne de la CDU/CSU. A cette indication à peine déguisée du « bon choix » correspondaient comme en 1976 les campagnes véhémentes de quelques gazettes et de certains clercs ou laïcs assimilant la libéralisation de l'avortement à l'holocauste organisé par les nazis.

#### CONCLUSION

En guise de conclusion et pour souligner en contrepoint l'importance des Eglises dans la discussion politique en RFA nous redonne-

(38) Cf. HARTWEG, *op. cit.*, *Revue d'Allemagne*, XIII, 1.

rons la parole à H. Schmidt qui dans une interview publiée en avril 1981 (39) s'étonne de la réticence des Eglises face au principe du pluralisme démocratique et semble s'écarter définitivement de la notion de « diaconie politique » prônée par G. Heinemann. Tout en proclamant la nécessité de fondements éthiques pour toute action politique, il s'élève contre les « ayatollahs » qui prétendent au monopole de la vérité. Il constate également le déficit très net selon lui chez certains protestants de la confiance et de la foi en Dieu, et regrette que d'aucuns mettent la critique au-dessus de la prédication et de l'action pastorale. H. Schmidt semble vouloir assigner aux Eglises des champs d'action plus limités. Le *Sermon sur la Montagne* ne peut selon lui fournir les principes directeurs de l'action politique.

Le chancelier, qui a toujours marqué son aversion pour une politique d'alliance du trône et de l'autel telle qu'elle était pratiquée pendant l'époque wilhelminienne, s'élève contre ce qu'il appelle un « wilhelminisme à rebours ». Irrité par les critiques de plus en plus vives émanant de l'Eglise protestante, il se déclara lors du « Kirchentag » de Hambourg résolument hostile à toute politique de « Dieu avec nous », selon la formule jadis gravée sur le ceinturon des soldats allemands.

(39) In *Evangelische Kommentare*, avril 1981, et Walter KRECK, Was heisst Verantwortungsethik? Kritische Anmerkungen zu einem Kanzler-Interview über die politische Verantwortung der Christen und Kirchen, in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1981/5, 526-534.

**Frédéric HARTWEG. — The Different Churches as Political Powers.**

In the Federal Republic of Germany the churches hold a privileged position, which is firmly anchored in the institutions. This is due to their exceptional position after the fall of the Third Reich. Even though the number of churchgoers has dropped, the influence of the churches in political life has remained something to be reckoned with. The Catholic church, in the name of its authority and in a way which is often on the defensive, tries to defend its « values » in society. But it often takes a stand which is too close to that of the CDU/CSU. The protestant churches are more open to pluralism and have taken part in the important debates which have concerned Germany : rearmament, the separation of Germany, the problem of peace. These churches have made the effort to exercise different forms of political teaching.

*RÉSUMÉ. — Les Eglises occupent en RFA une place privilégiée, ancrée dans les institutions. Celle-ci est due à leur position exceptionnelle après la chute du III<sup>e</sup> Reich. Si la baisse de la pratique religieuse a amoindri leur audience, elles n'en conservent pas moins une influence non négligeable dans la vie politique. L'Eglise catholique cherche en vertu de son magistère et dans une attitude fréquemment défensive à défendre ses « valeurs » dans la société. Ses prises de position souffrent souvent d'une trop grande proximité avec la CDU/CSU. Les Eglises protestantes, plus ouvertes au pluralisme, ont accompagné les grands débats de la RFA : réarmement, division de l'Allemagne, problème de la paix et se sont efforcées d'exercer diverses formes de pédagogie politique.*

HENRI MÉNUDIER

## *Les élections dans les Länder, 1970-1982*

Les élections pour le renouvellement des onze parlements régionaux ont eu lieu entre 1970 et 1972, 1974 et 1976, puis entre 1978 et 1980. La dissolution de la Chambre des Députés de Berlin-Ouest en 1981 et les élections anticipées du 10 mai ont un peu perturbé ce rythme dans la mesure où il ne devait pas y avoir d'élections régionales en 1981, le cycle reprenant en 1982 avec le renouvellement des parlements de Basse-Saxe (21 mars), Hambourg (6 juin), Hesse (26 septembre) et Bavière (10 octobre). Il est intéressant de voir les grandes tendances qui se dégagent des trois séries d'élections régionales des années 70 et d'établir quelques comparaisons avec les élections fédérales des années 1969 à 1980.

### PARTICIPATION

Au cours des quinze dernières années, le taux de participation aux élections régionales a augmenté au point de se stabiliser à un niveau élevé, supérieur à 80 % en moyenne. Le taux moyen pour les élections régionales de 1965-1968 était de 77,45 %, il monte à 79,68 % en 1970-1973, à 82,80 % en 1974-1976 et retombe à 80,45 % en 1978-1980. La moyenne pour les années 1970-1980 est de 80,97 %. En comparaison, la participation aux élections fédérales de 1969 à 1980 a été de 89,3 %, l'écart est de 8,4 %. Depuis la création de la République fédérale, le taux de participation aux élections régionales a toujours été plus faible que celui des élections fédérales.

De 1970 à 1980, trois Länder (Berlin, Hesse et Sarre) connaissent des taux de participation nettement supérieurs à 80 %. Les meilleurs résultats ont été obtenus par Berlin en 1971 (88,9 %) et par la Sarre en 1975 (88,8 %). Au cours de ces dix années, tous les Länder ont eu des taux de participation au moins égaux, sinon supérieurs à 80 %, à l'exception de la Bavière qui a cependant atteint 79,5 % en 1970. Les taux les plus bas ont été atteints en Bade-Wurtemberg en 1980 (72 %), à Hambourg en 1970 (73,4 %) et en Rhénanie du

Nord-Westphalie en 1970 (73,5 %). Dans les Länder, avec une majorité absolue sûre, le taux de participation a baissé sur dix ans (par exemple en Bade-Wurtemberg et en Bavière), il a également baissé à Berlin où SPD et FDP semblaient solidement ancrés. Il a constamment progressé dans les Länder aux majorités contestées (Hesse, Sarre et Schleswig-Holstein).

#### LES RÉSULTATS DU SPD

Si on examine les résultats des différents partis, on constate que la CDU, profitant de son passage dans l'opposition au niveau fédéral, a très nettement amélioré ses positions dans les Länder ; le SPD en fait autant depuis 1970 mais à un niveau moins élevé. Le FDP au contraire a reculé et stagne en dessous de 7 %, les divers se sont effondrés à un niveau assez bas.

Le SPD avait obtenu en moyenne 39,46 % des voix exprimées aux élections régionales de 1965-1968. Depuis les années 70, il reste dans une zone supérieure à 40 %, soit 44,77 % pour les années 1970-1973, 41,04 % pour 1974-1976 et 42,89 % pour 1978-1980. La moyenne des années 1970-1980 s'établit à 42,90 %. Ce pourcentage n'est pas très éloigné du pourcentage moyen légèrement meilleur que le SPD a obtenu entre 1969 et 1980 aux élections fédérales, soit 43,37 %. La bataille autour de l'*Ostpolitik* avait entraîné un fort soutien des électeurs en faveur du SPD, désireux de soutenir l'action de Willy Brandt au niveau fédéral ; le premier choc pétrolier et le changement à la chancellerie de Willy Brandt à Helmut Schmidt s'est ensuite traduit par un recul de plus de trois points. Le SPD a gagné de nouveau du terrain en 1978-1980 grâce à la popularité du chancelier Helmut Schmidt et à l'image plutôt négative de son adversaire Franz Josef Strauss.

Si on compare les résultats régionaux du SPD au début (1970-1973) et à la fin des années 70 (1978-1980), on voit que le SPD a reculé dans 7 Länder sur 11 et progressé dans 4 Länder. Les baisses les plus fortes sont enregistrées à Berlin (— 7,7 %), Brême (— 5,9 %), dans le Bade-Wurtemberg (— 5,1 %) et en Basse-Saxe (— 4,2 %). Le gain le plus important est en Sarre (+ 4,6 %). Au début des années 70, le SPD détenait la majorité absolue des voix dans trois Länder (Brême et Hambourg : 55,3 % ; Berlin : 50,4 %) ; à la fin des années 70, il ne détient plus la majorité absolue qu'en Rhénanie du Nord-Westphalie (51,5 % aux élections de 1980). Le SPD reste faiblement représenté dans deux Länder, la Bavière (31,4 % en 1978) et le Bade-Wurtemberg (32,5 % en 1980). Dans trois Länder (Basse-Saxe,

Berlin et Hesse), le SPD a été dépassé au cours des années 70 par la CDU pour le pourcentage des voix. Le SPD a au contraire dépassé la CDU en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Sarre.

#### LES RÉSULTATS DE LA CDU ET DE LA CSU

Dans l'ensemble les élections régionales des années 70 ont été plus favorables à la CDU-CSU qu'au SPD. Ainsi se confirme une règle que l'on peut observer depuis les débuts de la République fédérale, bien qu'elle souffre parfois quelques exceptions : les partis au pouvoir à Bonn obtiennent aux élections régionales des résultats moins favorables que ceux des partis de l'opposition au niveau fédéral. Ce phénomène avait joué en faveur du SPD jusqu'à la fin des années 60, depuis il s'est retourné au bénéfice de la CDU-CSU.

La CDU-CSU obtenait en moyenne 39,18 % des voix aux élections régionales des années 1965-1968, elle monte à 44,84 % en 1970-1973 et même à 48,51 % en 1974-1976 ; elle retombe à 46,06 % en 1978-1980, en grande partie en raison des querelles autour de la candidature à la chancellerie pour les élections de 1980. La moyenne de la CDU-CSU aux élections régionales de 1970 à 1980 est de 46,47 %. Ce chiffre n'est que légèrement supérieur à la moyenne obtenue aux élections fédérales de 1969 à 1980 (46,05 %). Dans trois Länder, la CDU-CSU conserve des majorités absolues supérieures à 50 % depuis 1970. Si on se réfère à la dernière série d'élections régionales, la CSU atteint 59,1 % en Bavière (1978), la CDU 53,4 % dans le Bade-Wurtemberg (1980) et 50,1 % en Rhénanie-Palatinat (1979). La CDU a perdu la majorité absolue des voix qu'elle détenait dans le Schleswig-Holstein. La CDU ne reste dans la zone des 30 % que dans deux Länder, Brême (31,9 % en 1979) et Hambourg (37,6 % en 1978). Si on compare les résultats électoraux régionaux du début et de la fin des années 70, la CDU a enregistré des gains de l'ordre de 5 à 6 % en Hesse, à Berlin et à Hambourg. En revanche, les pertes se répartissent entre — 3,1 % et — 3,8 % pour la Rhénanie du Nord-Westphalie, le Schleswig-Holstein et la Sarre.

#### LES RÉSULTATS DU FDP

Les élections régionales des années 70 n'ont pas été très favorables au FDP. Il obtenait en moyenne 8,28 % en 1965-1968, il passe à 6,47 % en 1970-1973, puis à 7,74 % en 1974-1976 et de nouveau à 6,62 % en 1978-1980. Sa moyenne pour les années 1970 à 1980 est de 6,94 %. Aux élections fédérales de 1969 à 1980, le FDP obtient

davantage avec une moyenne de 8,17 %. En passant de la coalition avec la CDU-CSU avant 1970, aux coalitions avec le SPD après, le FDP a perdu de nombreux électeurs au cours des élections régionales qu'il n'a pas été en mesure de reconquérir ultérieurement. La rupture des coalitions avec la CDU et le retour au pouvoir au niveau fédéral en 1969 ont doublement desservi le FDP aux élections régionales.

Depuis 1970 le FDP a été la victime de la clause des 5 % dans cinq Länder : la Basse-Saxe (en 1970 et en 1978), à Hambourg (1978), en Rhénanie du Nord-Westphalie (1980), en Sarre (1980) et dans le Schleswig-Holstein (1971). Au cours de la dernière série des élections régionales, le FDP n'a dépassé les 10 % que dans un Land (Brême : 10,8 % en 1979), dans deux Länder il a un peu plus de 8 % (Bade-Wurtemberg et Bavière), dans cinq Länder il se trouve entre 5,7 % et 6,9 % (Bavière, Hesse, Rhénanie-Palatinat, Sarre et Schleswig-Holstein). Il n'est plus représenté dans trois Länder à cause de la clause des 5 % (Basse-Saxe, Hambourg et Rhénanie du Nord-Westphalie).

Un des phénomènes les plus frappants des élections régionales au cours des années 70 est la concentration des voix sur les trois grands partis démocratiques. CDU-CSU, FDP et SPD obtenaient en 1965-1968 86,92 % des voix, en 1970-1973 96,08 %, en 1974-1976 97,29 % et en 1978-1980 95,57 %. La moyenne pour les années 1970-1980 aux élections régionales était de 96,31 %. Aux élections fédérales de 1969 à 1980 les trois grands partis totalisaient 97,59 % des voix.

#### LES PETITS PARTIS

Les petits partis et les divers ont été la victime de cette évolution. Ils obtenaient encore 8,24 % des voix aux élections régionales de 1965-1968, leur part tombait à 3,9 % en 1970-1973, puis à 2,66 % en 1974-1976, et à 3,40 % en 1978-1980, soit une moyenne de 3,32 % pour les années 1970-1980. Aux élections fédérales des années 1969-1980, le pourcentage des divers était encore moins élevé (1,95 %). La forte baisse des petits partis s'explique par l'effondrement du NPD qui, entre 1966 et 1968, avait réussi à faire élire des députés dans sept parlements régionaux, mais le parti perdit tous ses élus aux élections régionales suivantes de 1970 à 1973 et il ne les a pas retrouvés depuis. Aux élections régionales de 1978-1980, les résultats du NPD oscillent entre 0,1 % (Bade-Wurtemberg) et 0,7 % (Rhénanie-Palatinat) ; ses principaux résultats sont de l'ordre de 0,3 à 0,4 %. Les communistes du DKP ne font guère mieux, ils se situent entre 0,2 % au Schleswig-Holstein et 1 % à Hambourg. Ils obtiennent

0,3 % dans le Bade-Wurtemberg, la Basse-Saxe et la Bavière, 0,4 % en Hesse et en Rhénanie-Palatinat, 0,5 % en Rhénanie du Nord-Westphalie et 0,8 % à Brême.

Si la part des petits partis a de nouveau augmenté au cours des élections régionales des années 1978-1980, cela est surtout dû à la percée des Verts qui, après les élections de Brême (5,14 % pour la liste élue et 1,36 % pour une seconde liste écologiste) et du Bade-Wurtemberg (5,3 %), ont réussi en 1981 à entrer à la Chambre des Députés de Berlin-Ouest en 1981 (7,2 % des voix et 9 sièges). Les résultats obtenus dans les autres Länder sont supérieurs aux résultats cumulés du NPD et du DKP : Basse-Saxe : 3,9 %, Bavière : 1,8 %, Berlin (1979) : 1,8 %, Hambourg : 4,5 %, Hesse : 2 %, Rhénanie du Nord-Westphalie : 3 %, Sarre : 2,9 % et Schleswig-Holstein : 2,4 %. La percée des Verts est indiscutable mais leur succès est fragile, surtout si on se réfère à l'expérience du NPD à la fin des années 60 et au début des années 70.

*Moyennes cumulées des élections fédérales et régionales  
entre 1969 et 1980*

|                     | Elections<br>fédérales | Elections<br>régionales |
|---------------------|------------------------|-------------------------|
| Participation       | 89,30                  | 80,97                   |
| SPD                 | 43,37                  | 42,90                   |
| CDU                 | 46,05                  | 46,47                   |
| FDP                 | 8,17                   | 6,94                    |
| SPD + FDP + CDU-CSU | 97,59                  | 96,31                   |
| Petits partis       | 1,95                   | 3,32                    |

La convergence entre les résultats des élections fédérales et des élections régionales est assez frappante. Malgré une participation électorale plus faible aux élections régionales, il est intéressant de constater que les pourcentages cumulés des partis entre 1969 et 1980 donnent des écarts assez faibles entre élections fédérales et élections régionales pour le SPD et la CDU-CSU, et des écarts plus importants pour le FDP et les autres petits partis.

#### LES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX

La montée de la CDU-CSU au cours des années 70, la stagnation du FDP à un niveau assez faible et la percée des écologistes dans

certaines Länder ont eu des effets sur le partage du pouvoir entre les forces politiques. Le principal parti au pouvoir dans les gouvernements régionaux est sans aucune contestation la CDU-CSU qui conserve le Bade-Wurtemberg, la Bavière (CSU), la Rhénanie-Palatinat, la Sarre et le Schleswig-Holstein. Dans ces cinq Länder la CDU-CSU détient la majorité absolue des mandats, à l'exception de la Sarre où elle gouverne avec le FDP. En plus de ces cinq Länder, traditionnellement CDU ou CSU, la démocratie chrétienne a gagné deux autres Länder dont elle forme le Gouvernement, la Basse-Saxe depuis 1976 et Berlin depuis juin 1981. La CDU et la CSU gouvernent ainsi dans sept Länder sur onze, avec cependant un Gouvernement de coalition avec le FDP en Sarre et un Gouvernement minoritaire à Berlin. Le SPD ne gouverne plus que dans quatre Länder : Brême, Hambourg, la Hesse et la Rhénanie du Nord-Westphalie. Il a perdu les Länder de Basse-Saxe et de Berlin-Ouest.

Les fiefs traditionnels de la CDU ont connu peu de changements de chefs de Gouvernement. Dans le Bade-Wurtemberg, Hans Filbinger a dû laisser sa place à Lothar Späth en 1978, la coalition CDU-CSU a pris fin en 1972, depuis la CDU gouverne seule. En Bavière Alfons Goppel a laissé ses fonctions de ministre-président à Franz Josef Strauss en 1978 et la CSU reste seule au pouvoir depuis 1962 avec des majorités considérables. La Rhénanie-Palatinat a vu aussi la fin de la longue coalition CDU-FDP en 1971 ; en 1976 Helmut Kohl a été remplacé par Bernard Vogel. En Sarre, la mort a mis fin aux vingt années de pouvoir de Franz Josef Röder (1959-1979) ; après avoir gouverné seule, la CDU est revenue à l'ancienne coalition avec le FDP. Depuis 1971 le Schleswig-Holstein est dirigé par Gerhard Stoltenberg, successeur de Helmut Lemke, placé à la tête d'une coalition CDU-FDP. En raison de sa faible majorité en Sarre et au Schleswig-Holstein, la CDU pourrait être menacée dans ces deux Länder au cours des années 80.

La CDU a gagné la Basse-Saxe en 1976. Ce Land avait des ministres-présidents SPD (Georg Diederichs de 1961 à 1970 puis Alfred Kubel de 1970 à 1976). Les coalitions y ont été variées : SPD-CDU de 1965 à 1970, SPD de 1970 à 1974, et SPD-FDP de 1974 à 1976. Devenu trop âgé, Alfred Kubel voulut faire élire son dauphin en 1976, mais malgré la majorité SPD-FDP le Landtag lui préféra son concurrent Ernst Albrecht, CDU. Celui-ci gouverna seul en 1976-1977, puis avec une coalition CDU-FDP en 1977-1978 et de nouveau seul après les élections de 1978.

Berlin a connu de nombreux changements de chef de Gouvernement depuis le départ de Willy Brandt en 1966 : Heinrich Albertz (1966-1967), Klaus Schütz (1967-1977), Dietrich Stobbe (1967-1981),

Hans-Jochen Vogel (janvier-juin 1981). Tous étaient SPD. Ce parti gouverna seul de 1963 à 1975, puis avec le FDP jusqu'en 1981. Un scandale financier provoqua en 1981 la démission de Dietrich Stobbe, son remplacement par Hans Jochen Vogel et des élections anticipées, au terme desquelles Richard von Weizsäcker dirige un Gouvernement CDU minoritaire.

Le SPD reste fortement implanté à Brême avec Hans Kosehnick au pouvoir depuis 1967 ; il gouverna avec le FDP jusqu'en 1971 et depuis le SPD est seul au pouvoir. Comme à Berlin, Hambourg a connu une certaine instabilité. Après Herbert Weichmann (1967-1971), trois chefs de Gouvernement SPD se sont succédé : Peter Schulz (1971-1974), Hans-Ulrich Klose (1974-1981) et Klaus von Dohnanyi depuis 1981. Le SPD a été au pouvoir avec le FDP de 1970 à 1978, il gouverne seul depuis. La Hesse a toujours été gouvernée par le SPD depuis la guerre. Après le long passage de Georg Sinn (1951-1969), et la succession peu heureuse d'Albert Osswald (1969-1976), Holger Börner dirige le Land depuis 1976. La coalition SPD-FDP y est au pouvoir depuis 1970. Ce Land est très convoité par la CDU aux élections régionales de 1982. Pris à la CDU en 1966, à la suite d'une rupture de la coalition CDU-FDP, l'important Land de Rhénanie du Nord-Westphalie reste le bastion essentiel du SPD où Heinz Kühn a été remplacé en 1978 par Johannes Rau. La coalition SPD-FDP a pris fin en 1980 après l'élimination du FDP du Landtag.

Ainsi au début de l'année 1982, la CDU et la CSU dirigent 7 Gouvernements régionaux, le SPD 4 ; le FDP ne participe plus qu'à deux Gouvernements, l'un avec le SPD (Hesse), l'autre avec la CDU (Sarre). Le FDP puis le SPD sont les perdants des changements intervenus dans les rapports entre les principales forces politiques au niveau régional, au cours des années 70.

Après les dernières élections régionales (Berlin-Ouest le 10 mai 1981 et Basse-Saxe le 21 mars 1982) et municipales (Basse-Saxe, le 27 septembre 1981 et Schleswig-Holstein le 7 mars 1982), quatre tendances se dessinent : la CDU obtient partout des résultats proches ou supérieurs à la majorité absolue, le SPD tombe en dessous de la barre des 40 %, le FDP survit difficilement et il est souvent dépassé par les écologistes, désormais présents dans de nombreuses assemblées communales et dans quatre parlements régionaux (en Basse-Saxe depuis le 21 mars 1982). Les sondages d'opinion confirment ces orientations. Devant de telles évolutions, il faut se demander si la coalition SPD-FDP pourra encore rester longtemps au pouvoir à Bonn et si, en passant de trois à quatre partis, le système politique allemand ne va pas vers de profondes transformations. Les prochaines élections

*Résultats des dernières élections régionales  
(1978-1982)*

| Land                              | Date       | Parti-<br>cipa-<br>tion | SPD  |     | CDU  |     | FDP  |
|-----------------------------------|------------|-------------------------|------|-----|------|-----|------|
|                                   |            |                         | %    | S.  | %    | S.  |      |
| Bade-Wurtemberg                   | 16- 3-1980 | 72,0                    | 32,5 | 40  | 53,4 | 68  | 8,3  |
| Basse-Saxe                        | 21- 3-1982 | 77,7                    | 36,5 | 63  | 50,7 | 87  | 5,9  |
| Bavière <sup>(1)</sup>            | 15-10-1978 | 76,6                    | 31,4 | 65  | 59,1 | 129 | 6,2  |
| Berlin-Ouest                      | 10- 5-1981 | 85,3                    | 38,3 | 51  | 48,0 | 65  | 5,6  |
| Brême                             | 7-10-1979  | 78,5                    | 49,4 | 52  | 31,9 | 33  | 10,8 |
| Hambourg                          | 4- 6-1978  | 76,6                    | 51,5 | 69  | 37,6 | 51  | 4,8  |
| Hesse                             | 8-10-1978  | 87,7                    | 44,3 | 50  | 46,0 | 53  | 6,6  |
| Rhénanie du Nord-<br>Westphalie   | 11- 5-1980 | 80,0                    | 48,4 | 106 | 43,2 | 95  | 4,9  |
| Rhénanie-Palatinat                | 18- 3-1979 | 81,4                    | 42,3 | 43  | 50,1 | 50  | 6,4  |
| Sarre                             | 27- 4-1980 | 85,0                    | 45,4 | 24  | 44,0 | 23  | 6,9  |
| Schleswig-Holstein <sup>(2)</sup> | 29- 4-1979 | 83,3                    | 41,7 | 31  | 48,3 | 37  | 5,7  |

<sup>(1)</sup> En Bavière : CSU.  
<sup>(2)</sup> Un mandat est accordé à la minorité danoise ssw.  
S. = sièges.

régionales (Hambourg, Hesse et Bavière en 1982) fourniront partiellement la réponse à ces questions. Une fois encore l'interaction entre la vie politique fédérale et celle des Länder est frappante (1).

*Les gouvernements régionaux*

| Land            | Ministre-Président                       | Gouvernement        |
|-----------------|--|---------------------|
| Bade-Wurtemberg | Hans Filbinger,<br>CDU, 1966-1978        | CDU-CSU : 1966-1972 |
|                 | Lothar Späth,<br>CDU, 1978-...           | CDU : 1972-...      |
| Basse-Saxe      | Georg Diederichs,<br>SPD, 1961-1970      | SPD-CDU : 1965-1970 |
|                 | Alfred Kubel,<br>SPD, 1970-1976          | SPD : 1970-1974     |
|                 | Ernst Albrecht,<br>CDU, 1976-...         | SPD-FDP : 1974-1976 |
|                 |  | CDU : 1976-1977     |
| Bavière         |  | CDU-FDP : 1977-1978 |
|                 | Alfons Goppel,<br>CSU, 1962-1978         | CDU : 1978-...      |
|                 | Franz Josef Strauss,<br>CSU, 1978-...    | CSU : 1962-...      |
| Berlin          | Klaus Schütz,<br>SPD, 1967-1977          | SPD : 1963-1975     |
|                 | Dietrich Stobbe,<br>SPD, 1977-1981       | SPD-FDP : 1975-1981 |
|                 | Hans-Jochen Vogel,<br>SPD, 1981          |                     |
|                 | Richard von Weizsäcker,<br>CDU, 1981-... | CDU : 1981-...      |
|                 |  |                     |
| Brême           | Hans Koschnick,<br>SPD, 1967-...         | SPD-FDP : 1959-1971 |
| Hambourg        |  | SPD : 1971-...      |
|                 | Herbert Weichmann,<br>SPD, 1965-1971     | SPD : 1966-1970     |
|                 | Peter Schulz,<br>SPD, 1971-1974          | SPD-FDP : 1970-1978 |
|                 | Hans Ulrich Klose,<br>SPD, 1974-1981     | SPD : 1978-...      |
|                 | Klaus von Dohnanyi,<br>SPD, 1981-...     |                     |

(1) Cet article est extrait d'un ouvrage *Les élections allemandes 1969-1982*, à paraître à l'automne 1982 sous l'auspice du Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine.

| Land                            | Ministre-Président                    | Gouvernement                           |
|---------------------------------|---------------------------------------|--|
| Hesse                           | Georg August Zinn,<br>SPD, 1951-1969  | SPD : 1967-1970                        |
|                                 | Albert Osswald,<br>SPD, 1969-1976     | SPD-FDP : 1970-...                     |
|                                 | Holger Börner,<br>SPD, 1976-...       |  |
| Rhénanie du Nord-<br>Westphalie | Heinz Kühn,<br>SPD, 1966-1978         | SPD-FDP : 1966-1980                    |
|                                 | Johannes Rau,<br>SPD, 1978-...        | SPD : 1980-...                         |
| Rhénanie-Palatinat              | Helmut Kohl,<br>CDU, 1969-1976        | CDU-FDP : 1951-1971                    |
|                                 | Bernard Vogel,<br>CDU, 1976-...       | CDU : 1971-...                         |
| Sarre                           | Franz Josef Röder,<br>CDU, 1959-1979  | CDU-FDP : 1961-1970<br>CDU : 1970-1977 |
|                                 | Werner Zeyer,<br>CDU, 1979-...        | CDU-FDP : 1977-...                     |
|                                 |                                       |  |
| Schleswig-Holstein              | Helmut Lemke,<br>CDU, 1963-1971       | CDU-FDP : 1963-1971                    |
|                                 | Gerhard Stoltenberg,<br>CDU, 1971-... | CDU : 1971-...                         |

#### Henri MÉNUDIER. — The regional elections (1970-1982).

The regional elections since 1970 have shown a high turnout, over 80 %. Since its passage over to the opposition in Bonn in 1969, the CDU-CSU has notably improved its position in the Länder. The SPD has paralleled this, but to a lesser degree. The FDP is stagnating around 7 %. The various smaller parties have sunk, with, however, a clear breakthrough of the ecologists since 1979. The CDU and the CSU is now in government in seven out of eleven Länder, and thus exerts a considerable influence on the whole of political life.

RÉSUMÉ. — *Les élections régionales depuis 1970 font apparaître un taux de participation élevé, supérieur à 80 %. Depuis son passage dans l'opposition à Bonn en 1969, la CDU-CSU a nettement amélioré ses positions dans les Länder. Le SPD en a fait autant mais à un niveau moindre. Le FDP stagne à environ 7 %. Les divers se sont effondrés avec cependant une nette percée des écologistes depuis 1979. La CDU et la CSU gouvernent désormais dans sept Länder sur onze et exercent ainsi une influence considérable sur l'ensemble de la vie politique.*

## *Documents*

### LE SYSTÈME ÉLECTORAL

#### I. — PRINCIPE

Le système électoral utilisé en RFA est un système de représentation proportionnelle personnalisée.

a) C'est pourquoi on utilise conjointement deux techniques de scrutin :

- l'une utilise les règles de la RP (à la plus forte moyenne) ;
- l'autre permet de personnaliser l'élection en utilisant un scrutin majoritaire uninominal à un tour.

b) Pour mettre en œuvre simultanément ces deux techniques, on accorde à chaque électeur deux voix.

C'est pourquoi le bulletin de vote est divisé en deux parties :

- la partie droite correspond à l'élection à la RP (2<sup>e</sup> voix) ;
- la partie gauche correspond à l'élection au SM uninominal à un tour (1<sup>re</sup> voix).

c) 1<sup>res</sup> et 2<sup>e</sup> voix ne se concurrencent pas.

C1. *Le nombre de sièges attribué à chaque parti est déterminé à partir des 2<sup>es</sup> voix.* Les secondes voix sont donc seules véritablement déterminantes.

La répartition des sièges sur la base des secondes voix se fait dans le cadre du Land ; le Land est donc la circonscription électorale dans le cadre de laquelle est appliquée la RP.

C2. *Les premières voix servent seulement à personnaliser le scrutin. Le nombre de sièges obtenus par un parti dans un Land par les 1<sup>res</sup> voix sera déduit du nombre de sièges attribué à ce parti par les 2<sup>es</sup> voix.*

C3. Pour permettre cette personnalisation du scrutin, le territoire de la RFA a été divisé en 243 circonscriptions qui se répartissent à l'intérieur des 10 Länder.

Dans chaque circonscription un siège est à pourvoir au scrutin majoritaire. Il y a bien personnalisation du scrutin puisque les candidats se présentent individuellement et qu'un seul député sera élu par circonscrip-

**Stimmzettel**  
für die Bundestagswahl im Wahlkreis 129 Fritzier am 3. Oktober 1976

**Sie haben 2 Stimmen**

**Hier 1 Stimme**  
 in der Wahl  
 eines Wahlkreissitzes  
 (Erststimme)

**Hier 1 Stimme**  
 in der Wahl  
 einer Landesliste (Partei)  
 (Zweitstimme)

|  |  |                          |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
|--|--|--------------------------|--------------------------|--|------------|--------------------------|--|---------------|--------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|---|------------|--------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|------------|--------------------------|---|--------------------------|---|---|--------------------------|--|---|--------------------------|--|---|--------------------------|--|---|--------------------------|--|---|--------------------------|---|---|--------------------------|---|---|--------------------------|--|---|--------------------------|--|---|--------------------------|--|----|
| <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">1 Dr. Kreuzmann, Heinz<br/>Mag. Oberstar u. O.<br/>Birkhof<br/>Kellerwaldstraße 7</td> <td style="width: 10%; text-align: center;"><b>SPD</b></td> <td style="width: 10%; text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>2 Stahlberg, Hermann<br/>Fritzler 1<br/>Poststraße 2</td> <td style="text-align: center;"><b>CDU</b></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>3 Kohl, Heinrich<br/>Staatstraße 8<br/>Ergankau 1<br/>Eisenstraße</td> <td style="text-align: center;"><b>F.D.P.</b></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="height: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="height: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="height: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td>6 Paschera, Otto (jun.)<br/>Eisensteinstraße<br/>Burgwald-Rathenow<br/>Wohlfahrtsdr. St. 21a</td> <td style="text-align: center;"><b>DNV</b></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="height: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="height: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="height: 20px;"> </td> </tr> <tr> <td>10 Hoffmann, Ralph<br/>Bismarck<br/>Gleichen<br/>Dübber Steinweg 21</td> <td style="text-align: center;"><b>NPD</b></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> </table> | 1 Dr. Kreuzmann, Heinz<br>Mag. Oberstar u. O.<br>Birkhof<br>Kellerwaldstraße 7   | <b>SPD</b>               | <input type="checkbox"/> | 2 Stahlberg, Hermann<br>Fritzler 1<br>Poststraße 2 | <b>CDU</b> | <input type="checkbox"/> | 3 Kohl, Heinrich<br>Staatstraße 8<br>Ergankau 1<br>Eisenstraße | <b>F.D.P.</b> | <input type="checkbox"/> |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 6 Paschera, Otto (jun.)<br>Eisensteinstraße<br>Burgwald-Rathenow<br>Wohlfahrtsdr. St. 21a | <b>DNV</b> | <input type="checkbox"/> |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 10 Hoffmann, Ralph<br>Bismarck<br>Gleichen<br>Dübber Steinweg 21 | <b>NPD</b> | <input type="checkbox"/> | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="width: 80%;">SPD<br/>Sozialdemokratische<br/>Partei Deutschlands<br/>Leber, Bömer, Frau Dr. Timm,<br/>Mehrfuhr, Wittke</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">1</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>CDU<br/>Christlich Demokratische<br/>Union Deutschlands<br/>Dr. Imberger, Zink, Dr. Vestermann,<br/>Dr. Sander, Zandberg,<br/>Frau Dr. Watz</td> <td style="text-align: center;">2</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>F.D.P.<br/>Freie Demokratische<br/>Partei<br/>Meynolds, Wurbel, von Schoeler,<br/>Hofke, Dr. Schme</td> <td style="text-align: center;">3</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>AUD<br/>Aktionärgemeinschaft<br/>Unabhängiger Deutscher<br/>Kaufleute, Frau Pätzle,<br/>Krauber, Frau Bönke,<br/>Downdorf</td> <td style="text-align: center;">4</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>AVP<br/>Aktionärgemeinschaft<br/>Vierte Partei<br/>Dr. Conrath, Kreyer, Harnbach,<br/>Dr. Lips, Frau Peina</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>DKP<br/>Deutsche Kommunistische<br/>Partei<br/>Meier, Koopf, Frau Dr. Weber,<br/>Schöder, Frau Schuster</td> <td style="text-align: center;">6</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>EAP<br/>Europäische<br/>Arbeiterpartei<br/>Finnische, Frau Letat,<br/>Schäferbauer, Rumbert,<br/>Frau Horn</td> <td style="text-align: center;">7</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>KPD<br/>Kommunistische Partei<br/>Deutschlands<br/>Hawisch, Hoffmann, Frau Koch,<br/>Betz, Dr. Schmeider</td> <td style="text-align: center;">8</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>KBW<br/>Kommunistischer Bund<br/>Westdeutschland<br/>Küchle, Frau Jähnke, Koenen,<br/>Gehle, Ohmer</td> <td style="text-align: center;">9</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td>NPD<br/>Nationaldemokratische<br/>Partei Deutschlands<br/>Ottens, G. Roth,<br/>Frau von Witzgen, Dr. Anrich,<br/>Kutsch</td> <td style="text-align: center;">10</td> </tr> </table> | <input type="checkbox"/> | SPD<br>Sozialdemokratische<br>Partei Deutschlands<br>Leber, Bömer, Frau Dr. Timm,<br>Mehrfuhr, Wittke | 1 | <input type="checkbox"/> | CDU<br>Christlich Demokratische<br>Union Deutschlands<br>Dr. Imberger, Zink, Dr. Vestermann,<br>Dr. Sander, Zandberg,<br>Frau Dr. Watz | 2 | <input type="checkbox"/> | F.D.P.<br>Freie Demokratische<br>Partei<br>Meynolds, Wurbel, von Schoeler,<br>Hofke, Dr. Schme | 3 | <input type="checkbox"/> | AUD<br>Aktionärgemeinschaft<br>Unabhängiger Deutscher<br>Kaufleute, Frau Pätzle,<br>Krauber, Frau Bönke,<br>Downdorf | 4 | <input type="checkbox"/> | AVP<br>Aktionärgemeinschaft<br>Vierte Partei<br>Dr. Conrath, Kreyer, Harnbach,<br>Dr. Lips, Frau Peina | 5 | <input type="checkbox"/> | DKP<br>Deutsche Kommunistische<br>Partei<br>Meier, Koopf, Frau Dr. Weber,<br>Schöder, Frau Schuster | 6 | <input type="checkbox"/> | EAP<br>Europäische<br>Arbeiterpartei<br>Finnische, Frau Letat,<br>Schäferbauer, Rumbert,<br>Frau Horn | 7 | <input type="checkbox"/> | KPD<br>Kommunistische Partei<br>Deutschlands<br>Hawisch, Hoffmann, Frau Koch,<br>Betz, Dr. Schmeider | 8 | <input type="checkbox"/> | KBW<br>Kommunistischer Bund<br>Westdeutschland<br>Küchle, Frau Jähnke, Koenen,<br>Gehle, Ohmer | 9 | <input type="checkbox"/> | NPD<br>Nationaldemokratische<br>Partei Deutschlands<br>Ottens, G. Roth,<br>Frau von Witzgen, Dr. Anrich,<br>Kutsch | 10 |
| 1 Dr. Kreuzmann, Heinz<br>Mag. Oberstar u. O.<br>Birkhof<br>Kellerwaldstraße 7   | <b>SPD</b>   | <input type="checkbox"/> |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| 2 Stahlberg, Hermann<br>Fritzler 1<br>Poststraße 2   | <b>CDU</b>   | <input type="checkbox"/> |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| 3 Kohl, Heinrich<br>Staatstraße 8<br>Ergankau 1<br>Eisenstraße   | <b>F.D.P.</b>  | <input type="checkbox"/> |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
|  |  |                          |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
|  |  |                          |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
|  |  |                          |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| 6 Paschera, Otto (jun.)<br>Eisensteinstraße<br>Burgwald-Rathenow<br>Wohlfahrtsdr. St. 21a  | <b>DNV</b>   | <input type="checkbox"/> |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
|  |  |                          |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
|  |  |                          |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
|  |  |                          |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| 10 Hoffmann, Ralph<br>Bismarck<br>Gleichen<br>Dübber Steinweg 21   | <b>NPD</b>   | <input type="checkbox"/> |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | SPD<br>Sozialdemokratische<br>Partei Deutschlands<br>Leber, Bömer, Frau Dr. Timm,<br>Mehrfuhr, Wittke                                  | 1                        |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | CDU<br>Christlich Demokratische<br>Union Deutschlands<br>Dr. Imberger, Zink, Dr. Vestermann,<br>Dr. Sander, Zandberg,<br>Frau Dr. Watz | 2                        |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | F.D.P.<br>Freie Demokratische<br>Partei<br>Meynolds, Wurbel, von Schoeler,<br>Hofke, Dr. Schme   | 3                        |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | AUD<br>Aktionärgemeinschaft<br>Unabhängiger Deutscher<br>Kaufleute, Frau Pätzle,<br>Krauber, Frau Bönke,<br>Downdorf                   | 4                        |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | AVP<br>Aktionärgemeinschaft<br>Vierte Partei<br>Dr. Conrath, Kreyer, Harnbach,<br>Dr. Lips, Frau Peina                                 | 5                        |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | DKP<br>Deutsche Kommunistische<br>Partei<br>Meier, Koopf, Frau Dr. Weber,<br>Schöder, Frau Schuster                                    | 6                        |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | EAP<br>Europäische<br>Arbeiterpartei<br>Finnische, Frau Letat,<br>Schäferbauer, Rumbert,<br>Frau Horn                                  | 7                        |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | KPD<br>Kommunistische Partei<br>Deutschlands<br>Hawisch, Hoffmann, Frau Koch,<br>Betz, Dr. Schmeider                                   | 8                        |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | KBW<br>Kommunistischer Bund<br>Westdeutschland<br>Küchle, Frau Jähnke, Koenen,<br>Gehle, Ohmer   | 9                        |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |
| <input type="checkbox"/>   | NPD<br>Nationaldemokratische<br>Partei Deutschlands<br>Ottens, G. Roth,<br>Frau von Witzgen, Dr. Anrich,<br>Kutsch                     | 10                       |                          |  |            |                          |  |               |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |            |                          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |            |                          |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |   |   |                          |   |   |                          |  |   |                          |  |   |                          |  |    |

tion. Les 248 sièges ainsi pourvus sont dits sièges directs ou sièges de circonscriptions (*Wahlkreissitze*).

Note : les partis qui n'ont pas obtenu 5 % des deuxièmes voix ou un siège direct dans 3 circonscriptions au moins ne participent pas à la répartition des mandats sur la base des 2<sup>es</sup> voix.

## II. — MODALITÉS

a) *Mise en œuvre de la RP.* — Sur la partie droite du bulletin de vote sont imprimées en bleu les appellations des partis présentant une liste ainsi que le nom des cinq premiers candidats de la liste.

L'électeur coche le cercle correspondant à la liste de son choix. Il a alors fait usage de sa 2<sup>e</sup> voix.

On additionne pour chaque parti les deuxièmes voix obtenues dans le Land ; sur la base des sommes obtenues on calcule le nombre de sièges attribués à chaque parti par le procédé d'Hondt.

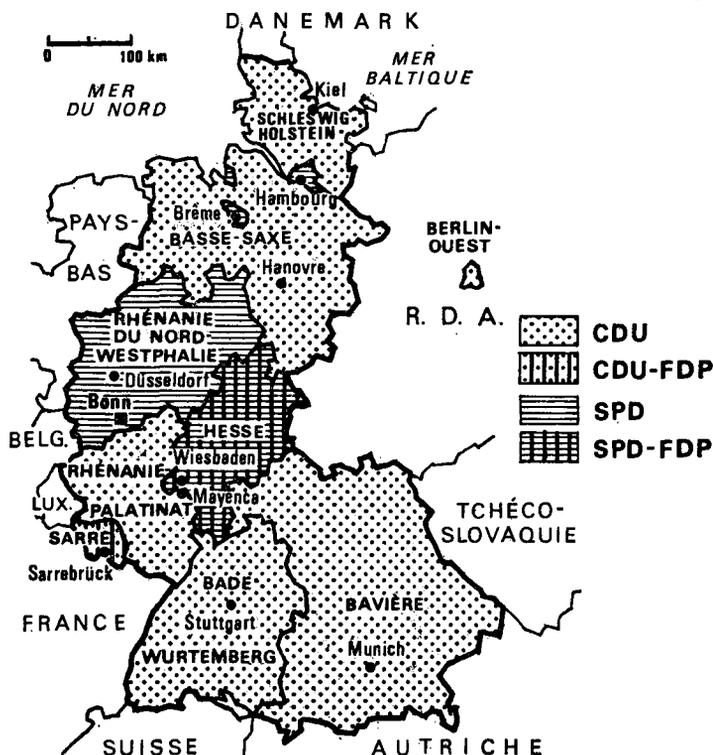
On rappelle que le système d'Hondt consiste à diviser le nombre de voix obtenues par les différentes listes par les premiers nombres cardinaux dans la limite du nombre de sièges à pourvoir  $x$  et à attribuer ces  $x$  sièges aux  $x$  quotients les plus élevés.

Sur cette base en 1980 :

|  | SPD        | CDU        | CSU       | FDP       |
|--|------------|------------|-----------|-----------|
| Sur 8 sièges en Sarre                  | 4          | 4          |           |           |
| — 89 — en Bavière                      | 30         |            | 52        | 7         |
| — 72 — en Bade-Württemberg             | 27         | 36         |           | 9         |
| — 32 — en Rhénanie-Palatinat           | 14         | 15         |           | 3         |
| — 46 — en Hesse                        | 22         | 19         |           | 5         |
| — 147 — en Rhénanie du Nord-Westphalie | 70         | 60         |           | 17        |
| — 4 — à Brême                          | 3          | 1          |           |           |
| — 63 — en Basse-Saxe                   | 30         | 26         |           | 7         |
| — 13 — à Hambourg                      | 7          | 4          |           | 2         |
| — 22 — au Schleswig-Holstein           | 10         | 9          |           | 3         |
| <b>496</b>                             | <b>217</b> | <b>174</b> | <b>52</b> | <b>53</b> |

Ne sont pas comptés les députés de Berlin qui sont élus par la Chambre des députés de Berlin-Ouest.

*Chronique de l'opinion publique*



b) *Personnalisation du scrutin.* — Simultanément, dans chacune des 248 circonscriptions, l'électeur coche sur la partie gauche du bulletin de vote le cercle correspondant au candidat de son choix. Il a alors fait usage de sa première voix.

Les sièges de circonscription (SM uninominal à un tour) sont, selon les résultats de 1980, répartis de la manière suivante.

|                               | SPD | CDU | CSU | FDP |
|-------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| En Sarre                      | 3   | 2   |     |     |
| — Bavière                     | 5   |     | 40  |     |
| — Bade-Wurtemberg             | 6   | 31  |     |     |
| — Rhénanie-Palatinat          | 6   | 10  |     |     |
| — Hesse                       | 19  | 3   |     |     |
| — Rhénanie du Nord-Westphalie | 44  | 27  |     |     |
| A Brême                       | 3   |     |     |     |
| En Basse Saxe                 | 23  | 8   |     |     |
| A Hambourg                    | 7   |     |     |     |
| Au Schleswig-Holstein         | 11  |     |     |     |

c) *Le nombre de sièges directs (ou sièges de circonscription) est déduit dans chaque Land du nombre de sièges obtenus par chaque liste à la RP.*

Pour atteindre le nombre de sièges auxquels chaque parti a droit d'après les 2<sup>es</sup> voix, les sièges restants sont pourvus sur les listes de Land suivant l'ordre indiqué sur celles-ci (à l'exception de ceux des candidats pourvus de sièges directs).

*Sièges de liste octroyés en 1980*

|                             | SPD          | CDU          | CSU          | FDP         |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Sarre                       | 4 — 3 = 1    | 4 — 2 = 2    |              |             |
| Bavière                     | 30 — 5 = 25  |              | 52 — 40 = 12 | 7 — 0 = 7   |
| Bade-Wurtemberg             | 27 — 6 = 21  | 36 — 31 = 5  |              | 9 — 0 = 9   |
| Rhénanie-Palatinat          | 14 — 6 = 8   | 15 — 10 = 5  |              | 3 — 0 = 3   |
| Hesse                       | 22 — 19 = 3  | 19 — 3 = 16  |              | 5 — 0 = 5   |
| Rhénanie du Nord-Westphalie | 70 — 44 = 26 | 60 — 27 = 33 |              | 17 — 0 = 17 |
| Brême                       | 3 — 3 = 0    | 1 — 0 = 1    |              |             |
| Basse-Saxe                  | 30 — 23 = 7  | 26 — 8 = 18  |              | 7 — 0 = 7   |
| Hambourg                    | 7 — 7 = 0    | 4 — 0 = 4    |              | 2 — 0 = 2   |
| Schleswig-Holstein          | 10 — 11      | 9 — 0 = 9    |              |             |

d) Le tableau ci-dessus met en évidence pour le Schleswig-Holstein l'hypothèse où un parti a obtenu dans un Land plus de sièges de circonscription que la répartition à la RP au titre des secondes voix ne lui en

attribué ; dans ce cas le (ou) les mandats dits de surreprésentation (*Überhangsmandate*) lui restent acquis et le nombre des sièges au Bundestag est augmenté d'autant (ici un siège en plus au bénéfice du SPD).

Ce phénomène est resté marginal : il y eut 2 sièges de surreprésentation en 1949, puis 3 en 1953, 1957, 4 en 1961, 0 en 1965, 1969, 1972, 1976, 1 en 1980.

En 1961, la CDU avait gagné de cette manière 4 sièges supplémentaires au Schleswig-Holstein. Elle avait obtenu en effet 13 sièges de circonscription alors que la répartition sur la base des secondes voix ne lui en attribuait que 8.

### III. — OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES : DÉCOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS

La population d'une circonscription ne doit pas s'écarter de plus ou moins 25 % du chiffre moyen de la population des circonscriptions ; si cet écart dépasse 33,3 %, un nouveau découpage est nécessaire.

Dans une décision du 22 mai 1963, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur le découpage des circonscriptions aux élections de 1961. Pour la Cour, qui constate une atteinte au principe d'égalité, « les prochaines élections au Bundestag ne peuvent se faire selon le découpage actuel des circonscriptions. Celui-ci est devenu inconstitutionnel dans la mesure où il ne correspond manifestement plus à la répartition de la population et qu'on ne peut plus s'attendre aujourd'hui à ce que cette distorsion se résorbe. Le législateur fédéral est en conséquence tenu de procéder pendant la législature en cours à une modification du découpage des circonscriptions... Cependant, à la date des dernières élections, l'inconstitutionnalité du découpage n'apparaissait pas avec l'évidence exigible pour qu'elle soit une source d'invalidation ».

Résultats électoraux de 1949 à 1980

| Année | Nombre des électeurs inscrits | Participation | CDU-CSU                       | SPD                           | FDP                         |
|-------|-------------------------------|---------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 1949  | 31 207 620                    | 78,5 %        | 7 359 084<br>31,0 %<br>M 139  | 6 934 975<br>29,2 %<br>M 131  | 2 829 920<br>11,9 %<br>M 52 |
| 1953  | 33 120 900                    | 86,0 -        | 12 444 055<br>45,2 %<br>M 243 | 7 944 953<br>28,8 %<br>M 151  | 2 629 169<br>9,5 %<br>M 48  |
| 1957  | 35 226 212                    | 87,8 -        | 15 008 399<br>50,2 %<br>M 270 | 9 495 571<br>31,8 %<br>M 169  | 2 307 135<br>7,7 %<br>M 41  |
| 1961  | 37 440 715                    | 87,7 -        | 14 298 372<br>45,3 %<br>M 242 | 11 427 355<br>36,2 %<br>M 190 | 4 028 766<br>12,8 %<br>M 67 |
| 1965  | 38 510 395                    | 86,8 -        | 15 524 068<br>47,6 %<br>M 245 | 12 813 186<br>39,3 %<br>M 202 | 3 096 739<br>9,5 %<br>M 49  |
| 1969  | 38 677 235                    | 86,7 -        | 15 195 187<br>46,1 %<br>M 242 | 14 065 716<br>42,7 %<br>M 224 | 1 903 422<br>5,8 %<br>M 30  |
| 1972  | 41 400 197                    | 91,2 -        | 16 794 407<br>44,8 %<br>M 225 | 17 166 952<br>45,9 %<br>M 230 | 3 128 821<br>8,4 %<br>M 41  |
| 1976  | 41 956 768                    | 91,0 -        | 18 396 794<br>48,6 %<br>M 243 | 16 098 632<br>42,6 %<br>M 214 | 2 995 160<br>7,9 %<br>M 39  |
| 1980  | 43 231 741                    | 88,6 -        | 16 897 659<br>44,5 %<br>M 226 | 16 260 877<br>42,9 %<br>M 218 | 4 030 999<br>10,6 %<br>M 53 |

(<sup>1</sup>) Dont 569 589 voix (1,5 %) aux écologistes (*grüne*).  
M = Mandats ; pourcentages en suffrages exprimés.

## LES GRANDES DÉCISIONS DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

## A. — DÉMOCRATIE, ÉLECTIONS, PARTIS POLITIQUES

1 a. *Décision d'interdiction du Parti néo-nazi SRP (Sozialistische Reichspartei), 23 octobre 1952, E 2,1 (1) sur demande du Gouvernement fédéral du 19 novembre 1951*

D'après l'art. 21, al. 1, de la Loi fondamentale, la fondation des partis est libre mais selon l'art. 21, al. 2, « les partis qui, d'après leur programme ou d'après l'attitude de leurs adhérents ou sympathisants, tendent à porter atteinte à l'ordre fondamental, libéral et démocratique ou à mettre en péril l'existence de la RFA sont inconstitutionnels. Il appartient à la Cour constitutionnelle fédérale de se prononcer sur la question de leur inconstitutionnalité ».

Pour la Cour, l'ordre fondamental est un ordre lié à des valeurs ; il est à l'opposé de l'Etat totalitaire qui rejette la dignité de l'Homme et la liberté. Le Parti SRP adhère à cette doctrine de l'Etat. Par ailleurs, il comprend parmi ses adhérents nombre d'anciens membres du Parti nazi. A tous égards il apparaît comme un parti néo-nazi incompatible avec l'ordre constitutionnel de la RFA.

1 b. *Décision d'interdiction du Parti communiste KPD (Kommunistische Partei Deutschlands), 17 août 1956, E 5,85*

— Un parti n'est pas inconstitutionnel du seul fait qu'il ne reconnaît pas les principes essentiels d'un ordre fondamental libéral et démocratique ; il faut de plus qu'il ait une attitude agressive, de combat actif, à l'égard de l'ordre existant ; il doit vouloir détruire cet ordre suivant un plan établi.

— A eux seuls, les buts, du seul fait qu'ils sont appelés en définitive à être traduits en action pratique, peuvent conduire à un combat contre l'ordre étatique existant suivant un plan établi.

— Si la théorie marxiste-léniniste n'est pas en cause par elle-même, elle doit être appréciée en tant qu'elle guide la doctrine du parti.

Or la démocratie libérale rejette la conception selon laquelle le développement historique serait déterminé par un but final reconnu scientifiquement ; au contraire les hommes forgent leur destin eux-mêmes par des décisions collectives.

— A tous égards la dictature du prolétariat est incompatible avec l'ordre libéral et démocratique voulu par la Loi fondamentale.

(1) Les références sont celles de la décision au Recueil officiel des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale.

— La vision politique à laquelle adhère le KPD appelle à la destruction, par les moyens les plus radicaux, du système libéral qui accepte les données de l'histoire et en « postule l'amélioration par une patiente activité réformatrice ».

*2 a. Décision du 19 juillet 1966 relative au financement public des partis politiques, E 20,56*

— Annule les dispositions forfaitaires de la Loi de finances pour 1965 qui accordait une indemnité de 30 millions de deutsche mark aux partis politiques et la répartissait entre les partis représentés au Bundestag.

— Rejette le principe d'un financement global de l'activité des partis par l'Etat car leur indépendance à l'égard de l'Etat doit être assurée afin de préserver le caractère libre et ouvert du processus de formation de l'opinion et de la volonté populaire.

— Par contre, l'organisation des élections incombe à l'Etat ; or les partis contribuent de manière indispensable à cette mission et doivent être remboursés des frais qu'ils supportent pour une campagne électorale appropriée.

*2 b. Décisions complémentaires*

— A la suite du jugement de 1966, le législateur fédéral adopta alors rapidement la loi sur les partis politiques en date du 24 juillet 1967 et prévue par la Loi fondamentale (art. 21, al. 3). Mais le remboursement des frais de campagne électorale était subordonné à l'obtention d'un certain pourcentage des voix : 2,5 % des secondes voix ou 10 % des premières.

Dans une *décisions du 3 décembre 1968* (E 24,300) la Cour a déclaré la clause des 2,5 % contraire au principe d'égalité des chances entre les partis. Elle a fixé elle-même le pourcentage minimum requis à 0,5 % des voix.

— Une *décision du 9 mars 1976* (E 41,399) a admis le principe du remboursement des frais de campagne électorale des candidats indépendants de tout parti au nom du principe d'égalité des chances entre les candidats.

*3. Décision relative au statut des parlementaires, 5 novembre 1975, E 40,296*

Saisie sur des questions relatives au statut des membres du Landtag de Sarre, la Cour examine de manière générale le statut des parlementaires et notamment celui des membres du Bundestag ; la décision se présente donc comme un *arrêt de règlement* ; pour la Cour, il « appartient aux autres parlements (que le Landtag de Sarre) d'apprécier les conséquences qu'ils doivent tirer de cette décision ».

De fait, le Bundestag a adopté en décembre 1976 une nouvelle loi sur le statut de ses membres. La décision abolit le principe en vertu duquel

le fonctionnaire devenu député percevait une partie de son traitement (60 % dit « privilège des fonctionnaires ») au profit de la mise en congé sans traitement pendant la durée du mandat.

Mais la fonction de parlementaire s'est alourdie et doit être considérée comme une *activité professionnelle à temps plein* ; elle doit donc être rémunérée comme telle ; en conséquence, il n'y a plus lieu d'exonérer les députés de l'impôt sur le revenu ; en l'espèce, les dispositions de la loi sarroise sur l'immunité fiscale des députés sont inconstitutionnelles car contraires au principe d'égalité.

#### 4. *Décision du 2 mars 1977 sur l'information gouvernementale et la propagande partisane, E 44,125*

La Cour déclare inconstitutionnel le comportement *partisan* du Gouvernement fédéral pendant la campagne électorale de 1976 en finançant diverses publications.

En tant qu'organe d'Etat le Gouvernement n'a pas à intervenir dans la campagne ; il n'a pas à soutenir ou à combattre les partis en utilisant les moyens de l'Etat car l'Etat institué par la Loi fondamentale est celui du peuple tout entier et non pas seulement de la coalition majoritaire.

Or un comportement partisan viole le principe d'égalité des chances des partis politiques. La Cour élabore à cette occasion un véritable code de déontologie électorale pour le Gouvernement en distinguant l'information qui est licite et la propagande qui lui est interdite.

#### 5. *Décision du 22 mai 1975 sur l'obligation de loyauté politique des fonctionnaires*

L'examen de la loi sur les fonctionnaires du Schleswig-Holstein donne à la Cour l'occasion de se prononcer sur la possibilité d'écarter de l'accès à la fonction publique des candidats suspects de ne pas vouloir s'engager à défendre activement et à tout moment l'ordre constitutionnel libéral et démocratique.

Pour la Cour, cette obligation de loyauté politique active est un des « principes traditionnels du fonctionnariat » qui selon la Constitution (art. 33, al. 5) doivent guider l'aménagement du droit de la fonction publique. Elle s'impose à tous les fonctionnaires et implique notamment une vigilance particulière dans l'appréciation qui doit être portée sur les aptitudes des candidats à la fonction publique.

« Pour apprécier la personnalité d'un candidat, l'affiliation à un parti politique qui poursuit des buts hostiles à la Constitution peut être prise en considération, même si son caractère inconstitutionnel n'a pas été établi par un jugement de la Cour constitutionnelle » ; jusqu'à un tel jugement tout parti peut continuer d'exercer librement ses activités ; ce privilège voulu par la Loi fondamentale (art. 21, al. 2) est donc préservé. (On obser-

vera néanmoins que ses adhérents peuvent difficilement être membres de la fonction publique ou, s'ils y sont candidats, ils prennent le risque de ne jamais pouvoir y accéder.)

## B. — FÉDÉRALISME, RAPPORTS BUND-LÄNDER

### 1. *Décision du 30 juillet 1958 relative à l'organisation de consultations populaires sur l'équipement en armes nucléaires*

Opposé à l'installation des bases nucléaires sur le territoire de la RFA dans le cadre de l'OTAN, le SPD — dans l'opposition au Bundestag — avait déposé un projet de loi fédérale tendant à organiser une consultation populaire. Le projet ayant échoué, il fut repris par des lois des Länder de Brême et de Hambourg (à majorité SPD). En Hesse, les villes à majorité SPD décidèrent d'organiser un référendum communal sur cette question.

La défense nationale relève de la compétence exclusive du Bund (art. 73, n° 1 ; art. 65 a, 87 a). Les consultations populaires représentent une tentative d'empiétement des Länder dans le domaine de la Fédération en organisant une pression politique sur les organes constitutionnellement compétents.

Les villes de Francfort, Cassel, etc., sont placées sous la tutelle de l'Etat de Hesse qui aurait dû faire usage de ses prérogatives pour faire respecter les compétences du Bund ; ceci en application du principe constitutionnel non écrit de « comportement amical » qui régit les rapports entre la Fédération et les Länder. Or, le Gouvernement de Hesse n'a pas donné suite à la demande d'intervention du Gouvernement fédéral. C'est pourquoi l'abstention du Gouvernement de Hesse est une atteinte à la Constitution.

Les lois de Hambourg et de Brême sont annulées.

### 2. *Décision du 28 février 1961 annulant la création d'une chaîne de télévision par le Gouvernement fédéral*

A l'instigation du chancelier Adenauer, la Fédération avait créé une chaîne de télévision et une station de radio bénéficiant d'un monopole pour l'Allemagne du Nord.

Cette création est déclarée inconstitutionnelle en premier lieu par défaut de compétence du Bund en la matière. La répartition des compétences qui se dessinent paraît reconnaître aux Länder une compétence générale sur les questions culturelles (enseignement, radio-télévision...).

De plus, la procédure utilisée par la Fédération n'a pas respecté le principe constitutionnel non écrit de « comportement amical » (traitement discriminatoire des Länder en fonction des affinités politiques avec le Gouvernement fédéral).

Enfin, cette création viole l'art. 5, al. 1, de la Loi fondamentale (liberté d'expression, liberté de la presse) qui ne protège pas seulement une liberté

individuelle mais constitue une *garantie institutionnelle* de la presse (de la collecte de l'information à la diffusion). « Il serait contraire à cette garantie que la presse ou une partie d'entre elle soit réglementée ou orientée, directement ou indirectement, par décision de l'Etat. » Cette garantie est aménagée en matière de radio-télévision par la création d'une personne morale de droit public soustraite à l'influence de l'Etat ou tout au plus soumise à un contrôle de légalité ; ses organes collégiaux sont composés de représentants de tous les groupes politiques, idéologiques et sociaux.

« L'art. 5 de la Loi fondamentale exige en tout cas que cet instrument moderne de formation de l'opinion ne soit livré ni à l'Etat, ni à un seul groupe social. »

Or, en l'espèce, la société créée est en fait entièrement aux mains de l'Etat.

### 3. *Décision du 4 mars 1975 relative aux aides financières accordées dans certaines conditions par la Fédération aux Länder (limites aux pouvoirs du Bund)*

L'art. 104 a, § 4, de la Loi fondamentale autorise le Bund à accorder des aides financières pour des investissements particulièrement importants des Länder (et des communes).

Cette intervention nécessite une convention entre le Bund et les Länder ou une loi fédérale approuvée par le Bundesrat.

Lors du contrôle d'une loi de ce type, la Cour a précisé que ces aides financières ne devaient pas permettre au Bund de réduire l'autonomie administrative et financière des Länder, notamment en subordonnant son aide à des conditions trop précises ou en élaborant les programmes.

## C. — DROITS FONDAMENTAUX

### 1. *La décision Elf du 16 janvier 1957, E 6,32*

En l'espèce, le refus de l'administration d'accorder un passeport pour un des motifs énumérés par la loi sur les passeports est confirmé par une décision juridictionnelle ; sur recours constitutionnel contre ces décisions, la Cour déclare que la liberté de se rendre à l'étranger ne peut être rattachée à la liberté d'aller et de venir (art. 11) qui ne s'applique qu'à l'intérieur de la RFA ; mais le « droit au libre développement de la personnalité » (art. 2, al. 1) étant interprété comme « liberté générale d'agir », la liberté de se déplacer hors des frontières en est une émanation.

L'art. 2, al. 1, devient ainsi le fondement de libertés non spécifiquement garanties dans le catalogue des droits fondamentaux (exemple : liberté d'entreprise).

Cette liberté générale d'agir s'exerce dans les « limites de l'ordre constitutionnel » (art. 2), c'est-à-dire l'ensemble des normes qui sont formellement et matériellement conformes à la Constitution.

Cette interprétation extensive d'un droit fondamental élargit la recevabilité du recours constitutionnel et les pouvoirs de contrôle de la Cour : chacun peut faire valoir par la voie du recours constitutionnel que sa liberté d'agir est violée par une loi qui excède « les limites de l'ordre constitutionnel ». En raison de l'interprétation extensive de cette notion, il revient alors à la Cour de vérifier si cette loi n'est pas contraire à une *disposition quelconque* de la Loi fondamentale.

En l'espèce, il reste donc à examiner si la loi sur les passeports est contraire à la Loi fondamentale, ce qui n'est pas le cas.

### 2. *Décision Lüth du 15 janvier 1958 (effets des droits fondamentaux en droit privé), E 7,198*

Les droits fondamentaux ne concernent pas seulement les rapports entre l'Etat et les particuliers ; ils imprègnent les rapports entre particuliers dans la mesure où ils constituent un système de valeurs à la lumière desquelles les juges doivent interpréter les clauses générales des lois ordinaires.

En l'espèce, le chef du service de presse de Hambourg, Lüth, avait appelé publiquement au boycott d'un film réalisé par un metteur en scène ayant produit sous le III<sup>e</sup> Reich un film d'incitation à l'antisémitisme. Sur plainte de l'intéressé, Lüth a été condamné, en vertu du § 826 du code civil, à cesser son appel au boycott. Sur recours constitutionnel de Lüth, ce jugement est cassé par la Cour constitutionnelle pour avoir méconnu dans l'interprétation de cette disposition le droit fondamental à la libre expression des opinions (art. 5, al. 1), lequel couvre également l'impact intellectuel de cette expression.

### 3. *Décision du 11 juin 1958 sur l'ouverture d'officines pharmaceutiques : doctrine des degrés d'intervention justifiée de la puissance publique*

En l'espèce, le requérant qui remplissait toutes les exigences requises de qualification professionnelle s'était vu refuser l'autorisation d'ouvrir une pharmacie en application de la loi bavaroise sur les pharmacies exigeant que l'ouverture d'une nouvelle officine soit d'utilité publique et se fasse sur des bases rentables sans mettre en cause la viabilité des pharmacies voisines.

Le jugement annule ces dispositions en dégageant l'idée que le pouvoir d'intervention du législateur est soumis à des limites plus sévères pour réglementer l'accès à une profession (droit fondamental protégé par l'art. 12, al. 1) que pour en réglementer l'exercice. De plus, le législateur ne peut restreindre l'accès par des conditions quantitatives que si un intérêt collectif supérieur le impose, alors que des conditions qualitatives sont légitimes dès lors qu'elles respectent le principe de proportionnalité. Il est notamment exclu que des restrictions quantitatives servent seulement à protéger de la concurrence ceux qui exercent déjà la profession.

4. *Décision sur l'égalité des enfants légitimes et naturels, 29 janvier 1969, E 25,167, portée juridique des droits fondamentaux*

L'art. 6, al. 5, prescrit que « la législation doit assurer aux enfants naturels les mêmes conditions qu'aux enfants légitimes ».

Cette disposition s'analyse comme un *mandat* attribué par le constituant au législateur. Il y a lieu de constater une violation de la Constitution par *carence du législateur* si celui-ci n'a pas adopté la réglementation prescrite dans un délai approprié.

Si à la fin de la législature en cours (septembre 1965) la carence du législateur n'a pas pris fin, il reviendra aux tribunaux de mettre en œuvre directement, à titre de droit *directement applicable*, le principe posé par l'art. 6, al. 5, et en conséquence d'écarter eux-mêmes les dispositions législatives contraires.

A la suite de cette injonction, la loi attendue est adoptée le 19 août 1969.

5. *Décision du 18 juillet 1972 relative au numerus clausus institué à l'entrée des universités*

La Cour considère qu'il n'y a pas d'atteinte au droit d'accès à un établissement d'enseignement supérieur — art. 12, libre choix d'une profession et de l'établissement où est reçue la formation correspondante — lorsque cette possibilité est entravée par un nombre de places insuffisant, *si les pouvoirs se donnent les moyens d'améliorer cette situation*.

Pour la première fois, une liberté est interprétée comme le droit d'exiger de l'Etat les moyens nécessaires à son exercice effectif en s'appuyant sur le caractère social de l'Etat de droit et sur le principe d'égalité.

6. *Décisions sur les droits fondamentaux des détenus, 14 mars 1973, E 33,1*

— Les décisions des autorités pénitentiaires sont susceptibles de recours devant les tribunaux et ne peuvent restreindre les droits fondamentaux des détenus (ici secret de la correspondance et liberté d'opinion) que sur la base d'une loi et dans la stricte mesure du nécessaire.

— Contrôle exercé par le juge constitutionnel par le biais du recours constitutionnel.

7. *29 octobre 1975, E 40,276*

Carence relative (retard) du législateur dans l'adoption d'une loi sur l'application des peines.

« Des considérations financières ou les difficultés pratiques que peut susciter la mise en œuvre d'une telle loi ne doivent pas différer de manière injustifiée son adoption. De plus, l'Etat doit, dans la mesure de ce qu'on peut raisonnablement exiger, prendre toutes les dispositions légales néces-

saires et appropriées pour atteindre auprès des détenus le but visé par la peine et son application. Du principe de l'Etat de droit découle l'obligation de préparer la réintégration des prisonniers dans la société. L'Etat a également le devoir de fournir à cet effet les moyens matériels nécessaires et de pourvoir à l'encadrement nécessaire en personnel. »

8. *Décision du 15 décembre 1970 relative à la loi sur les écoutes téléphoniques (Abhörgesetz), E 30,1*

L'arrêt pose le problème des limites du pouvoir constituant dérivé : la loi soumise au contrôle est en effet la loi constitutionnelle du 24 juin 1968 modifiant l'art. 10 de la Loi fondamentale. Or, l'art. 79, al. 3, interdit certaines modifications de la Loi fondamentale et notamment toute atteinte aux principes consacrés par les art. 1 et 20, c'est-à-dire le respect des droits fondamentaux, la suprématie de la constitution, la soumission du pouvoir exécutif à la loi, ainsi que le caractère fédéral de l'Etat.

Le nouvel art. 10 prévoit que, si une mesure de restriction à l'inviolabilité du secret des correspondances postales et téléphoniques est prise sur la base d'une loi, la mesure reste secrète et n'est pas placée sous contrôle juridictionnel, si la sécurité de l'Etat est en cause.

La Cour donne une interprétation restrictive de l'art. 10 ainsi qu'une interprétation restrictive de l'art. 79, al. 3, et conclut à la compatibilité du nouvel art. 10 avec l'art. 79, al. 3.

Jugement critiqué très vivement dans l'opinion dissidente des juges minoritaires pour lesquels le nouvel art. 10 est contraire à l'art. 79, al. 3, et nul.

9. *Décision relative à la loi sur l'interruption de grossesse, 25 février 1975, E 39,1*

— La loi du 18 juin 1974 abrogeait toute sanction pénale en cas d'interruption de grossesse pratiquée par un médecin dans un délai de douze semaines après la conception (la loi n'est jamais entrée en vigueur car elle a été suspendue immédiatement par une ordonnance de la Cour).

— Cette liberté n'étant subordonnée à aucune condition, la disposition est annulée pour incompatibilité avec le droit fondamental de l'art. 2, al. 2, « Chacun a droit à la vie et à l'intégrité physique » qui protège non seulement l'enfant né mais « la vie qui se développe dans le corps de la mère ».

— Cette décision est justifiée notamment en référence au passé de la RFA. La Loi fondamentale est construite en antithèse à l'Etat totalitaire national-socialiste pour lequel il n'y avait pas lieu de prendre égard à la vie de l'individu : au contraire, la Loi fondamentale établit un ordre lié à un système de valeurs qui place la personne et sa dignité au centre de toutes ses dispositions.

Le législateur n'est pas libre face à cette option de base qui s'impose à lui indépendamment des conceptions dominantes dans la population.

— La Cour atténue l'ampleur de l'annulation en fixant les termes d'une réglementation transitoire.

Jugement critiqué dans l'opinion dissidente formulée par deux juges pour lesquels le juge constitutionnel a empiété sur le pouvoir discrétionnaire du législateur.

10. *Décisions du 7 décembre 1977 et 6 février 1978 relatives au statut des objecteurs de conscience, E 46,337 et E 48,127*

La Loi fondamentale prévoit la possibilité d'un service civil de remplacement pour les objecteurs de conscience (art. 12 a).

Par une loi du 13 juillet 1977, le législateur a supprimé la procédure de vérification de la sincérité des objections de conscience.

Saisie, la Cour a, sans préjuger du fond, suspendu la loi, sans que les requérants en aient fait la demande, en considérant la chute des effectifs d'appelés au service militaire et l'augmentation très forte du nombre d'objecteurs (ordonnance provisoire du 7 décembre 1977).

Dans le jugement rendu le 6 février 1978, la Cour a annulé la loi qui autorisait le détournement au profit de tous ceux qui veulent seulement se soustraire aux contraintes du service militaire, d'une procédure réservée par la Constitution aux seuls objecteurs convaincus.

Grandes décisions qui n'ont pu être répertoriées ci-dessus, le jugement du 29 mai 1973 sur la cogestion des établissements d'enseignement supérieur et le jugement du 1<sup>er</sup> mars 1978 validant la loi du 18 mars 1976 relative à la cogestion des entreprises.

Il faut enfin rappeler la très importante décision rendue le 31 juillet 1973 sur la loi de ratification du traité du 21 décembre 1972 définissant les bases des relations entre la République fédérale et la République démocratique allemande ; dans cette dernière décision la Cour de Karlsruhe par une interprétation restrictive du traité a limité la marge de manœuvre du Gouvernement fédéral.

On trouvera une analyse de ces décisions dans la chronique de M. Fromont à la *Revue du droit public et de la science politique*, 1975, p. 151 ; 1975, p. 153 ; 1981, p. 364, et 1975, p. 118. V. également J.-C. Béguin, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en RFA*, *Economica*, 1982.



# JOURNAL

## Royaume-Uni : vers la fin du « *two-party system* » ?

DOMINIQUE TURPIN\*

Tout comme, selon la loi mise en évidence par Sir William Herschel, les lumières que nous voyons briller au firmament correspondent parfois à des étoiles depuis longtemps éteintes, les observateurs continentaux, de Montesquieu à nos jours, ne sont-ils pas condamnés à décrire toujours avec un temps de retard les institutions et conventions d'outre-Manche ? « A tout moment donné, remarquait en ce sens Stanley Baldwin aux Communes en 1931 (cité par F. G. Marx, *La Grande-Bretagne vit-elle sous un régime présidentiel ?*, RDP, 1969, p. 9), il peut y avoir une pratique qu'on appelle constitutionnelle qui est en train de tomber en désuétude et il peut y avoir une autre pratique dont l'usage s'introduit lentement mais qui n'est pas encore constitutionnelle ? »

Ainsi en va-t-il, peut-être, du *two-party system*. Depuis le célèbre face à face Gladstone-Disraëli, nous avons fini par considérer que le régime parlementaire classique, à base de séparation souple entre Législatif et Exécutif, avait fait place, dans le Royaume-Uni, à un bipartisme rigide, facteur de bouleversements des principes et mécanismes initiaux, la coupure passant désormais entre le parti majoritaire, dont le leader, « monarque élu », était appelé à constituer le cabinet et disposait de la totalité du pouvoir grâce à un parlement par définition favorable, et le parti minoritaire, remplissant des fonctions officielles de doléance et de contrôle, tout en préparant au grand jour l'heure de l'alternance.

Dans un tel système, les relations Législatif-Exécutif ne pouvaient qu'être, disait-on, profondément modifiées. En particulier les moyens de pression réciproques dont dispose normalement chacun des deux pouvoirs envers l'autre n'avaient plus aucune raison (mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement) ou des raisons différentes (dissolution) d'intervenir. Seul l'arbitrage du peuple, entre deux organes ou entre deux partis,

\* Maître-assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Montpellier I.

demeurait l'élément commun, et en définitive essentiel, au parlementarisme traditionnel et au régime nouveau.

De fait, si la Grande-Bretagne a connu des périodes de majorités étroites et même des gouvernements minoritaires obligés de compter sur le soutien de tiers partis, si certaines dissidences internes au parti vainqueur des élections générales ont pu conduire à des changements de Premier ministre ou même à des démissions (Chamberlain en 1940, Eden en 1956 par exemple), jamais depuis le renversement de Gladstone soi-même sur le vote du budget en 1885, un Gouvernement n'avait été sommé de se retirer par les Communes, à l'exception des cabinets travaillistes (minoritaires) Baldwin et Mac Donald en 1924.

Mais on peut actuellement se demander si ce vernis, pourtant séculaire, du *two-party system* n'est pas en train de se dégrader irrémédiablement, laissant ainsi apparaître à nouveau en pleine lumière les structures et les mécanismes d'un régime parlementaire classique, dont la disparition avait peut-être été annoncée un peu vite.

Le *two-party system* connaît en effet une crise dont les manifestations sont évidentes, les causes variées et les conséquences sur le régime politique britannique incertaines.

#### I. — LES MANIFESTATIONS DE LA CRISE

a) On l'a dit, à l'inverse du régime parlementaire, le *two-party system* est censé rendre superflues les armes dont dispose chacun des deux pouvoirs sur l'autre. La Chambre des Communes, qui « peut tout faire », n'a aucune raison de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, dirigé par le leader de la majorité, composé de ses membres les plus éminents et conduisant la politique pour laquelle le parti a été « mandaté ». Dans ces conditions, la dissolution, arme de l'Exécutif, n'est plus nécessaire tant que le parti reste uni, ou plus exactement change de signification : le Premier ministre y recourt, éventuellement, non plus lorsqu'il est, ou est menacé d'être, renversé, c'est-à-dire lorsque *cela va mal* ; mais au contraire lorsqu'il estime, à tort ou à raison, avoir le vent en poupe, ou encore lorsque l'opposition est désorganisée, c'est-à-dire lorsque *cela se présente bien* et qu'il a toutes les chances de retrouver, pour une nouvelle législature, la même majorité, plus étoffée encore.

Le mode de scrutin, enfin, a pour fonction de favoriser le parti vainqueur, lui accordant un nombre de sièges plus que proportionnel au nombre de ses voix (loi du cube), et surtout de laminer toute formation qui tenterait de s'immiscer entre les deux grands, tel par exemple le Parti libéral (aux élections de février 1974, le Labour obtint une majorité relative avec 37,1 % des suffrages ; les conservateurs, avec 1 % de voix en plus, remportèrent cependant 4 sièges de moins ; les libéraux, avec près de 20 % des voix, durent se contenter de 14 sièges pour 517 candidats présentés).

b) Cependant, ces principes fondamentaux du *two-party system* ont connu, dans une période récente, un certain nombre d'accrocs révélateurs de l'état de crise dans lequel est entré ce dernier.

Déjà, en 1974, sur fond de difficultés économiques (crise du pétrole, grève des mineurs), les élections anticipées du 28 février, si elles firent perdre le pouvoir aux conservateurs de M. Heath, ne permirent à aucun des deux grands partis de s'assurer une majorité absolue à Westminster, et le nouveau Gouvernement travailliste, dirigé par M. Wilson, manqua d'être renversé dès le vote relatif à l'approbation du Discours du Trône. Puis, ne parvenant à se maintenir qu'en marchandant au prix fort l'appui de quelques députés nationalistes gallois ou écossais, souvent mis en minorité aux Communes (trois fois en vingt-quatre heures en juin) en dépit de ces concessions, le Premier ministre ne put éviter de recourir à la dissolution, sept mois seulement après le début de la législature. Il obtint, certes, à l'issue des élections générales du 10 octobre, une majorité absolue mais si fragile qu'elle ne devait durer que jusqu'au 4 avril 1976. Dès lors, M. Callaghan, successeur de M. Wilson, fut obligé, compte tenu de quelques défections, de s'appuyer sur le pacte « lib.-lab. », de mars 1977 à mai-juin 1978, et de se maintenir en place grâce à certaines astuces, telles que celle consistant à autoriser, le 14 juin 1977, les membres de son propre Gouvernement à voter contre le projet relatif à l'élection des représentants britanniques à l'Assemblée de Strasbourg, à condition de ne pas s'en expliquer (technique dite de « l'accord dans le désaccord », mentionnée in Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., 1980, t. II, p. 699). En tout état de cause, les deux scrutins de 1974 révélèrent que « l'emprise des deux grands partis sur l'électorat a diminué de façon éclatante » (75 % seulement des suffrages exprimés, contre encore 93,2 % en 1959, rappelle Monica Charlot, *Le système politique britannique*, A. Colin, 1976, p. 39) et ceci explique la censure par laquelle le Gouvernement devait tomber quatre ans et demi plus tard.

Le 28 mars 1979, en effet, par 311 voix contre 310, le Gouvernement Callaghan était renversé par une motion de censure et les élections qui suivirent la dissolution consécutive de la Chambre des Communes furent remportées par les conservateurs de Mme Thatcher, selon la plus pure tradition du parlementarisme. Dans le cadre du *two-party system*, le succès d'une telle procédure était jusque-là considéré comme impensable, la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement se révélant non seulement illogique, mais, pour le parti majoritaire, suicidaire (ainsi que l'a montré l'évolution du Parti libéral à partir de 1918, Lloyd George ayant préconisé, à l'encontre d'Asquith, un Gouvernement d'Union nationale avec les conservateurs. De cette division en *National Liberals* et *Independent Liberals* au moment même de l'avènement du Labour naquit, de 1922 à 1935, une expérience de tripartisme marquée par une grande instabilité gouvernementale, ainsi que par le déclin du Parti libéral).

Donc, après l'alerte de 1974, la règle non écrite en vertu de laquelle une motion de censure n'a aucune chance parce qu'aucune raison d'aboutir

dans le *two-party system* (ainsi celles déposées par les conservateurs en mars 1977 et décembre 1978, ou par les travaillistes en mars 1980 et octobre 1981) a été infirmée, pour la première fois depuis près d'un siècle, en mars 1979.

c) Enfin, la dernière manifestation de la crise du *two-party system* est constituée par l'apparition et le succès croissant d'un tiers parti au centre de l'échiquier politique britannique. Certes, depuis son effacement de 1922 au profit du Labour, le Parti libéral survit comme troisième partenaire traditionnel et n'a même cessé de renforcer son audience, en voix sinon en sièges, de 1962 à février 1974 (14 sièges pour 19,3 % des suffrages), mais devait progressivement revenir à 11 sièges pour 11 % des voix en 1979, avec, de surcroît, une mauvaise répartition de ses électeurs dans les différentes circonscriptions qui l'empêche de contester vraiment l'hégémonie des deux grands. De même, on peut mentionner les tentatives de percées de partis nationalistes tels que, par exemple, le Scottish National Party, progressant de 1 à 7 sièges, avec 20 % des voix, aux élections générales de février 1974, puis de 7 à 11, avec 30 % des suffrages écossais, à celles d'octobre de la même année, mais retombant à 2 sièges seulement le 3 mai 1979.

Toutefois, la véritable menace pour le *two-party system* trouve sa source dans la naissance et le développement foudroyant au centre de la vie politique britannique d'un Parti social-démocrate (SDP) ayant officiellement pour vocation, exprimée dès le 9 juin 1980 par l'un de ses dirigeants, M. Roy Jenkins, d'en « briser le moule périmé ».

Un « Conseil pour la social-démocratie » (CSD) fut d'abord créé, le lendemain du Congrès travailliste extraordinaire de Wembley, en janvier 1981, par des élus modérés mécontents des succès remportés par l'aile gauche du Labour (désignation de Michaël Foot comme leader en novembre 1980 ; progression depuis lors d'Anthony Wedgwood Benn à l'extrême gauche ; réforme des conditions de désignation du leader renforçant l'influence de l'appareil du parti et, au sein de celui-ci, des syndicats — 40 % des mandats — au détriment du groupe parlementaire, etc.). Le 2 mars, les douze dissidents travaillistes rompirent officiellement avec leur parti en démissionnant collectivement de son groupe parlementaire et, rejoints par un conservateur franchissant le Rubicon, instituèrent le 26, avec l'appui d'une dizaine de Lords, le SDP.

Dès lors, le nouveau parti allait se développer à une vitesse et dans des proportions véritablement extraordinaires, au cours de l'année 1981, sous la quadruple direction de Mme Shirley Williams et de MM. Roy Jenkins, David Owen et William Rodgers, tous anciens ministres travaillistes. Très rapidement, les transfuges parlementaires augmentèrent et le groupe compta près de 25 députés, « réfugiés, non déserteurs », essentiellement issus du Labour, et plus de 64 000 adhérents recensés lors du 1<sup>er</sup> Congrès du SDP, en octobre. Il avait de surcroît conclu entre temps avec le Parti libéral une alliance électorale à laquelle les sondages promirent immédia-

tement la première place en nombre de voix, devant les deux grands partis traditionnels.

Confirmation fut d'ailleurs donnée à l'occasion des élections partielles qui se succédèrent en 1981 : le 16 juillet, à celle de Warrington, R. Jenkins, avec 42,4 % des suffrages, fut bien près de ravir un siège aux travaillistes (48 % des voix contre 61 % en 1979, les conservateurs tombant pour leur part de 29 à 7 %) ; le 22 octobre, la nouvelle coalition centriste remporta la victoire en faisant élire le libéral W. Pitt à la partielle de Croydon au détriment d'un tory (30,5 % des voix contre 49,4 % en 1979 ; 26 % au lieu de 40,1 % au travailliste, le libéral passant, lui, de 11 à 40 %) ; le 26 novembre, Mme S. Williams, victorieuse Crosby, apportait au groupe SDP son premier élu direct, dans une circonscription, détenue par les conservateurs depuis 1918 et où le candidat travailliste, avec 9,5 % des suffrages, ne fut même pas en mesure de récupérer son cautionnement. Enfin, le 25 mars 1982, R. Jenkins « transformait l'essai » en remportant brillamment (33,4 % des voix) l'élection partielle de Glasgow-Hillhead dans un autre fief conservateur réputé pourtant solide.

Ainsi, le moule traditionnel du *two-party system* paraît bien aller vers un éclatement et il convient de s'interroger sur les causes de ce phénomène inattendu.

## II. — LES CAUSES DE LA CRISE

On peut trouver les causes principales de la crise du *two-party system* dans les événements économiques et sociaux, ainsi que dans des phénomènes spécifiquement politiques.

a) Les difficultés économiques constituent toujours une explication, commode mais pas obligatoirement inexacte, des crises politiques. Les mutations actuelles ne sont d'ailleurs pas sans rappeler le précédent de... 1931, avec la « grande trahison » de Ramsey Mac-Donald, choisissant une politique d'union nationale pour faire face à la crise, désavoué par ses propres amis et conduit à quitter un parti travailliste qui allait de ce fait perdre 2 millions de voix aux élections générales d'octobre de la même année.

Cinquante ans plus tard, l'union nationale n'est certes pas à l'ordre du jour, mais d'autres difficultés économiques et sociales débouchent à nouveau sur une redistribution des cartes du jeu politique. Tout se passe comme si les institutions et les traditions britanniques n'étaient adaptées qu'aux périodes de puissance et de prospérité. Disparition de l'Empire, chômage, inflation, récession ne peuvent manquer d'entraîner de profonds bouleversements. Déjà, la question « d'être ou ne pas être » membre des Communautés européennes avait ébranlé le *two-party system*, traçant une ligne de clivage non pas entre les deux grandes formations mais à l'intérieur de chacune d'elles. Dans cette perspective, la première importation en

provenance du Continent fut bien, avant même les produits alimentaires surpayés, la technique « aventureuse risquant de mettre en péril les fondements mêmes de la Constitution » (*Hansard, House of Commons, 10-4-1975, p. 1460*) du référendum, jamais encore utilisée sur le plan national dans le Royaume-Uni, en dépit d'une proposition de Churchill en 1945, à laquelle Atlée répondit : « Je ne pourrais pas consentir à l'introduction dans notre vie nationale d'une institution aussi complètement étrangère à toutes nos traditions » (cité in Jean-Pierre Boivin, *L'Angleterre et l'Europe : le 5 juin 1975 ou la journée des dupes, RFSP, 1976, p. 198*, lui-même inspiré de l'ouvrage de David Butler et Uwe Kitzinger, *The 1975 Referendum*, London, Macmillan, 1976). Au total, la consultation du 5 juin 1975 traduisit d'une certaine manière l'échec de la théorie du *mandate* dont les grands partis étaient censés être investis mais constitua aussi un expédient habile permettant d'éviter l'éclatement du *two-party system* sur cette question.

Dans un même ordre d'idée, on peut soutenir que travaillistes et conservateurs, avant tout mandatés pour résoudre les difficultés économiques ont largement échoué lorsqu'ils ont, les uns et les autres, exercé le pouvoir : les premiers par une hésitation permanente entre les hardiesses de certains de leurs programmes doctrinaux forgés dans l'opposition (projets de retour à la « clause 4 » du « Labour and New Social Order » de 1918 ; « Labour's program for Britain » de 1973, etc.) et les contraintes de la gestion gouvernementale quotidienne (cf. P. Birnbaum, Les travaillistes sont-ils des traîtres à la classe ouvrière ?, *Le Monde*, 8-3-1981) ; les seconds, au contraire, par une obstination dans la mise en œuvre de théories monétaristes présentées comme irremplaçables (Mme Thatcher n'est-elle pas surnommée « TINA » par certains de ses amis, à cause de sa maxime favorite : *There is no alternative* ?).

Il se pourrait, précisément, qu'une majorité de Britanniques, déçus par ces deux approches de la crise n'ayant en commun que leur échec patent, recherchent une solution, non plus seulement par l'alternance traditionnelle du *two-party system*, mais dans la possibilité d'une véritable alternative, c'est-à-dire d'une politique nouvelle, fondée sur la relance, le dialogue et la concertation (cf. le programme économique du SDP esquissé hors du congrès itinérant d'octobre 1981), ainsi que sur une démocratie interne des Trade-Unions et un assouplissement de leurs liens avec les partis politiques : à ce titre, sont particulièrement contestées la technique du *contracting out*, remise en vigueur par le Labour en 1945, selon laquelle l'adhésion syndicale entraîne automatiquement le renversement d'une partie de la cotisation au Parti travailliste, sauf volonté expresse contraire, et la pratique du *closed shop* (monopole de l'embauche au Trade-Unions), déjà critiquée par la Cour européenne des Droits de l'Homme en août 1981, et pour la restriction de laquelle le Gouvernement a fait adopter en février 1982 un projet de loi Tebbit (sur lequel d'ailleurs le groupe parlementaire social-démocrate se divisa d'ailleurs, pour la première fois).

Ainsi, l'émergence d'une « troisième voie » sociale, correspondant peut-être à la prise de conscience de son identité par une « classe moyenne » montante, favoriserait les progrès de la social-démocratie, et cela d'autant plus que l'inaptitude des partis traditionnels à résoudre la crise les a conduits à une radicalisation de leurs positions respectives qui n'est pas sans conséquences proprement politiques.

b) On peut dire, de ce point de vue, que la plupart des conventions et traditions sur lesquelles reposaient jusqu'ici l'image du Royaume-Uni — « patrie du consensus » — et par voie de conséquence le *two-party system*, sont remises en question (cf. Jack Hayward, Royaume-Uni ou le consensus en crise, *Pouvoirs*, n° 5, 1978, pp. 141-147), jusqu'à l'institution de la Couronne elle-même, parfois, en dépit ou à cause des fastes dont elle continue de s'entourer.

S'agissant du système des partis lui-même, son fondement principal, le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour est contesté non seulement par les libéraux et les sociaux-démocrates pour des raisons évidentes, mais aussi par certains courants d'opinion interne plus désintéressés (cf. le rapport de la « Commission Blake », pour la Hansard Society, réclamant, le 9 juin 1976, l'introduction de la représentation proportionnelle) ou encore dans le cadre de l'Europe des Dix (en juin 1979, la Grande-Bretagne fut le seul pays à ne pas désigner ses représentants à l'Assemblée de Strasbourg au scrutin proportionnel, mais il a été convenu d'une harmonisation des modalités de désignation pour la prochaine consultation).

Mais, au-delà même de cet aspect technique, l'évolution récente des deux principaux partis pose un problème de fond. Au lieu de se rejoindre sur des positions modérées, seules susceptibles de leur permettre de l'emporter grâce au soutien des *floating votes* et seules capables d'autoriser entre eux une alternance fondée, on le sait, sur l'absence d'une authentique alternative, conservateurs et travaillistes s'éloignent sur des positions extrêmes ou extrémistes. A droite, les *tories-mous*, style E. Heath, ont dû céder la place à la « Dame de Fer », plébiscitée par des militants toujours plus radicaux que leurs élus ; à gauche, le glas des modérés a été sonné par l'élection de M. Foot à la tête du Labour, lui-même très vite débordé par A. Benn, et même par les marxistes de la tendance « Militant », parti dans le parti, spécialisé dans l'invective et dans la surenchère et doté de ses propres structures, au point que l'un des dissidents du Labour, David Owen, a pu dresser en octobre 1981, à l'issue du Congrès de Brington pourtant marqué par un certain recentrage, ce constat désabusé : « Un grand parti d'autrefois est en train de mourir. »

Cette double radicalisation est, en effet, fatale au bipartisme. En juin 1975 ses effets avaient pu être habilement et artificiellement annihilés par une alliance éphémère des pro-Européens au sein du groupe BIE (« Britain in Europe ») et une marginalisation des extrémistes anti-européens (la gauche travailliste et les partisans d'Enoch Powell), et l'on peut penser que, loin d'avoir « secoué fortement un système en pleine

désintégration (et)... précipité le mouvement » (Boivin, art. cit., p. 210), le recours au référendum avait alors permis de retarder une échéance déjà clairement annoncée. Tel n'est plus le cas en 1981-1982, et les partis traditionnels, par leur dérive gauchiste ou droitière (le *Financial Times* a pu qualifier en ce sens Margaret Thatcher et Michaël Foot de « recruteurs bénévoles » du SDP), laissent en quelque sorte la place libre au centre du système, que les hommes politiques, dont l'« horreur du vide » est bien connue en la matière, ne pouvaient manquer de tenter d'occuper.

Mais la fin du consensus politique et la remise en cause corrélative du *two-party system* ont également pour origine directe la contestation de l'unité même du Royaume par les « autonomistes » gallois, écossais ou irlandais. La motion de censure qui mit fin à l'existence du Gouvernement Callaghan le 28 mars 1979 intervint d'ailleurs moins d'un mois après l'échec du référendum sur la « dévolution du pouvoir » et son succès ne fut acquis que grâce à l'appui des onze députés du Scottish National Party et des huit unionistes de l'Ulster.

Sur-représentées à Westminster (36 et 71 députés, en majorité travaillistes), les provinces de Galles et d'Ecosse connurent en 1973-1974 de violents sursauts nationalistes, dus à la conjonction de difficultés économiques et d'espérances placées dans la découverte du pétrole en mer du Nord (cf. le slogan : « Mieux vaut être riches en Ecosse que pauvres en Angleterre »). Cette vague séparatiste menaçait de saper les fondements mêmes du *two-party system* dans la mesure où l'accès au pouvoir des travaillistes — c'est-à-dire le principe de l'alternance — ne peut être envisagé sans l'appui d'un fort contingent de députés gallois ou écossais, l'Angleterre demeurant essentiellement conservatrice. L'intérêt électoral du Labour est donc dans l'« Unionisme ». Cependant, sclérosé par des succès longtemps faciles, le « Scottish Council of the Labour Party » se vit concurrencé par un « Scottish Labour Party » dissident, et surtout par des partis nationalistes, qui firent élire des représentants à eux en février et octobre 1974 (le SNP passant de 1 à 7, puis à 11 sièges, avec 30 % des voix, tandis que le Plaid Cymru gallois emportait 3 sièges avec 10 % des suffrages) au détriment du Labour, menaçant même nombre de ses élus (à 3 ou 4 % près dans 36 circonscriptions) et montrant que, si aucune réforme n'intervenait, le SNP risquait de recueillir la majorité des 71 sièges écossais aux législatives suivantes (cf. Jacques Leruez, *Partis politiques et élections dans l'Ecosse d'aujourd'hui*, RFSP, juin 1978, pp. 508-536).

Mieux même ! Allant parfois jusqu'à réclamer l'indépendance (qu'un député écossais parla d'échanger contre deux puits de pétrole), les mouvements nationalistes exercèrent sur le Gouvernement travailliste un véritable chantage, monnayant leur soutien parlementaire contre des progrès substantiels vers une dévolution des pouvoirs ne pouvant que conduire, à terme, vers une diminution ou une suppression de la représentation de ces provinces à Westminster, c'est-à-dire à une perte de circonscriptions sûres pour le Labour. Celui-ci, en fin de compte, ne put surmonter cette inextricable contradiction entre ses intérêts à court et à long terme

et se fit censurer en mars, les élections générales qui suivirent, également fatales aux partis nationalistes qui avaient contribué à les provoquer (« Je n'ai jamais vu des dindes de Noël si heureuses de voir le soir des fêtes arriver », avait ironisé M. Callaghan le soir de sa défaite) ; ayant laissé, jusqu'à ce jour la question en l'état.

L'éventualité de nouveaux sursauts nationalistes, avec leurs conséquences électorales, ne doit donc pas être repoussée. Mais ce n'est là qu'une des interrogations relatives à l'avenir du système politique britannique.

### III. — LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE

Seules les élections générales qui doivent normalement intervenir en 1983-1984 permettront de connaître avec certitude les chances de survie du *two-party system*. Sans se livrer au jeu souvent vain et toujours périlleux des prédictions en la matière, on peut toutefois imaginer un certain nombre d'hypothèses. Les deux premières, en lesquelles nous ne croyons pas beaucoup, supposent la disparition du système bi-partisan ; les deux autres impliquent sa continuation.

a) Le *two-party system* peut d'abord être amené à ne pas survivre à la crise qui le secoue, que la coalition social-démocrate/libérale échoue ou qu'elle réussisse à se tailler une place durable.

La première éventualité découlerait, tout à la fois, d'un échec du SDP et d'un effondrement, par désaffection et divisions, du Labour, ce qui entraînerait l'installation d'une formation conservatrice élargie en parti dominant, quels que soient les résultats de la politique économique choisie par Mme Thatcher, et donc la fin de l'alternance. A l'appui de cette éventualité, tout de même peu vraisemblable, on peut relever que le Parti conservateur a exercé le pouvoir pendant les deux tiers du temps depuis trente ans, que la concrétisation du succès du SDP est loin d'être acquise et que le Labour, déjà au plus bas, pourrait pâtir davantage encore à l'avenir de nouvelles percées nationalistes, en Ecosse surtout.

Selon une seconde hypothèse, la coalition SDP-libéraux réussirait à s'insérer durablement entre les deux grands partis, sans toutefois les éliminer, aucune formation ne disposant dès lors d'une majorité. Dans ce cas, le *two-party system* laisserait la place à une nouvelle période de tripartisme, comme celle que connurent les Britanniques de 1922 à 1935, avec un retour aux mécanismes du régime parlementaire classique, avec ses coalitions politiques fragiles et son instabilité gouvernementale.

b) Mais on peut également penser avec M. Cadart (*op. cit.*, t. II, p. 702) que, « la perfection du régime britannique apparaissant surtout dans les crises... (celui-ci) est en train de retourner à son classicisme séculaire », et en particulier aux principes et mécanismes, un instant seulement contestés, du *two-party system*.

Une semblable occurrence peut d'ailleurs être envisagée dans le cadre

de deux scénarios différents : dans l'un, la coalition « centriste » l'emporte et prend la place de l'un des deux grands partis, sans doute le Labour, bien que les conservateurs accusent souvent les sociaux-démocrates de n'être que des « travaillistes déguisés » destinés à détacher de leur parti une frange de l'électorat déçu ou irrité par Mme Thatcher. Dans cette hypothèse, les libéraux rejoueraient en quelque sorte aux travaillistes, grâce à l'appui du SDP, le tour que ceux-ci lui avaient joué en 1924, pour des raisons assez voisines (divisions internes, etc.).

Mais, en dépit de ses querelles internes et des hémorragies importantes d'électeurs, de militants et de parlementaires qu'il subit actuellement, le Parti travailliste ne doit peut-être pas être enterré, de même que les handicaps dont souffre encore la coalition social-démocrate/libérale ne doivent pas être sous-estimés.

Ainsi, les leçons du passé montrent que le *two-party system* a déjà surmonté bien des situations délicates (majorités étroites, en 1951, 1955, 1964 ; soutien d'un tiers parti nécessaire au Gouvernement libéral (1910-1915 : soutien travailliste) ou travailliste (soutiens libéral ou nationalistes : 1924, 1929-1931, 1976, etc.)) et que bien des bouleversements annoncés ne se sont pas produits : par exemple, les mêmes instituts de sondage qui annoncent aujourd'hui le triomphe du SDP indiquaient, en octobre 1973, 34 % d'opinions favorables au Labour, 31 % aux conservateurs et... 32 % aux libéraux, sans que cela les empêche d'être laminés par le mode de scrutin et de devoir se contenter de servir de force d'appoint à M. Callaghan par un pacte « lib.-lab. » qui fut loin de ne leur apporter que des satisfactions. De même, le Scottish National Party ne remporta que deux sièges aux élections de 1979 après avoir recueilli 30 % des suffrages écossais à celles d'octobre 1974.

A Londres comme à Rome, en effet, la Roche Tarpéienne paraît fort proche du Capitole, ou de ce qui en tient lieu, et l'écart est assez faible qui distingue un triomphe éclatant d'un désastre irrémédiable. En ce sens, pas plus qu'une hirondelle ne fait le printemps, quelques succès aux législatives partielles ne font pas automatiquement un triomphe aux élections générales. Du reste, le SDP, encore jugé en juin 1981 par Mme S. Williams elle-même comme « sans racines, sans principes, ni philosophie politique », handicapé par un manque relatif de militants et une pléthore de leaders potentiels, devra encore subir, tout comme ses alliés libéraux, le désavantage de la règle selon laquelle l'accès à la propagande radio-télévisée est calculé sur la base des voix obtenues lors du précédent scrutin (les formations présentant au moins 50 candidats bénéficiant seulement de deux émissions de cinq minutes). Enfin, le système majoritaire à un tour reste le principal obstacle à l'émergence définitive de la coalition. Selon les stratégies électorales d'outre-Manche, avec 35 % des voix celle-ci serait la première formation britannique, avec 39 % elle se verrait assurée de disposer d'une majorité absolue, mais avec 30 % ou moins ne récolterait qu'un nombre infime de sièges au Parlement.

En réalité, la meilleure chance des sociaux-démocrates et des libéraux

paraît bien être d'obtenir aux futures élections générales assez de voix pour permettre à ses dirigeants de négocier en position de force avec l'un des deux grands partis, sans doute les conservateurs, l'introduction d'une certaine dose de proportionnalité dans le système électoral (bien que les représentants britanniques à Strasbourg se soient prononcés contre le projet de scrutin uniforme, proportionnel et régional, voté par l'Assemblée le 10 mars 1982, et qu'il reste aux gouvernements des Dix à adopter, avant les prochaines élections européennes, à l'unanimité).

Mais la coalition SDP-libéraux conservera-t-elle sa position avantageuse jusqu'en 1984 ? Déjà, les premiers craquements, laissant présager que le moule du *two-party system* est en train de se refermer, se font entendre : à l'issue des 183 élections locales partielles du 6 mai 1982, sociaux-démocrates et libéraux, dans le climat certes particulier de la guerre des Malouines, sont retombés à 27 % des voix, derrière les conservateurs (38 %) et les travaillistes (32 %). À plus long terme, le « recentrage » esquissé par le Labour ainsi que la réconciliation de M. Foot avec les dirigeants du tvC (les statuts du SDP excluant pour leur part toute possibilité d'affiliation collective), comme les souhaits de modération adressés à Mme Thatcher — dont la longévité politique n'est du reste pas éternelle — par un nombre croissant de conservateurs n'indiquent-ils pas que, par l'ampleur même de son succès, la coalition centriste conduit les deux grands partis à quitter leurs positions radicales, diminuant ainsi ses chances de victoire ?

La question, en 1982, ne nous semble plus être de savoir si le Royaume-Uni sera ou non « gouverné au centre », mais par qui et dans le cadre de quel système il le sera.



# Pouvoirs-Biblio

## DROIT CONSTITUTIONNEL

Paul ALLIÈS, *Eléments de droit politique*, Montpellier, Les Editions du Faubourg, janvier 1982, 253 p. Réflexions à partir d'un cours, aux antipodes du positivisme, elles reprennent la méthodologie de Marx pour l'appliquer aux théories de l'Etat (I), aux principes de droit public interne (II) et à la formation de l'Etat en France (III).

Yadh BEN ACHOUR, *L'Etat nouveau et la philosophie politique et juridique occidentale*, Bibliothèque de Droit, de Sciences politiques et économiques, t. II, Publications du Centre d'Etudes, de Recherches et de Publications de la Faculté de Droit et des Sciences politiques et économiques, Tunis, 1981, 460 p. Comment les Etats nouveaux d'Afrique et d'Asie se situent-ils en face de la philosophie politique occidentale ? Attirance et rejet. Constitution et/ou révolution. Religion d'Etat. Culturalisme, marxisme. Ces thèmes, et bien d'autres, traités par un jeune agrégé tunisien qui les vit tout en sachant maintenir la distance nécessaire à la réflexion scientifique.

Charles DEBBASCH, *L'Elysée dévoilé*, Paris, Albin Michel, 1982, 204 p. Vécu de l'intérieur, par un observateur averti, attentif et minutieux, le fonctionnement de la présidence de la République pendant la deuxième partie du septennat de V. Giscard d'Estaing. Tableaux et organigrammes précieux, détails et anecdotes inédits.

Yves GUCHET, *Eléments de droit constitutionnel*, Les Editions Albatros, novembre 1981, 587 p. A l'intérieur d'une construction classique (I. Théorie originale, II. Histoire constitutionnelle française, III. La V<sup>e</sup> République, IV. Etats-Unis, URSS), informations, analyses et commentaires qui devraient nourrir le débat.

Stéphane RIALS, *Textes constitutionnels français*, PUF, « Que sais-je ? », mai 1982, 128 p. Les principaux textes sous la main.

*L'Islam et l'Etat dans le monde d'aujourd'hui*, coll. sous la direction de Olivier CARRÉ, PUF, 1<sup>er</sup> trimestre 1982, 270 p., 95 F. Ensemble de monographies sur les rapports Islam/Etat (Egypte, Syrie, Liban, Maghreb, Iran, Turquie, Sud-Est européen, URSS, Chine, Pakistan, Inde, Insulinde, Niger et Sénégal).

## IDÉES

Francine DEMICHEL, *La lutte idéologique dans la France contemporaine*, LGDJ, mars 1982, 215 p., 105 F. Une intellectuelle communiste se proclamant telle dénonce la dépolitisation du social, fonds commun des idéologies capitalistes dominantes, et leur oppose l'idéologie révolutionnaire, indispensable pour que « le changement politique soit assuré, idéologiquement comme rupture qualitative ».

François-Georges DREYFUS, *De Gaulle et le gaullisme*, PUF, « Politique d'aujourd'hui », février 1982, 323 p., 88 F. Un universitaire gaulliste relit les histoires des gaullismes.

## LOCAL

*Annuaire des collectivités locales. 1981*, Groupement de Recherches coordonnées sur l'Administration locale, « L'année 1980 de l'Administration locale », Librairies techniques, 823 p. Une cinquantaine de spécialistes, universitaires, journalistes, élus ou fonctionnaires, rassemblent en 18 classiques les principales informations en matière de collectivités locales à la veille des réformes.

Jacques CHEVALLIER, François RANGEON, Michèle SELIER, *Le pouvoir régional*, PUF, coll. « GRAL », mai 1982, 189 p., 55 F. A partir d'une enquête effectuée en mars-avril 1981 auprès des conseillers généraux de Picardie, étude de la carrière des conseillers, des formes du « pouvoir régional » dans la période 1972-1981, et de l'impact de la réforme en cours, avec ses potentialités stabilisatrices.

## MEDIA

Sylvie BLUM, *La télévision ordinaire du pouvoir*, PUF, « Politique d'aujourd'hui », avril 1982, 184 p., 65 F. Double approche de la télévision : d'abord son histoire institutionnelle reliée à l'histoire politique de la V<sup>e</sup> République, puis la recherche ailleurs, dans le langage télévisuel du pouvoir réel de la télévision et de la fascination-inattention qu'elle provoque.

Charles GOMBAULT, *Un journal une aventure. Des relations avec le pouvoir ici et ailleurs*, Gallimard, février 1982, 212 p., 61 F. Témoignage direct sur le fonctionnement de la « grande presse » écrite à travers le *France-Soir* de Lazareff et des exemples anglo-saxons.

## SCIENCE POLITIQUE

Jean-Luc DOMENACH, *Aux origines du Grand Bond en Avant*, Paris, Editions de l'EHESS et Presses de la FNSP, 1982, 220 p.

Jusqu'à maintenant les Occidentaux, et les Français en particulier, ont surtout discuté sur la Chine, construit « leur » Chine. J.-L. Domenach donne, lui, la parole à la Chine à travers l'étude de la presse dans la province du Henan pendant la période décisive qui s'étend de la veille des « Cent Fleurs » aux Communes populaires.

Marc SADOUN, *Les socialistes sous l'occupation. Résistance et collaboration*, Presses de la FNSP, mai 1982, 323 p., 105 F. Comment un parti de tradition parlementaire et démocratique éclate en juin 1940 ? Qui devient collaborateur, qui résistant ? Quels sont les schémas d'évolution qui caractérisent les différents itinéraires ? Comment la structure et la culture du Parti socialiste s'articulent avec celles de la société française ? Un ouvrage indispensable à la compréhension du socialisme français.

# *Chronique de l'opinion publique*

## Images du communisme. 2

### *Sur l'effet Kaboul... et quelques autres*

JEAN-LUC PARODI ET OLIVIER DUHAMEL

De la relation à trois joueurs qui lie le PCF, l'URSS et l'opinion, la précédente chronique (1) a analysé la première composante, l'image de l'URSS dans l'opinion française depuis la seconde guerre mondiale en a retracé les principales étapes (basses eaux de la guerre froide, progression constante jusqu'aux années soixante-dix liée à la détente, régression sensible de la dernière décennie), dégagé les structures élémentaires (paix et liberté, guerre et Goulag) et rappelé la perception partisane. Il nous semble en effet que les conséquences éventuelles dans l'opinion publique des prises de positions du PCF à l'égard de l'URSS — interrogation principale de cette recherche — ne peuvent pas ne pas dépendre pour une part des représentations successives que se fait de l'URSS la société politique française.

On est donc mieux armé maintenant pour comprendre les effets différentiels qu'ont entraînés depuis trente ans ces positions internationales du PC, de Budapest à Varsovie en passant par Prague et Kaboul.

#### *L'effet Kaboul (janvier 1980)*

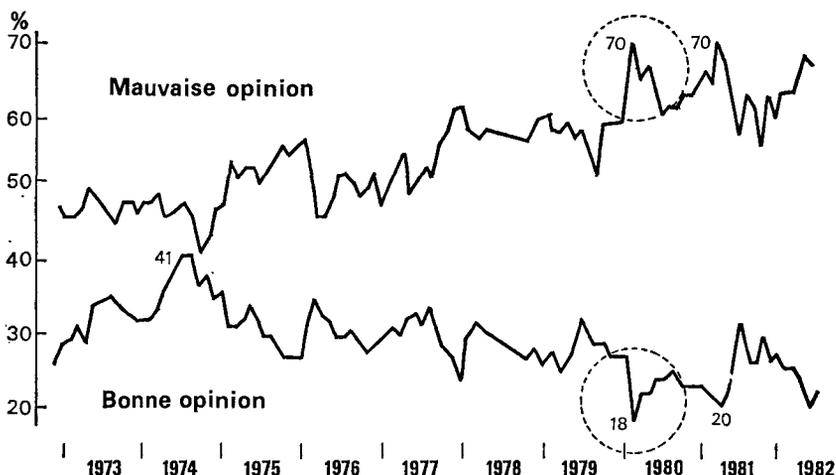
Contrairement à la logique chronologique, on partira de l'événement dont l'effet négatif a été le plus spectaculaire et le plus décisif, le discours télévisé depuis Moscou de G. Marchais approuvant sans réserve l'entrée des troupes soviétiques en Afghanistan.

(1) Olivier DUHAMEL, Jean-Luc PARODI, La dégradation de l'image de l'URSS, *Pouvoirs*, n° 21, 1982.

Deux types d'indicateurs, de nature très différente, en établissent l'importance fondamentale.

La cote du PC, telle que la SOFRES la mesure mensuellement depuis l'automne 1972 pour *Le Figaro* (puis *Figaro-Magazine*), fait apparaître (graphique 1) cette fracture : jamais le PC n'était descendu aussi bas (18 % seulement de « bonne opinion »), jamais les « mauvaises opinions » n'avaient

### Kaboul : l'impopularité record de février 1980



GRAPHIQUE 1. — L'évolution de la cote (SOFRES) du PC depuis 1972

été aussi nombreuses (70 %), jamais enfin l'évolution d'une enquête à l'autre n'avait été aussi forte (— 9 points d'opinions positives, + 11 points d'opinions négatives) (2). Cette évolution de la cote globale du PC est naturellement d'abord le résultat des perceptions de sympathisants socialistes (3) (et dans une moindre mesure de ceux qui n'indiquent par leur préférence partisane) :

(2) Corrélativement, la cote d'avenir (SOFRES) de G. Marchais s'effondre de 24 % à 17 %.

(3) On sait en effet qu'en raison de la forte hostilité qu'il suscite dans les formations de droite et de la satisfaction naturelle de son propre électoral, le PC doit pour l'essentiel les évolutions de sa courbe aux changements des sympathisants socialistes. Voir cette chronique, *Pouvoirs*, n° 10, 1979.

|                               | Janvier | Février | Différence |
|-------------------------------|---------|---------|------------|
| <b>Bonne opinion</b>          |         |         |            |
| <b>Préférence partisane :</b> |         |         |            |
| Parti communiste (4)          | 93 %    | 93 %    | = 0        |
| Gauche socialiste             | 29 %    | 16 %    | - 13       |
| UDF                           | 8 %     | 1 %     | - 7        |
| RPR                           | 6 %     | 4 %     | - 2        |
| <b>Mauvaise opinion</b>       |         |         |            |
| <b>Préférence partisane :</b> |         |         |            |
| Parti communiste (4)          | 5 %     | 6 %     | + 1        |
| Gauche socialiste             | 61 %    | 75 %    | + 14       |
| UDF                           | 86 %    | 92 %    | + 6        |
| RPR                           | 89 %    | 89 %    | = 0        |

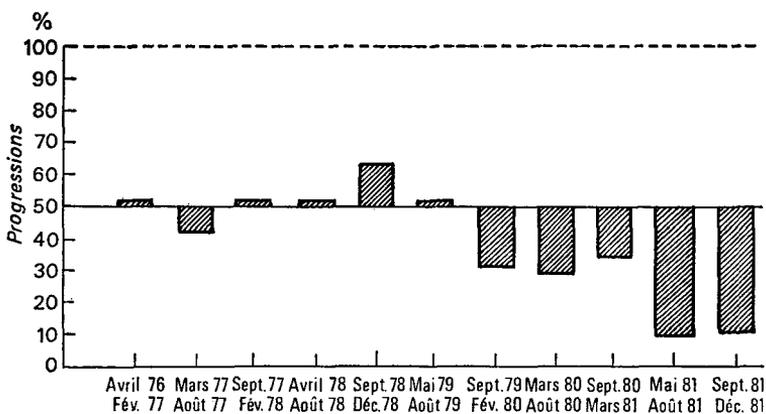
(4) On notera que la stabilité communiste peut être surestimée par le fait qu'une partie des personnes interrogées qui se déclaraient proche du Parti communiste auparavant peut ne plus indiquer de préférence partisane, seules les personnes les plus proches de la structure du PC continueront à se déclarer sympathisants.

D'une sensibilisation de la mouvance communiste, on trouve la preuve dans diverses enquêtes d'opinion du premier semestre 1980. Qu'on en juge : 31 % des électeurs communistes se déclarent en désaccord avec la position du PC sur l'Afghanistan (4). De façon plus globale, l'image du PC apparaît fortement dégradée en février 1980 : 51 % de l'ensemble des personnes interrogées ne voteraient pour lui en aucun cas (contre 46 % en avril 1979), 21 % seraient favorables à un Premier ministre communiste (contre 29 %, un an auparavant), 14 % à un Président de la République communiste (contre 21 % toujours à la même date), enfin 61 % estiment que le PC s'est plutôt affaibli depuis 1978 alors qu'ils n'étaient que 36 % à le penser en 1979 (5). Malgré une légère remontée dans les mois qui suivent, la cote du PC va demeurer de février 1980 à mars 1981 au niveau le plus bas de son histoire récente.

(4) « Vous savez que les troupes russes sont intervenues en Afghanistan. Le Parti communiste français a approuvé cette intervention soviétique, en déclarant qu'elle avait été demandée par le Gouvernement d'Afghanistan. Vous-même, êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec la position du Parti communiste français sur ce point ? » Enquête Louis Harris-France (14-18 janvier 1980), *Le Matin*, 24 janvier 1980.

(5) Enquête SOFRES, 22-27 février 1980, pour « un groupe de journaux de province ».

## La rupture de 1980



GRAPHIQUE 2. — Progrès et reculs du PC aux élections cantonales partielles de 1976 à 1981

Issues des enquêtes d'opinion, ces premières indications sur la fracture de janvier 1980 sont entièrement corroborées par l'analyse des élections cantonales partielles : celles-ci enregistrent en effet à partir de février 1980 un recul régulier des candidats communistes, très fort au premier trimestre et qui se maintient affaibli tout au long de l'année 1980. Le graphique 2 qui établit pour la période 1976-1982 le pourcentage de progressions et de reculs des candidats communistes à ces consultations locales (une fois défalqués les cas de figure aberrants) montre nettement la cassure de 1980 (6). Quand on songe à la dimension locale de ces consultations à la nature de leurs enjeux, au poids des personnalités, on est amené à penser que le bouleversement a dû être profond pour que ses ondes de choc aient pu être encore ressenties de façon aussi générale, dans des unités aussi diverses et aussi éloignées.

Comment doit-on expliquer alors l'ampleur de ce tremblement ? Quatre ordres de raison nous paraissent y contribuer, dont deux touchent à l'image de l'URSS et deux à la situation politique française. Il est inutile d'insister longuement sur les deux premières, dont la précédente chronique a tracé la perspective : d'une part, c'est dans une période de dégradation sensible de l'image de l'URSS dans l'opinion française que le secrétaire général du PC choisit de renouer spectaculairement ses liens avec Moscou ; d'autre part, c'est à l'un des points les plus sensibles de cette image, son aspect belliqueux, qu'il apporte son approbation sans réserves. Mais en

(6) Jérôme JAFFRÉ, Jean-Luc PARODI, Communication à l'Association française de Science politique, La signification politique des élections cantonales, et La gauche plus près de 1976 que de 1981, *La Croix*, 11 mars 1982.

même temps Kaboul, c'est beaucoup plus que Kaboul, car ce réaligement sur les positions soviétiques qui semble refermer définitivement la page ouverte avec la condamnation de l'intervention en Tchécoslovaquie se situe dans la période la plus conflictuelle de l'union de la gauche, ouverte en septembre 1977 et marquée par sa conséquence la plus spectaculaire, l'échec des législatives de 1978. L'événement de janvier 1980 semble avoir joué dans cette perspective un rôle de révélateur sur les trois années précédentes et donné une signification sans ambiguïté à la crise de 1977, dans laquelle le PC va porter rétrospectivement la responsabilité essentielle. En témoigne la très nette modification des perceptions des électeurs communistes sur le degré de changement de leur propre parti « par rapport à l'époque de Staline » (7) ils étaient 54 % au début de septembre 1977 à estimer que le PC avait profondément changé, en janvier 1980 ils ne sont plus que 29 % ; corrélativement, les 9 % qui en 1977 estimaient qu'il avait « très peu en réalité » ou « pas du tout » changé s'élèvent à 34 % en 1980. C'est bien cette interprétation de la désunion de la gauche qui va donner tout son effet à la déclaration spectaculaire de G. Marchais.

Encore ne pouvait-elle emporter toutes ses conséquences électorales que dans le cadre de l'union de la gauche maintenue. Autrement dit, la dissidence électorale d'une frange du PC n'avait de probabilité de se produire et plus encore de se perpétuer que s'il existait une force pour la recueillir et que si la distance idéologique et politique à parcourir était réduite, double condition à coup sûr plus réunie dans les années quatre-vingt qu'au cours des décennies antérieures.

Pour cette quadruple raison, les conséquences de son appui sans nuances à la politique afghane de l'Union soviétique ont été pour le PC d'une incontestable gravité. Elles incitent alors à relire l'histoire des trente dernières années, afin de rechercher les effets différentiels des précédents de Kaboul.

### *Budapest revisitée (novembre 1956)*

Et d'abord Budapest. Tout invite au rapprochement. Comme en janvier 1980 en Afghanistan, le PC approuve en novembre 1956 l'entrée des troupes soviétiques en Hongrie. Dans les deux cas, il subit au cours des deux ans qui suivent une grave crise électorale, perdant à chaque fois plus du quart de son électorat. L'analogie, sinon la ressemblance, vaut au moins qu'on aille y regarder de plus près.

De l'effondrement communiste de l'automne 1958, les meilleurs spécialistes électoraux du PC, et d'abord Jean Ranger, ont toujours souligné

(7) « Certains disent que, par rapport à l'époque de Staline, le Parti communiste français a profondément changé. D'autres pensent qu'au fond il est resté le même. Vous personnellement, pensez-vous... qu'il a profondément changé ? qu'il a commencé à changer, mais pas encore profondément ? qu'il a changé en apparence, mais très peu en réalité ? qu'il n'a pas changé du tout. » Enquête Louis Harris-France (14-18 janvier 1980), *Le Matin*, 24 janvier 1980.

le caractère événementiel, lié à la conjoncture spécifique de l'année 1958 et au retour au pouvoir du général de Gaulle et sa non-dépendance de la crise de 1956 (8).

Non bien sûr qu'il s'agisse de nier les effets graves et immédiats de l'affaire hongroise, dont témoigne par exemple le trouble des électeurs communistes en novembre 1956 (9) :

|  | Octobre<br>1949 | Avril<br>1951 | Août<br>1953 | Novembre<br>1956 | Mars<br>1957 | Janvier<br>1958 |
|--|-----------------|---------------|--------------|------------------|--------------|-----------------|
| Proportion d'électeurs du PCF<br>aux précédentes élections gé-<br>nérales qui déclarent avoir de<br>nouveau l'intention de voter<br>pour lui | 80 %            | 81 %          | 95 %         | 68 %             | 81 %         | 84 %            |

et ses échos encore quatre mois plus tard (10), 19 % des sympathisants communistes déclarent avoir « désapprouvé les Russes de mettre fin à l'insurrection hongroise » (mais 65 % les approuvent), 29 % d'entre eux estiment que le PC a été « assez ou profondément secoué », 18 % enfin pensent que « les événements de Hongrie ont eu une influence sur les Français qui votent habituellement communiste », soit qu'ils estiment (13 %) que « certains sympathisants se sont détachés du parti » soit qu'ils disent (5 %) que « cela a jeté le trouble dans les esprits ». On ne dispose pas d'autres informations sur l'évolution de l'opinion publique que ces deux enquêtes et aucun « baromètre » ne permet comme aujourd'hui de venir confirmer ou infirmer la thèse du « décrochage » provisoire de l'électorat communiste. Il faut donc chercher ailleurs, et particulièrement dans les résultats des élections intervenues entre novembre 1956 et novembre 1958. Les sept élections législatives partielles qui ont eu lieu pendant cette période jouent plutôt dans le sens de la confirmation (11) :

(8) « On peut avancer que la rupture de près d'un tiers de l'électorat communiste avec le Parti auquel il était resté fidèle depuis plus de dix ans est liée au retour au pouvoir du général de Gaulle beaucoup plus qu'aux difficultés du mouvement communiste international et du Parti communiste français, qui s'ouvrent avec le XX<sup>e</sup> Congrès du PCUS et se développent à la fin de l'année 1956 à travers les événements de Pologne et de Hongrie », Jean RANGER, *L'évolution du vote communiste en France depuis 1945*, dans F. BON *et al.*, *Le communisme en France*, A. Colin, 1969, p. 215 et s.

(9) D'après *Sondages*, 1957-3, p. 10.

(10) *Sondages*, 1957-3, p. 8-9.

(11) Première consultation, l'élection partielle de la Seine du 13 janvier 1957 enregistre un fort recul du PC qui passe de 26,3 % en 1956 à 20,5 %, subissant il est vrai la concurrence directe de trois candidats d'extrême gauche, Claude Bourdet (nouvelle gauche, 4,1 %), Pierre Hervé (Communiste national, 1,5 %),

|  | Seine<br>13 janvier 1957 | Ain<br>10 mars 1957 | Rhône<br>19 mai 1957 | Bouches-du-Rhône<br>2 février 1958 | Nièvre<br>Nord et Seine<br>2, 9 et 16 mars 1958 |
|--|--------------------------|---------------------|----------------------|------------------------------------|---|
| Evolution du score du PC<br>par rapport aux résultats<br>du 2 janvier 1956 | - 5,8                    | - 2,9               | - 0,9                | + 2,6                              | + 2,4<br>+ 3,2<br>+ 1,4                         |

Le seul instrument qui pourrait démontrer cette cicatrisation régulière de la blessure hongroise résiderait, comme pour les années quatre-vingt, dans l'analyse détaillée des cantonales partielles tout au long de l'année 1957. En attendant cette étude cas par cas, on dispose cependant de regroupements annuels dus au Service des Affaires politiques du ministère de l'Intérieur (12) :

|   | 52 élec-<br>tions<br>cantonales<br>partielles<br>de 1956 | 57 élec-<br>tions<br>cantonales<br>partielles<br>de 1957 | Renou-<br>vellement<br>général<br>d'avril<br>1958 | 19 élec-<br>tions<br>cantonales<br>partielles<br>de 1958 |
|---|--|--|---|--|
| Evolution du score du PC<br>par rapport aux renou-<br>vellements antérieurs | - 0,2  | - 4,2  | - 1,5   | - 1,8  |

P. Frank (PCI, 0,5 %). Si les analystes de cette élection ont répugné à recourir à l'interprétation « hongroise », ils n'avancent guère d'autre explication du recul communiste. (« Nous ne croyons pas pour notre part que ce « communisme quotidien » ait été profondément affecté par le drame hongrois », Louis BODIN et Jean TOUCHARD, L'élection partielle de la première circonscription de la Seine, *Revue française de Science politique*, VII, 2, avril-juin 1957, p. 271 à 312.) Deux mois plus tard dans l'Ain, le PC recule également de 24,6 % à 21,7 %, mais ce recul (qui, lui aussi, peut être relié à l'apparition d'un candidat « nouvelle gauche » obtenant 2,7 %) est déjà beaucoup moins important. Encore deux mois, et l'élection de la 1<sup>re</sup> circonscription du Rhône voit le candidat communiste ne plus reculer que de 0,9 (malgré les 3,3 % du nouveau candidat de la « nouvelle gauche »). La boucle est bouclée avec les consultations de février et mars 1958 qui enregistrent toutes des progressions des scores communistes. Tout se passe bien comme si la crise du Parti communiste avait été progressivement résorbée au cours de l'année 1957.

(12) Publiés dans *L'Année politique 1956*, p. 537 ; 1957, p. 566 ; 1958, p. 578.

Ici encore, on trouve la confirmation, au moins provisoire, des effets électoraux de la crise hongroise et de leur progressif effacement.

Au terme de ce rappel d'une histoire connue, on peut résumer ainsi les résultats obtenus :

1 / Le drame hongrois a eu des effets immédiats non seulement sur les intellectuels du PC, mais également sur une partie de ses électeurs dont les sondages et les élections partielles des mois suivants ont enregistré le trouble et le décrochage.

2 / Cet effet certain semble cependant s'estomper régulièrement à mesure que le temps passe et que d'autres événements organisent les perceptions.

3 / Cet effacement est peut être facilité par l'inexistence d'une structure d'accueil pour cette frange de l'électorat communiste dont le décrochage provisoire ne se fait en aucune manière au profit de la SFIO ; en novembre 1956 comme en mars 1957, la SFIO (13) ne recueille que 1 % à 2 % des intentions de vote communiste (14) :

#### Intentions de vote

|   | PC   | Socialistes | Radicaux | MRP | Modérés | Autres partis | Sans réponse |
|---|------|-------------|----------|-----|---------|---------------|--------------|
| Sur 100 personnes ayant voté communiste le 2 janvier 1956 : |      |             |          |     |         |               |              |
| Novembre 1956   | 68 % | 1 %         | 1 %      | —   | —       | 6 %           | 23 %         |
| Mars 1957   | 81 % | 2 %         | 1 %      | —   | —       | 3 %           | 13 %         |

L'absence d'associé-rival, la distance idéologique excessive entre PC et SFIO, la faiblesse de la nouvelle gauche, bref les conditions qui font l'isolement du PC lui ont en même temps rendu plus aisée la tâche de récupération de ses électeurs troublés.

4 / Les événements de Hongrie ne peuvent apparaître comme la cause principale de la crise de l'électorat du PC à l'automne 1958 ; on ne peut exclure en revanche qu'ils l'aient « fragilisé » et rendu plus sensible aux « pressions contradictoires » qu'allait faire peser sur lui le retour au pouvoir du général de Gaulle.

(13) De la même manière, les résultats électoraux de la SFIO aux partielles ne semblent pas corrélés avec ceux du PC.

(14) D'après *Sondages*, 1957-3, p. 11.

*Les lendemains de Prague et la désoviétisation manquée (1968-1982)*

C'est dans une situation totalement différente que se trouve le PCF quand interviennent en 1968 les événements de Tchécoslovaquie. Progressivement réintégré dans le jeu politique français par les contraintes du mode de scrutin et l'élaboration de l'union de la gauche, le PCF va pour la première fois prendre ses distances avec la politique extérieure de l'URSS en « réprouvant » le 23 août son intervention en Tchécoslovaquie. Même si la déclaration du Bureau politique est quelque peu atténuée dans les jours qui suivent par l'usage du terme de « désapprobation », elle n'en ouvre pas moins une nouvelle phase de l'histoire du PCF, qui va durer approximativement dix ans et sera marquée par la condamnation en décembre 1975 (« si la réalité correspondait aux images, nous la condamnons ») du camp de travail forcé de Riga, révélé par une émission télévisée, l'abandon de la dictature du prolétariat en janvier 1976, la poignée de main Juquin-Pliouch d'octobre et la condamnation de l'« inadmissible marchandage » Corvalan-Boukowski en décembre de la même année. C'est en février-mai 1979 que prend fin cette esquisse de « désoviétisation », avec le « bilan globalement positif » des pays socialistes que dresse le document préparatoire au XXIII<sup>e</sup> Congrès, retour en arrière dont le discours sur Kaboul puis le refus de condamner le coup de force du général Jaruselski en décembre 1981 symboliseront les plus spectaculaires étapes. Mais cette décennie de distanciation à l'égard de l'URSS ne pouvait pas ne pas modifier et l'image du PCF dans l'opinion politique française et les représentations que se faisait de l'URSS son propre électorat.

Avant même les événements de Tchécoslovaquie, l'opinion publique dans son ensemble créditait déjà le PCF d'une indépendance accrue à l'égard de l'URSS :

« *Estimez-vous que le Parti communiste français est aujourd'hui plus indépendant de l'Union soviétique qu'il y a dix ans, moins indépendant, ou bien qu'il n'y a pas de changement (15) ?*

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| <i>Plus indépendant</i>     | 24 %   |
| <i>Pas de changement</i>    | 37 %   |
| <i>Moins indépendant</i>    | 9 %    |
| <i>Ne se prononcent pas</i> | 30 % » |

tout en continuant à l'estimer trop dépendant :

« *Dans ses décisions, le Parti communiste tient trop compte des intérêts de l'Union soviétique (16) ?*

|                     |        |
|---------------------|--------|
| <i>D'accord</i>     | 44 %   |
| <i>Pas d'accord</i> | 20 %   |
| <i>Sans réponse</i> | 36 % » |

(15) Enquête IFOP (12-24 juin 1964), *L'Express*, 16 juillet 1964 ; *Sondages*, 1964-3, p. 45.

(16) Enquête SOFRES (février 1968).

Les sympathisants communistes se divisent à ce sujet en deux groupes d'égale force : d'accord : 37 %, pas d'accord : 38 %. Il y a bien dans la mouvance communiste une sorte d'attente de la prise de distance qui va se manifester en août.

Aussi bien l'attitude du Parti communiste devant les événements de Tchécoslovaquie suscite-t-elle immédiatement dans l'ensemble de l'opinion une approbation majoritaire :

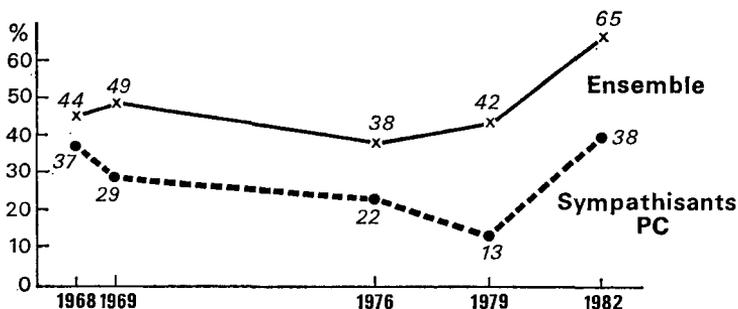
« Approuvez-vous ou désapprouvez-vous l'attitude qu'a prise le Parti communiste français au sujet des événements de Tchécoslovaquie (17) ?

|                      |        |
|----------------------|--------|
| Approuvent           | 44 %   |
| Désapprouvent        | 19 %   |
| Ne se prononcent pas | 37 % » |

et le commentaire de l'IFOP signale que le pourcentage d'approbation s'élève à 52 % dans l'électorat communiste.

Au cours de la décennie qui suit, cette amorce de désoviétisation va entraîner des effets d'une ampleur inégale (18) dans l'ensemble de l'opinion d'une part, dans la mouvance des sympathisants communistes d'autre part ; faible dans la première (graphique 3), elle est spectaculaire dans la seconde, puisque la proportion de communistes qui trouve le PC trop aligné baisse régulièrement de 37 % en février 1968 à 13 % au début de 1979 (graphique 4). A cet instant, on peut avoir l'impression que le PC a partiellement réglé son problème en réunifiant sur ce plan son électorat.

### Un PC trop soviétique



GRAPHIQUE 3. — « Dans ses décisions le PC tient trop compte des intérêts de l'URSS » (SOFRES)

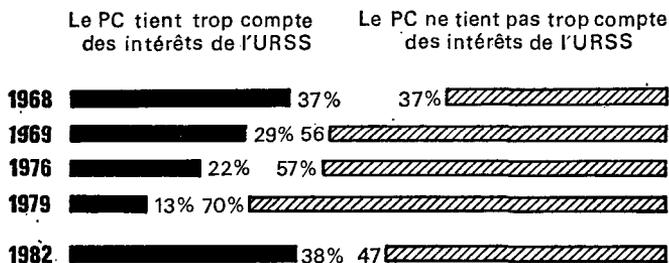
(17) Enquête IFOP (30 août - 6 septembre 1968).

(18) Voire d'un mouvement contraire, comme en 1969 et en 1979.

Le discours « euro-communiste » s'avère alors plus efficace sur ses électeurs que sur ses partenaires ou ses adversaires, mais cette efficacité même en rend d'autant plus dangereux l'éventuel abandon.

Et ceci d'autant plus que la décennie considérée n'était pas aussi uniformément « désoviétisante » qu'on l'a indiqué jusqu'ici. Ainsi de l'affaire Garaudy (19) dont malgré son exclusion 35 % des sympathisants communistes déclarent avoir « bonne opinion », contre 23 % (de mauvaise opinion). Ainsi encore de l'expulsion de Soljenitsyne (20), dont 61 % d'électeurs communistes estiment qu'il « a eu raison de rappeler les pratiques

**Le retour au point de départ des sympathisants communistes**



GRAPHIQUE 4. — Evolution des divisions communistes sur la dépendance du PC à l'égard de l'URSS (SOFRES)

policieres et les camps d'internement en Union soviétique à l'époque de Staline », 65 % qu' « il a eu raison de publier son livre en Occident », 66 % que « le Gouvernement soviétique a eu tort de l'expulser ».

Ces retours en arrière permettent de mettre en évidence les divisions de l'électorat communiste à propos de l'URSS dont témoignent les réponses d'électeurs du PC, en 1974 pour l'affaire Soljenitsyne :

*« Et à propos du bruit que cette affaire a fait en France, diriez-vous plutôt... »*

|  | Electeurs<br>communistes |
|--|--------------------------|
| — <i>qu'il fallait faire une grande publicité à cette affaire car c'est un principe essentiel qui est en jeu</i> | 30 %                     |
| — <i>... ou bien que tout cela n'est que le prétexte d'une campagne destinée à nuire à l'Union soviétique</i>    | 47 %                     |
| — <i>Sans opinion</i>  | 23 % »                   |

(19) Enquête IFOP (25 mai - 2 juin 1970), *Sondages*, 1971/1-2, pp. 77-78.

(20) Enquête SOFRES (27 février), *Nouvel Observateur*, 4 mars 1974.

en 1976, à propos des camps de travail forcé (21) :

« On dit qu'il existe actuellement en URSS des camps de travail et des hôpitaux psychiatriques, où sont enfermés des contestataires du régime soviétique. Croyez-vous que...

|   | Electeurs<br>communistes |
|---|--------------------------|
| — C'est vrai                                  | 41 %                     |
| — C'est vrai, mais on en exagère l'importance | 42 %                     |
| — C'est faux                                  | 7 %                      |
| — Ne se prononcent pas                        | 10 % »                   |

et trois ans plus tard, à l'occasion du XXIII<sup>e</sup> Congrès (22) :

« A vos yeux, le bilan général du régime communiste en Union soviétique est-il...

|                        | Sympathisants<br>communistes |
|------------------------|------------------------------|
| — Très positif         | 6 %                          |
| — Plutôt positif       | 33 %                         |
| — Plutôt négatif       | 22 %                         |
| — Très négatif         | 9 %                          |
| — Ne se prononcent pas | 30 % »                       |

Cette dernière enquête est particulièrement précieuse, car elle est l'une des rares dont la publication dans la presse ait été accompagnée de quelques informations sur les sous-groupes de l'électorat communiste : « La contestation du bilan soviétique est inversement proportionnelle à l'âge. Forte à 18-34 ans (37 % jugent ce bilan négatif contre 39 % qui le jugent positif), elle décroît jusqu'à plus de 65 ans (23 % seulement le jugent négatif). Les jugements négatifs sont aussi nombreux que les positifs chez les cadres supérieurs, professions libérales et petits patrons (36 % de part et d'autre) et presque aussi nombreux chez les cadres moyens et employés (39 % contre 37 %), les agriculteurs qui votent communistes sont 41 % à ne pas se prononcer sur l'Union soviétique » (23).

La « désoviétisation » inégale des années soixante-dix avait donc réuni les communistes dans l'idée de l'indépendance de leur parti à l'égard de l'URSS, mais les avait également divisés quant aux représentations qu'il convenait de se faire du pays du « socialisme réel ». Or les risques que pouvait entraîner pour le PC cette double perception de l'Union soviétique n'étaient pas de même importance, puisque seuls les « antisoviétiques »

(21) Enquête IFOP (20 au 25 avril 1979), *L'Express*, 5 mai 1979 : l'enquête porte sur 1 004 personnes se déclarant personnellement proches du PC.

(22) Enquête IFOP (13 au 17 janvier 1976), *Le Point*, 2 février 1976.

(23) *L'Express*, 5 mai 1979.

disposaient d'une latitude d'action politique et de dissidence électorale que facilitait encore le maintien de fait de l'union de la gauche.

On comprend mieux dans cette perspective la crise que ne pouvait pas ne pas entraîner l'apparent retour complet à l'allégeance soviétique, manifesté de Moscou le 11 janvier 1980 par le discours de G. Marchais. En janvier 1982, 38 % des sympathisants communistes, plus encore que dans les années soixante, estimeront à nouveau que le PC tient trop compte des intérêts de l'URSS (graphique 4). Entre-temps, le PC a perdu un quart de son électorat.

### *Et Varsovie (décembre 1981) ?*

C'est dans un contexte français sans précédent, dans lequel des ministres communistes partagent les responsabilités gouvernementales, qu'interviennent en décembre 1980 les événements de Pologne et le soutien qu'accorde le PC au coup d'Etat du général Jaruselski, et c'est probablement dans cette situation qu'il faut chercher les raisons de ses conséquences ambiguës.

En premier lieu, l'image du Parti communiste ne subit pas en janvier 1982 (voir graphique 1) une détérioration analogue à celle de février 1980, 26 % de bonne opinion en novembre, 27 % en décembre, 25 % en janvier et février, l'évolution est faible et sans proportion avec le trouble qui caractérise au même moment les milieux intellectuels proches du PC.

Certes, la crise apparaît plus forte à l'occasion des élections sociales de l'hiver 1981-1982, où le recul de la CGT semble subitement s'accélérer. Dans le même sens, les pertes du PC au renouvellement cantonal de mars 1982 (— 6,9 par rapport à 1976) sont supérieures à celles enregistrées aux législatives de 1981 (— 4,5) ou aux cantonales partielles de mai à décembre 1981 (24) (— 5,1) et peuvent indiquer une nouvelle et légère accentuation de la crise électorale du PC.

Mais en même temps, l'effet en est doublement biaisé et affaibli, d'une part par l'absence d'intervention soviétique directe, d'autre part par le flou de la position du Parti communiste dont les ministres ne se désolidarisent pas des très nettes condamnations officielles du Gouvernement, au moment même où le bureau politique invite à comprendre l'action du général Jaruselski.

Cette double ambiguïté explique en partie les réponses des sympathisants communistes à l'égard de « l'attitude du PCF en ce qui concerne les événements de Pologne », attitude que 56 % d'entre eux déclarent approuver et 26 % désapprouver (25). Mais, ajoutée à Kaboul, elle entraîne

(24) Il n'existe malheureusement pas d'élections cantonales partielles entre la mi-décembre 1981 et les cantonales de mars et le PC avait décidé dès le début décembre qu'il ne présenterait pas de candidat aux législatives partielles de janvier 1982.

(25) Enquête SOFRES (8-14 janvier 1982), *Nouvel Observateur*, 23 janvier 1982, et le commentaire de Jacques JULLIARD.

cette « resoviétisation » de l'image du PC qu'on a notée plus haut et que regrettent près de quatre sur dix d'entre eux (38 %). Aussi bien, 42 % des mêmes sympathisants estiment-ils que « ce qui se passe dans les pays communistes est plutôt un obstacle pour adhérer au PCF aujourd'hui » (26). On mesure à lire ces chiffres la catastrophe électorale qu'eût pu être pour le PC en décembre 1980 — que pourrait être un jour pour lui — une rupture « polonaise » de l'union de la gauche.

Au terme de cette double chronique, on peut tirer cinq enseignements essentiels de la relecture de quarante ans de relations entre le PCF et l'URSS :

- De Budapest à Varsovie, toutes les approbations accordées par le PCF aux interventions soviétiques ont entraîné la détérioration de son image et le trouble d'une frange de son électorat.

- La considérable dégradation des représentations de l'Union soviétique dans l'opinion publique française a contribué au cours de la dernière décennie à accentuer ce double effet.

- Celui-ci a été d'autre part d'autant plus profond et d'autant plus durable qu'il existait une structure d'accueil pour ces électeurs communistes en rupture de ban soviétique.

- L'union de la gauche et la concurrence entre associés-rivaux qu'elle organise ont joué dans cette perspective un rôle fondamental : c'est elle qui contraint le PCF à la désoviétisation des années soixante-dix et c'est encore elle qui lui fait payer dans les années quatre-vingt l'abandon de cette même désoviétisation. Parce que la dynamique unitaire qu'elle a créée dans l'électorat de gauche et en particulier dans l'électorat communiste a rendu difficilement supportable la désunion de septembre 1977, la resoviétisation spectaculaire de 1980 sera d'autant plus lourde à payer qu'elle apparaîtra rétrospectivement comme la seule explication plausible des comportements anti-unitaires du PCF durant cette période.

- On peut ainsi décliner les cas de figure qu'entraîne la combinaison de ces deux variables. Autrement dit, le PCF aurait peut-être pu rester pro-soviétique et isolé, modèle 1956. Il pouvait espérer tirer les profits d'une désoviétisation complète dans le cadre d'une union de la gauche sans faille, modèle des années soixante-dix. Mais il ne pouvait pas se resoviétiser dans le cadre d'une union électorale maintenue. Dans la dialectique subtile de l'union et de la différence qu'entraînent pour les composantes des deux coalitions les contraintes du système majoritaire, chaque acteur politique doit maximiser ses spécificités positives et minimiser les défavorables. La « différence soviétique » constitue le point critique de l'image du PC, aujourd'hui plus encore qu'hier.

# Chronique constitutionnelle française

16 février - 15 mai 1982

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

## ALTERNANCE

— *Colloque.* L'association française des constitutionnalistes a débattu, les 4/5-3, à l'AN, de *la Constitution de la V<sup>e</sup> République et l'alternance.*

## AMENDEMENT

— *Réglementation.* Evoquant l'amélioration des méthodes de travail dans son allocution à l'ouverture de la session, M. Mermaz est revenu sur la question des amendements (cette *Chronique*, n° 21, p. 181) en visant l'art. 50 du règlement du Sénat qui permet à la conférence des présidents de fixer une date limite à leur dépôt, ainsi que la possibilité de vote sans débat, « mesures... compatibles avec le droit imprescriptible d'amendement énoncé par l'art. 44 de la Constitution » (p. 777). Mais la multiplication des amendements ne serait-elle pas aussi due, comme on le prétend parfois, à l'activité des assistants parlementaires ?

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie.* BAN, numéro spécial mars : *Statistiques 1981.*

— *Circonscriptions électorales.* En réponse à la question écrite de M. Cousté (RPR), le ministre de l'intérieur rend compte des *disparités* entre les circonscriptions en juin 1981 (AN, Q, p. 1965). Le plus grand nombre d'électeurs se situe comme suit : Bouches-du-Rhône, 10<sup>e</sup> (189 383) ; Essonne, 3<sup>e</sup> (187 319) ; Essonne, 2<sup>e</sup> (160 922) ; Seine-et-Marne, 1<sup>re</sup> (160 905) et Val-d'Oise, 5<sup>e</sup> (152 840). A l'opposé, le plus petit nombre se rencontre en Lozère, 2<sup>e</sup> (26 251) ; Paris, 6<sup>e</sup> (27 388) ; Gironde, 2<sup>e</sup> (30 034) ; Corse du Sud, 2<sup>e</sup> (30 349) et Lozère, 1<sup>re</sup> (31 061). L'absence, à ce jour, d'un *alignement* démographique comparable à celui réalisé au Sénat, par la loi du 16-7-1976, affecte, on le sait, l'égalité devant le pouvoir de suffrage.

— *Fonctionnaires parlementaires*. A propos du déroulement de leur carrière (V. J. Klein, *Le fonctionnaire parlementaire*, RA, 1980, p. 131), qui ressortit aux questeurs, sur proposition des secrétaires généraux et sous le contrôle du bureau, une information publiée, le 5-4, par *Le Quotidien de Paris* et explicitée par M. D. Amson (Sur les fonctionnaires parlementaires. Le pouvoir sans la confiance, *ibid.*) indiquait qu'à l'avenir les avancements et affectations relèveraient du cabinet du président de l'AN, au sein duquel, à l'évidence, l'opposition est absente. Usant du droit de réponse, M. Mermaz (*ibid.*, 9-4) a récusé ces allégations.

La tradition de neutralité de ce personnel, condition de sa fidélité et de sa disponibilité à l'institution, offre en échange de solides garanties de carrière qui, à la satisfaction générale, ont été pleinement respectées. L'affaire, dont il s'agit, se réduirait, dit-on, plutôt qu'à une volonté d'affecter ce statut, à une différence de comportement ou de tempérament, bien naturelle au demeurant, à l'hôtel de Lassay.

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie*. J. Vincent, G. Montagnier et A. Varinard, *La justice et ses institutions*, Dalloz, 1982.

— *Conseil supérieur de la magistrature*. En remplacement de M. J.-C. Soyer, démissionnaire, le Président de la République a désigné M. Daniel Mayer, par décret du 13-4 (p. 1134), non contresigné, faut-il relever au passage.

#### BICAMÉRALISME

— *Bibliographie*. F. Goguel, Sur la réhabilitation du bicamérisme en France (1946-1958), *Itinéraires, Etudes en l'honneur de L. Hamon*, Economica, 1982, p. 325.

— *CMP*. Suite à l'échec de la procédure de conciliation, l'AN a été appelée à se prononcer en dernière lecture sur le projet concernant les conseils de prud'hommes le 28-4 (p. 1423). En l'occurrence, l'opposition du Sénat à la suppression de l'échevinage en Alsace-Moselle était accordée à la défense du droit local. On exprimera, cependant, le regret que le CC n'ait pas été appelé à se prononcer sur la conformité de la loi 82-372 du 6-5 (p. 1287). A la réflexion, ne convient-il pas, en effet, de ranger parmi les *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* la loi d'introduction du 1-6-1924 ? Qui plus est, en un moment où le droit local connaît en Corse (*infra*) une extension, dans des conditions particulières, il est, pour le moins, paradoxal que celui d'Alsace-Moselle subisse une amputation.

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* Actes du colloque de Bloomington (Université d'Indiana, Etats-Unis) (nov. 1981) : Fédéralisme et décentralisation, *Revue française d'administration publique*, 1982, p. 5 et s. ; La décentralisation, La Documentation française, *Les Cahiers français*, n° 204, mars ; M. Bourjol, Décentralisations et décolonisation, *Mél. L. Hamon*, p. 61 ; O. Philip, Régionalisation, déconcentration et décentralisation, *ibid.*, p. 525 ; J.-Cl. Gautron et autres, Les échelons intermédiaires d'administration territoriale entre l'Etat central et les communes dans divers pays d'Europe et du monde, *Administration*, n° 114, déc. 1981, p. 24 et s. ; J. Chevallier, F. Rangeon et M. Sellier, *Le pouvoir régional*, PUF, 1982.

— *Décentralisation.* La loi 82-213 du 2-3 (p. 730) relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, après déclaration partielle de conformité du CC (décision 82-137 du 25-2, p. 759), ouvre un nouvel espace à la démocratie. V. Rapports Richard, *AN*, n° 237 et 312, et Giraud, *S*, n° 33.

Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur l'économie du texte (cette *Chronique*, n° 19, p. 167), ni sur diverses péripéties (*ibid.*, n° 20, p. 199) la saisine du CC par l'opposition est originale, tant par sa formulation que ses répercussions. C'est comme à regret, somme toute, que les requérants s'adressent au juge, en indiquant qu'ils n'entendent nullement remettre en cause la suppression de la tutelle « a priori » qu'ils ont votée. Ceci vérifie amplement l'idée selon laquelle, au-delà des indignations calculées, la loi de décentralisation se présente comme le point d'aboutissement du partage du pouvoir qui s'était opéré dans les faits entre les élus locaux et le préfet, dont on ne saurait dissimuler le rôle *pastoral* ; toutes conditions propices à la réalisation du consensus.

Sur le fond, le CC fait droit à l'argumentation développée, en préservant la *spécificité* du contrôle administratif, fût-il désormais a *posteriori*, dévolu au représentant de l'Etat (art. 72 *in fine* de la Constitution).

L'autorité de chose interprétée s'attache dorénavant au principe de *légalité* (ou de constitutionnalité ?) qui exige à la fois le respect des attributions du législateur et celui des règles supérieures de droit par lesquelles la Constitution adoptée par le peuple français a proclamé l'indivisibilité de la République, affirmé l'intégrité du territoire et fixé l'organisation des pouvoirs publics.

Il s'ensuit que si le principe de la libre administration de collectivités territoriales ressortit à la compétence du législateur, celui-ci ne peut méconnaître les prérogatives de l'Etat qui, au titre du contrôle administratif, ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement. Conséquence du principe de la continuité de la vie nationale (cc, 30-12-1979, cette *Chronique*, n° 13, p. 201) ? Ceci n'est pas douteux.

Or, le juge relève que les actes des autorités municipales étant *exécutives de plein droit*, indépendamment de leur transmission dans la quinzaine au représentant de l'Etat (art. 2, al. 1, initial), celui-ci est donc privé du

recours *immédiat* au TA, même assorti le cas échéant d'une demande de sursis à exécution ; ledit recours ne pouvant être intenté précisément que dans le délai de deux mois *suivant* la transmission (art. 3, al. 2).

D'où l'*impossibilité temporaire d'agir* pour l'Etat, en bref la *non-conformité* par rapport à la finalité poursuivie par l'art. 72 précité et, dans le même ordre d'idées, des art. 45, 46 (département) et 69 (région).

Il suit de là que cette décision intelligible au plan des principes s'entoure d'un halo d'incertitudes quant à sa portée, en l'absence d'une *directive d'interprétation*, même discrète, à l'opposé d'une tendance récente (v. J. RIVERO, note sous *sécurité et liberté*, AJDA, 1981, p. 277).

De manière topique, l'Exécutif s'accordera un délai de réflexion avant de procéder à la promulgation de la loi, cette dernière incorporant même, contre toute attente, une abréviation latine réservée, en règle générale, aux travaux universitaires. La circulaire du 5-3 (p. 786) du ministre de l'intérieur s'efforcera d'en expliciter les tenants et les aboutissants. *Que faire ?* se demandait M. Defferre lui-même (S, 6-5, p. 1800). Deux attitudes sont, à la vérité, concevables : celle du juridisme ou celle du réalisme. La première implique à l'évidence que le *vide juridique* découvert par le CC soit comblé au plus tôt, à la faveur du dépôt d'un texte de loi, auquel semble-t-il le Gouvernement est acquis d'ores et déjà. A l'opposé et, d'une manière générale, la seconde incline à laisser les choses en l'état, compte tenu de la pratique observée en l'espèce. Qu'il s'agisse, en effet, du contrôle *a priori* d'hier ou du contrôle *a posteriori* d'aujourd'hui, la force des habitudes sera plus forte que les savants mécanismes imaginés. En un mot, il y a fort à parier que les règles juridiques seront à nouveau délaissées au profit d'une négociation entre les parties intéressées, rendant plus plausible la censure du TA.

Dans l'immédiat, le transfert du pouvoir exécutif a été réalisé pour le département, le 24-3 (*Le Monde*, 26-3), et la région, le 15-4 (*ibid.*, 17-4), sans que le rang protocolaire du représentant de l'Etat soit changé pour autant, selon la réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite de M. Maujôan du Gasset (UDF) (AN, Q, p. 1965).

Pendant, l'*essentiel* en matière de décentralisation reste à faire. A savoir : la répartition des compétences et des ressources.

— *Déconcentration*. Les décrets 82-389 et 390 du 10-5 (p. 1335 et 1337) définissent les pouvoirs du représentant de l'Etat dans le département et la région, qui prend le titre de *commissaire de la République* (art. 1<sup>er</sup>). *Dépositaire de l'autorité de l'Etat, délégué du Gouvernement*, il dirige... les services des administrations civiles de l'Etat, en dehors de l'action éducative, des missions à caractère juridictionnel, entre autres (art. 7). Il a la charge des intérêts nationaux (art. 1<sup>er</sup>, al. 3). Par ailleurs, disposition *stratégique* destinée à verrouiller le système, il est l'*unique* ordonnateur secondaire des services extérieurs de l'Etat dans le département (art. 15) et la région (art. 14).

Enfin, un comité interministériel de l'administration territoriale, pré-

sidé par le Premier ministre (art. 25 et 34), s'emploiera à réaliser dans les faits la déconcentration, de manière à ce que les commissaires de la République, ainsi que leurs collaborateurs, les commissaires adjoints, successeurs des sous-préfets, notamment, ne soient plus regardés, comme dans le cadre du décret du 14-3-1964, par les ministres et leurs chefs de service extérieurs comme les représentants de celui de l'intérieur.

A ce compte, peut-être seront-ils moins court-circuités, peut-être trouveront-ils dans leurs pouvoirs renforcés une sorte de *compensation* à leur perte d'autorité en matière de décentralisation ? Pour l'instant, cependant, l'objectif poursuivi par le Gouvernement ne semble pas avoir été atteint, si l'on en juge par le nombre élevé de membres du corps préfectoral qui ont demandé un détachement afin d'être mis... à la disposition d'un département ou d'une région. V. *BIMID*, n° 300, 19-5.

— *Statut particulier de la région de Corse.* Conformément aux engagements pris par le Président de la République, la loi 82-214 du 2-3 (p. 748), après déclaration de conformité du CC (décision 82-138 du 25-2, p. 696), créée, au sens de l'art. 72 de la Constitution, une nouvelle collectivité territoriale, la *région de Corse*, en raison de sa spécificité certes, mais plus encore de la volonté d'y ramener la sérénité. V. Rapports Bonnemaison, *AN*, n° 692, et Girod, *S*, n° 190. Dans la perspective tracée par la loi de décentralisation (art. 59) et anticipant sur le recours au suffrage universel direct, ladite région dispose, entre autres, d'un organe délibérant (*l'assemblée de Corse*) dont les membres sont élus à la représentation proportionnelle, dès lors que le seuil de représentativité a été franchi (art. 5) dans le cadre d'une circonscription unique (art. 6) ; le contentieux ressortissant au CE (art. 25). *L'assemblée règle par ses délibérations les affaires de la région.* Elle est associée au pouvoir normatif d'Etat, en ce qu'elle peut, *proprio motu* ou saisie par le Premier ministre, adresser à celui-ci des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les collectivités territoriales de Corse ainsi que les propositions relatives aux conditions du développement économique, social et culturel de la Corse (art. 27).

Dans l'accomplissement de sa mission, ladite assemblée est assistée de deux organes consultatifs : le conseil économique et social et le conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie (art. 38). Au surplus, le président de l'assemblée est l'organe exécutif de la région (art. 35) ; le représentant de l'Etat (art. 42) assumant, pour sa part, le contrôle administratif.

Toutefois, des dispositions, allant du principal à l'accessoire, ont été contestées par l'opposition, avant que le CC n'en fasse bonne justice. V. F. Luchaire, Pas de fédéralisme, *Le Monde*, 28-2/1-3 ; J. Robert, L'intégrité du territoire, *ibid.*, 16-2 ; J. Morand-Deville, La loi n° 82-214 du 2 mars, *JJA*, 31-3 ; F. Terré, Une et indivisible, *Le Figaro*, 8-2.

Concernant, tout d'abord, la portée de l'art. 72 de la Constitution qui est relatif à l'ensemble des collectivités de la République et pas seulement

à celles d'outre-mer (art. 73 et 74), à preuve les institutions d'Alsace-Moselle (loi du 1-6-1924), le juge retient l'interprétation *lato sensu*, à la lumière des précédents de la ville de Paris (loi du 31-12-1975) et de Mayotte (loi du 24-12-1976), en indiquant que ladite disposition *n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité*. On relèvera, au passage, l'extension par voie d'analogie de la jurisprudence ORTF du 30-1-1968 (*GD*, p. 197), en matière d'établissements publics.

S'agissant ensuite du principe de l'*indivisibilité* de la République, visé à l'art. 2 de la Constitution, le CC repousse l'argument avancé. En bonne logique, faut-il rappeler que la décentralisation s'analyse en une modalité d'organisation de l'Etat unitaire ?

Au surplus, le principe d'*égalité* devant la loi, proclamé audit article, n'a été méconnu en l'espèce. Sous cet aspect, le régime électoral préfigure *de facto* le régime régional de droit commun. En outre, l'art. 50 portant amnistie d'infractions commises à propos de l'évolution du statut insulaire ressortit à la compétence du législateur qui, selon la tradition républicaine, en délimite le champ d'application, *dès lors que les catégories qu'il retient sont définies de manière objective*. Enfin, le juge rejette le moyen tiré de la violation de l'art. 24, al. 3, de la Constitution relatif à la composition du Sénat. Il n'est pas douteux, à cet effet, que la transformation de la région en collectivité territoriale implique ultérieurement, et non préalablement comme il était soutenu, une modification du collège électoral de ce dernier. Sans qu'il soit expédient d'invoquer le projet de loi référendaire mort-né du 27-4-1969, la loi du 28-12-1976 relative à la représentation de Mayotte plaide assurément en faveur de cette interprétation.

#### V. Bicaméralisme.

#### COMMISSIONS

— *Commissions spéciales*. Le Gouvernement a demandé *pendant l'inter-session* le renvoi à une commission spéciale du projet relatif aux conjoints d'artisans et de commerçants, la nomination des membres de celle-ci a pris effet le 18-3 (*AN*, p. 782). La même demande a été présentée pour le projet sur la communication audiovisuelle le 3-4 (*ibid.*, p. 782).

Au Sénat, une commission spéciale a été constituée pour le projet de loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique le 13-4.

— *Audition de fonctionnaires*. M. Charles Hernu a informé la commission de la défense de l'AN d'une lettre-circulaire du Premier ministre du 30-10-1981 jugeant « inopportune » l'audition des hauts fonctionnaires hors de la présence du ministre concerné (*Le Monde*, 13-3, et le commentaire de M. Y. Bourges, *ibid.*, 3-3). Cette décision revient à la pratique suivie avant qu'en 1974, la commission ait obtenu la possibilité de s'entretenir directement avec les hauts fonctionnaires du ministère de la défense (*ibid.*, 15-10-1974).

— *Commission de contrôle.* Le Sénat a décidé, le 6-5, la création d'une commission de contrôle des services de l'Etat chargés d'une mission de sécurité publique (BIR, n° 253).

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* J.-Y. Chérot, L'exception d'inconstitutionnalité devant le CC, *AJDA*, 1982, p. 59 ; L. Favoreu, L'influence de la jurisprudence du CC sur les diverses branches du droit, *Mél. Léo Hamon*, 1982, p. 235 ; C. Leben, Le CC et le principe d'égalité devant la loi, *RDP*, 1982, p. 295 ; F. Mielo, Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois, *AJDA*, 1982, p. 115 et 244 ; L. Philip, La décision du 30-12-1980 relative à la loi de finances pour 1981. Le contentieux électoral de 1981, *RDP*, 1982, 127 ; Cl. Devès, note sous 3-12-1981.

Concernant les *nationalisations* : v. *Dossier AJDA*, 1982, p. 179 et s., et note J. Rivero, p. 209 ; L. Favoreu, Les décisions du CC dans l'affaire des nationalisations, *RDP*, 1982, p. 376 ; D. Linotte, Les nationalisations de 1982, *ibid.*, p. 435 ; J.-L. B., J.-C. B., Les nationalisations devant le CC, *JJA*, 10/27-4.

— *Condition de l'institution.* Suite aux réactions politiques suscitées par la décision du 16-1 (cette *Chronique*, n° 21, p. 185). Le Premier ministre précise, en réponse à la question de M. Sautier (UDF), que *le Gouvernement n'a pas à limiter le droit d'analyse et d'expression des forces politiques du pays. Il a réaffirmé sa volonté de respecter les institutions et il a, en conséquence, adapté le texte de loi en fonction des directives du CC* (AN, Q, p. 583). Sans verser dans la logomachie, on rappellera, au cas particulier, la réception de la théorie de l'*inexistence* en droit constitutionnel (cette *Chronique*, n° 21, p. 186). En outre, il semble qu'à l'avenir l'*avis* formulé par le CE, à propos d'un projet de loi, sera tenu secret. Il n'est pas douteux que la Haute Juridiction a été mortifiée par les décisions relatives aux nationalisations, et, dit-on, à la Corse.

— *Conditions des membres.* M. Valéry Giscard d'Estaing a été élu conseiller général du Puy-de-Dôme, le 14-3 (*Le Monde*, 16-3). En l'absence d'une incompatibilité *expressis verbis* (cette *Chronique*, n° 19, p. 179), la détention simultanée d'un mandat local, à l'image de M. Peretti, ne soulève pas de difficultés. A l'opposé, si l'ancien chef de l'Etat, revenant sur son attitude actuelle, prenait place demain au CC, son entrée au bureau politique de l'UDF depuis le 22-4 (*Le Monde*, 24-2) tomberait sous le coup de l'interdiction, formulée à l'art. 2 du décret 59-1292 du 13-11-1959, *d'occuper au sein d'un parti ou groupement politique tout poste de responsabilité ou de direction*. V. F. LUCHAIRE, *Le CC*, 1980, p. 71.

— *Décisions.* 82-962, 24-2 (p. 677). V. *Elections*. 82-137 DC, 25-2 (p. 759). Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. V. *Collectivités territoriales*.

82-138 DC, 25-2 (p. 696). Loi portant statut particulier de la région de Corse. V. *Collectivités territoriales*.

82-122 L, 25-3 (p. 927). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.  
16/20-4 (p. 1177), *Jacques Bernard*. V. *Elections*.

— *Image ou mirage ?* La séparation recherchée de l'audiovisuel et de l'Etat, telle qu'elle résulte du projet de loi (AN, n° 754) présentée par M. Fillioud, comporte, entre autres, la création d'une *haute autorité de la communication audiovisuelle* (art. 12), garante de l'indépendance du service public, dont la composition est calquée sur celle du CC (art. 12). Toutefois, deux différences notables méritent d'être relevées : la limite d'âge fixée à 65 ans (art. 12, al. 3) ainsi qu'un régime strict d'incompatibilités avec toute fonction publique élective ou non (art. 21) et tout emploi rémunéré (art. 22). Le législateur serait bien inspiré d'étendre la seconde au CC.

#### CONSEIL DES MINISTRES

— *Délibérations* : « C'est un échec. » En rapportant cette appréciation du chef de l'Etat à propos des élections cantonales, en conseil des ministres, le 17-3, *Le Matin* s'est vu opposer un démenti sous la forme d'un communiqué de la présidence de la République, aux termes duquel *les délibérations du conseil des ministres ne sont pas publiques. Le communiqué officiel de ses travaux et les commentaires du secrétaire général de la présidence de la République sont les seuls à faire foi. Les journaux qui font état de prétendues indiscrétions n'expriment en réalité que leur propre opinion (ibid., 19-3)*.

Le communiqué publié est préparé, on le sait, la veille du conseil, par le secrétaire général du Gouvernement en collaboration avec celui de la présidence. Par ailleurs, on rappellera qu'en des circonstances difficiles, M. Alain Poher, Président de la République par intérim, avait rappelé à l'ordre, sur ce principe essentiel, un membre du Gouvernement Couve de Murville, le 2-5-1969 (*Le Monde*, 4/5-5-1969), qui avait communiqué à l'AFP le texte de son intervention (*ibid.*, 3-5).

— *Hommage*. Pour la seconde fois en quelques semaines (cette *Chronique*, n° 21, p. 187), le chef de l'Etat a félicité Mme Edith Cresson, à propos de l'accord communautaire sur la fixation des prix agricoles (« le meilleur accord possible, le meilleur accord réalisé depuis longtemps ») au conseil des ministres du 5-5 (*Le Monde*, 7-2).

— *Rôle*. « Les membres du Gouvernement doivent pouvoir participer à la discussion politique et peuvent même l'alimenter. Quand des options sont ouvertes, elles doivent l'être devant le pays, sans fard », opinait M. Mauroy (Gouverner autrement, *Le Monde*, 20-4), à l'occasion du différend entre MM. Badiou et Defferre sur les contrôles d'identité (*ibid.*, 17-4). A l'opposé, M. Jospin, premier secrétaire du PS, estimait à France-Inter le même jour (*ibid.*, 21-4) que « les débats doivent rester à l'intérieur

du Gouvernement et que la politique du Gouvernement doit être exprimée par celui-ci collectivement ou par le Premier ministre... Je pense que ce débat doit être réservé au conseil des ministres et exposé ensuite au pays ». Au même instant, M. Joxe, président du groupe socialiste, se déclarait en désaccord formel avec le point de vue du Premier ministre, sur Europe 1 (*ibid.*, 22-4) : « Le Gouvernement s'exprime au nom de la France, il doit parler d'une seule voix... Il n'est pas souhaitable que les ministres se portent la contradiction publique car ce serait une conception de l'Etat tout à fait nouvelle, à savoir que la discussion des problèmes de l'Etat se passerait entre ministres... Les ministres ont un lieu pour le débat, le conseil des ministres qui est et qui doit rester le lieu de la décision. »

Le problème du fonctionnement du Gouvernement est désormais résolu. A l'issue du conseil du 21-4 (*ibid.*, 23-4), M. Bérégozovoy a affirmé : « Hors du conseil des ministres, les membres du Gouvernement peuvent s'exprimer à condition que cela ne nuise pas à la cohérence de l'action gouvernementale et à la cohésion du Gouvernement. » Et de conclure : Le conseil des ministres doit être le lieu privilégié des débats entre eux-ci. Conclusion : le *centralisme démocratique* s'applique au Gouvernement.

#### V. Gouvernement.

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* P. Allès, *Eléments de droit politique*, Montpellier, Les Editions du Faubourg, 1982 : une étude marxiste ; St. Rials, *Textes constitutionnels français*, « Que sais-je ? », n° 2022 : une riche idée.

#### ELECTIONS

— *Bibliographie.* J.-M. Cotteret, J. Gerstle, G. Ayache et N. Cazile, *La démocratie cathodique*, Dunod, 1982 ; Tb. Pfister, A. Lancelot, Les élections présidentielles, Universalis, 1982, p. 253 et 254, *Encyclopaedia Universalis* ; A. Laurens, A. Lancelot, Les élections législatives, *ibid.*, p. 264 et 266 ; S. Sur, Les conséquences des élections, *ibid.*, p. 273 ; A. Lancelot, Cantonales : la correction, *Projet*, mai, p. 598.

— *Elections cantonales.* Le renouvellement partiel des conseils généraux (cette *Chronique*, n° 10, p. 169) s'est déroulé les 14 et 21-3 (*Le Monde*, 16 et 23-3). Dans cette perspective, 165 cantons ont été créés dans 56 départements, afin de corriger des disparités en matière de représentation (v. *BIMID*, n° 287, 11-2). En dehors d'une participation *exceptionnelle*, jamais atteinte depuis 1945 (68,1 % au 1<sup>er</sup> tour, 69,9 % au second), en raison de la *nationalisation* du scrutin amorcée en 1976, le scrutin s'est soldé par l'échec de la majorité, venant après ceux de Mme Chepy-Léger (Marne, 3<sup>e</sup>) et de MM. Dabezies (Paris, 2<sup>e</sup>) et Fromion (Seine-et-Marne, 4<sup>e</sup>) aux élections législatives partielles, le 17-1 (cette *Chronique*, n° 21, p. 187). *L'état de grâce* est achevé. Les tableaux ci-après en donnent la mesure. On

relèvera par ailleurs la confirmation de l'affaïssement du PC, en dépit de sa participation à l'exercice du pouvoir (15,9 % au 1<sup>er</sup> tour), de la persistance du PS au rang de premier parti de France (29,7 %) et de la progression de l'opposition : 17,9 % pour le RPR et 18,6 % pour l'UDF. En outre, le scrutin enregistre une certaine réticence des électeurs à l'égard des *transmissions*, imaginées pour limiter spontanément le cumul des mandats (v. *Le Monde*, 18-3). Quant aux présidences des conseils généraux, métamorphosées par la loi du 2-3-1982, la majorité en perd 8 en métropole, dont celle de l'Eure, département témoin à bien des aspects, soit au total 36 contre 59 à l'opposition ; une femme, Mme Michaud-Chévry (DVC), accède à celle de la Guadeloupe, Mme Bayet qui occupait celle du Tarn-et-Garonne ne se représentait pas ; 31 sénateurs, enfin, occupent cette fonction après l'élection de M. Torre dans l'Ardèche le 19-5 (*BIR*, n° 247, p. 11).

V. *Le Monde*, 25, 26 et 31-3.

— *Elections communautaires*. A l'approche du scrutin de 1984 (cette *Chronique*, nos 3 et 10, p. 169), sur rapport de M. Seitlinger (F), le Parlement européen a adopté, le 10-3, un projet de procédure électorale uniforme (P. E., *Les débats*, 24/26-3). Ledit projet retient les principes suivants : élection à la RP dans le cadre de circonscriptions régionales ; ce qui au cas français heurte le principe constitutionnel de *l'indivisibilité de la République* (cc, 30-12-1976, cette *Chronique*, n° 1, p. 214) ; les Etats se réservant cependant la possibilité d'*aménagement*s sous la forme, soit d'un vote préférentiel ou bloqué, soit de l'instauration d'un seuil de représentativité ; *éligibilité* pour tous les citoyens d'un Etat membre sur le territoire duquel ils résident depuis au moins cinq ans. V. F. Goguel : Le mode d'élection de l'Assemblée européenne devant la Constitution française, *Le Monde*, 16-4.

— *Elections législatives*. En réponse à M. Cousté, le ministre de l'intérieur précise qu'au cours du dernier scrutin les candidats élus ont recueilli 14 638 260 voix et les non-élus 11 025 669 (*AN, Q*, p. 1618). (V. cette *Chronique*, n° 15, p. 166 pour les résultats antérieurs à 1981.)

— *Représentation des Français de l'étranger*. Le conseil supérieur des Français de l'étranger est un organisme administratif à compétence consultative dont le statut et la composition relèvent donc du domaine réglementaire ; aussi bien l'élection au suffrage *direct* de ses membres a-t-elle été opérée par le décret n° 82-178 du 22-2 (p. 169) qui se présentait comme la onzième modification du texte de base, le décret n° 59-389 du 10-3-1959. Mais ce décret ainsi que ses arrêtés d'application ayant été déferés au CE et au CC, le Gouvernement s'est ravisé et il en a repris les dispositions contestées dans un projet de loi déposé le 19-3 à l'*AN* (n° 734), bien que la *tradition* réservât au Sénat la priorité dans l'examen des textes qui le concernent (il en est allé de même de la loi de décentralisation). C'est qu'en effet le conseil supérieur des Français de l'étranger, à côté de ses attributions consultatives, présente les candidats au siège de sénateurs représentant les Français de l'étranger, le Sénat ne disposant que d'un droit

I. — *Les résultats en sièges*

| Nuances      | Sortants     | Elus<br>1 <sup>er</sup> tour | Elus<br>2 <sup>e</sup> tour | Total<br>des élus |
|--------------|--------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| EXG          | 4            | 4                            | 1                           | 5 (+ 1)           |
| COM          | 242          | 26                           | 172                         | 198 (— 44)        |
| SOC          | 514          | 120                          | 389                         | 509 (— 5)         |
| RDG          | 88           | 19                           | 42                          | 61 (— 27)         |
| DVG          | 78           | 20                           | 34                          | 54 (— 24)         |
| ECO          | 0            | 0                            | 0                           | 0                 |
| RPR          | 191          | 186                          | 150                         | 336 (+ 145)       |
| UDF          | 401          | 318                          | 152                         | 470 (+ 69)        |
| DVD          | 329          | 258                          | 122                         | 380 (+ 51)        |
| EXD          | 1            | 1                            | 0                           | 1                 |
| <b>Total</b> | <b>1 848</b> | <b>952</b>                   | <b>1 062</b>                | <b>2 014</b>      |

Source : ministère de l'intérieur et de la décentralisation, *BIMID*, n° 293, 25-3.

II. — *Les personnalités élues*

|                               | Candidats | Elus<br>1 <sup>er</sup> tour | Elus<br>2 <sup>e</sup> tour | Total<br>des élus |
|-------------------------------|-----------|------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Membres du Gouvernement       | 8         | 3                            | 4                           | 7                 |
| Sénateurs                     | 82        | 58                           | 17                          | 75                |
| Députés                       | 125       | 60                           | 32                          | 92                |
| Présidents de conseil général | 43        | 32                           | 7                           | 39                |
| Conseillers généraux          | 1 503     | 716                          | 464                         | 1 180             |

Source : *ibid.*

III. — *La représentation féminine*

|      | Candidates | % ensemble<br>candidat(e)s | Elues | % ensemble<br>élu(e)s |
|------|------------|----------------------------|-------|-----------------------|
| 1982 | 649        | 8,38                       | 77    | 3,8                   |
| 1979 | 683        | 9,31                       | 76    | 4,3                   |
| 1976 | 483        | 6,87                       | 41    | 2,4                   |

Source : *ibid.*

d'opposition : dès lors, comme l'observe M. Jozeau-Marigné dans son rapport (S, n° 305), l'élection du conseil supérieur est indissociable de l'élection des sénateurs et la compétence législative s'imposait. Effectivement, dans sa décision *Jacques Bernard* du 16-20/4 (p. 1177), le CC statue qu'en vertu de l'art. 34 *il n'appartient qu'à la loi de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires au nombre desquelles il y a lieu d'inclure celles relatives à la composition et aux modalités de l'élection du conseil supérieur des Français de l'étranger dans la mesure où cet organisme participe avec le Sénat à l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger.*

La requête n'en a pas moins été rejetée comme *irrecevable* et sous ce rapport la comparaison avec la décision *Delmas* du 11-6-1981 (cette *Chronique*, n° 19, p. 169) précise les limites d'une jurisprudence dont la hardiesse a été soulignée. La compétence du CC, est-il rappelé, s'étend bien à la régularité des actes administratifs relatifs à l'organisation et au déroulement de l'élection des députés et des sénateurs, mais *c'est en principe par voie de requêtes dirigées contre les élections contestées et présentées dans les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin que le CC peut être saisi* (ord. n° 58-1067 du 7-11-1958) ; il est ajouté, allusion à la décision *Delmas*, que *si le CC peut exceptionnellement statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'élections à venir, ce n'est que dans la mesure où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes... risquerait de compromettre gravement l'efficacité du contrôle, vicierait le déroulement général des opérations électorales et, ainsi, pourrait porter atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics.* Or tel n'est pas le cas, les conditions de la décision *Delmas* n'étant pas réunies. Il ne s'agit pas, en effet, directement et immédiatement, de l'élection des sénateurs, mais de celle, prévue pour le 23-3-1982 du conseil supérieur des Français de l'étranger ; d'autre part, il est rappelé que d'autres recours contentieux demeurent ouverts (devant le CE) ; enfin il est indiqué que les griefs élevés par les requêtes *pourront être utilement invoqués, le cas échéant, à l'appui des contestations dirigées contre telle ou telle élection d'un sénateur... En l'état, lesdites requêtes ne sont pas recevables.*

L'imbroglio juridique n'est donc pas dissipé, les mêmes dispositions figurant dans un décret et dans la loi examinée par le Parlement ; mais il est appelé à se résoudre, le texte adopté par les députés comportant un effet *rétroactif* au 22-2-1982 destiné à couvrir l'illégalité du décret contesté et donc à valider l'élection du conseil supérieur qui aura lieu le 23-5. On notera, pour conclure, *l'extension* continue du domaine de la loi qui règle désormais des matières traitées depuis 1955 par décret.

#### ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

— *Acceptation du recours individuel devant le comité pour l'élimination de la discrimination raciale.* Au nom du Gouvernement M. Cheysson a annoncé, le 21-3 (*Le Monde*, 24-3), que la France acceptait ce nouveau

cas de recours individuel (cette *Chronique*, n° 20, p. 185). Le comité résulte d'une convention des Nations Unies de 1965. La traduction normative, dans l'ordre interne, interviendra sous peu.

#### GOVERNEMENT

— *Communication*. L'action gouvernementale est expliquée, depuis le 15-2 (*Le Matin*, 17-2), par *La lettre de Matignon*, éditée par le SID.

— *Programme de travail*. Le programme pour le premier semestre 1982 a été établi en conseil des ministres le 18-2 (*Le Monde*, 20-2), suivant la nouvelle procédure mise en place naguère (cette *Chronique*, n° 20, p. 182). M. Bérégovoy a indiqué que les lois sur l'agriculture et l'audiovisuel seront examinées au cours de la session de printemps sur *l'insistance particulière du Président de la République*.

#### V. Conseil des ministres, Premier ministre, Président de la République.

— *Gouverner autrement ?* Les problèmes de sécurité ont provoqué un débat sur les méthodes du Gouvernement. Après les remous provoqués par l'annonce de l'ajournement de la loi *sécurité et liberté* (*Le Monde*, 9-4), M. Defferre a relancé la polémique en souhaitant instamment le maintien des contrôles d'identité que M. Badinter entendait supprimer (v. cette *Chronique*, n° 17, p. 207) ; le ministère de la justice a alors précisé que les propos du ministre de l'intérieur « n'engagent que lui » (*ibid.*, 17-4). Le Premier ministre a convoqué aussitôt les deux intéressés pour rendre son « arbitrage » le 19-4 (*ibid.*, 20-4), mais il a également publié le même jour un article dans *Le Monde* justifiant par des raisons de principe l'existence d'un tel désaccord entre ministres : « Les membres du Gouvernement doivent pouvoir participer à la discussion politique et *peuvent même l'alimenter*. Quand les options sont ouvertes, elles doivent être devant le pays, sans fard. En revanche, quand le choix est fait et la décision prise, le Gouvernement est solidaire dans la mise en œuvre et ne tolère aucun manquement » (*ibid.*).

Cette conception devait être fraîchement accueillie par les dirigeants du PS (*supra*). Au conseil des ministres suivant, qui a confirmé l'abrogation de la loi *sécurité et liberté* mais a approuvé des dispositions sur les contrôles d'identité qui donnent satisfaction à M. Defferre (*Le Monde*, 23-4), le chef de l'Etat a renouvelé sa confiance au Premier ministre sans pour autant ratifier tout à fait la conception qu'il avait exposée.

#### V. Conseil des ministres, Premier ministre.

#### GROUPES

— *Relations avec le parti*. Saisi par M. Pierre Joxe, président du groupe, le bureau exécutif du PS a souhaité le 28-4 que le projet de loi sur les droits des travailleurs soit conforme, en ce qui concerne le comité d'hygiène et

de sécurité, aux programmes du candidat Mitterrand. L'intervention du bureau exécutif, qui a conduit le groupe à élaborer, en concertation avec le ministre du travail, un amendement en ce sens (*Le Monde*, 30-4 et 6-5), fait application du principe rappelé par M. Jospin selon lequel « le bureau exécutif est saisi par le président du groupe en cas de problème entre les parlementaires » (*Le Nouvel Observateur*, 17-10-1981).

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité*. Une demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Berson (S.), député de l'Essonne (*AN*, n° 828), pour diffamation, par voie de presse, a été examinée et rejetée par la commission *ad hoc* formée à cet effet, le 28-4 (p. 1411). Sur rapport de M. Forni (n° 845), celle-ci a considéré que le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande, selon la jurisprudence du CC (décision 62-18 DC du 10-7-1962, *Rec.*, 1962, p. 17), n'était pas fondé. En plenum l'AN confirmera cette interprétation le 6-5 (p. 1822). A cette occasion, le rapporteur, soulignant le caractère exceptionnel à ce jour de la procédure, en raison de la gravité des faits reprochés (à peine 10 exemples depuis 1958), a suggéré une réforme du règlement, consistant dans un filtrage par le bureau (p. 1823), pour éviter que l'écho de la tribune parlementaire soit donné, sur la simple initiative d'un particulier, à des affaires mineures (cette *Chronique*, n° 21, p. 190). A ce prix, le détournement de procédure pourrait être évité.

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. D. Chabanol, La communication des documents administratifs, note sous TA, Lyon, 30-4 et 7-5-1981, *AJDA*, 1982.96 ; H. Maisl, La CNIL, *Universalis*, 1982.205 ; R. Ponceyri, Anatomie de la presse locale en France, *JJA*, 28-4/5-5 ; J.-F. Théry, Le statut des objecteurs de conscience en France et la jurisprudence du CE, *EDCE*, 1980-1981, p. 115 ; B. Toulemonde, Le droit des associations à l'information et à la participation en matière d'urbanisme et d'environnement, *Droit et ville*, 1982, n° 12, p. 55 ; Tran Van Minh, Sanctions juridiques et politiques des violations des droits de l'homme, in *Droits de l'homme, droits des peuples*, PUF, 1982, p. 67, et *La convention européenne des droits de l'homme et les libertés fondamentales*, Toulouse, 4/5-12-1980, *Annales Université des Sciences sociales*, 1981, p. 11.

— *Droit de propriété et nationalisation*. Le processus de nationalisation de sociétés à participation étrangère importante se met en place, non sans difficultés (*Le Monde*, 25-2 et 24-4). D'autre part, le légalisme dont a fait preuve le pouvoir exécutif, au lendemain de la décision du CC du 16-1 (cette *Chronique*, n° 21, p. 195), à l'égard des banques mutualistes connaît ses limites avec le vote de la loi 82-409 du 17-5 (p. 1403) portant statut

des sociétés coopératives de banque. Le particularisme recouvré entraîne, à bon droit, leur *dénationalisation* (art. 8 *in fine*). V. Rapports Pierret, AN, n° 759, et Hoeffel, S, n° 307.

— *Droit de réponse à la radio-télévision nationale*. Suite à la question écrite de M. Cousté (RPR). Le ministre de la communication rend compte de l'activité de la commission nationale constituée par le décret du 13-5-1975 (AN, Q, p. 600). Depuis sa création, 143 demandes lui ont été présentées, après refus du président de la société de programme responsable de la programmation de l'émission, 39 d'entre elles ont été acceptées. Celles qui ont été rejetées concernent, pour l'essentiel, des personnes *morales*, lesquelles ne sont pas concernées par le droit de réponse.

— *Egalité des sexes*. En écho à la formule du constituant de 1946 et à la journée internationale des femmes, le 8-3, célébrée la première fois, la loi 82-380 du 7-5 (p. 1315) modifie l'art. 7 de l'ord. du 4-2-1959 relative au statut général des fonctionnaires, de manière à éliminer toute trace de *sexisme* s'agissant de l'accès à la fonction publique. V. Rapports Goldet, S, n° 92, Cacheux, AN, n° 747. L'art. 18 *bis* nouveau, qui s'analyse en une *dérogation* au principe d'égalité posé à l'art. 7, exclut à l'avenir l'organisation de concours distincts, sauf si l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une *condition déterminante* pour l'exercice des fonctions assurées par les membres de ces corps, dont la liste est établie par décret en CE, et non plus comme naguère (v. rapport Cacheux, p. 6) selon la *nature* de ces dernières. Cette disposition est étendue à la commune (art. L. 411-14 nouveau du code des communes). Le Gouvernement déposera un rapport biennuel au Parlement dressant le bilan des mesures prises pour assurer le respect du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique (art. 5) (v. *Le Monde*, 9-4). Dans ces conditions, la profession d'éboueur est certes accessible aux femmes. M. Yvette Roudy, ministre des droits de la femme, dans sa réponse à la question écrite de M. Marette (RPR) ajoute : *Nul doute que les femmes apprécieront à sa juste valeur l'émotion de l'honorable parlementaire et l'intérêt qu'il porte si sincèrement à la disparition des discriminations sexistes* (AN, Q, p. 1574). Dans le même temps, une femme accédera à l'*aristocratie* des conducteurs de métro, à la RATP (*Le Monde*, 23-3). V. Rapport Rebérioux-Michel, *Les femmes en France dans une société d'inégalité*, Doc. franç., mars.

Cependant, l'égalité entre les sexes ne saurait méconnaître la revendication masculine en faveur de l'égalité *à rebours*. A preuve, la loi 82-413 du 19-5 (p. 1518) modifiant, conformément à une directive communautaire, les lois de 1944 et 1966, relatives à l'exercice de la profession de sage-femme. Ceci incite à deux réflexions. Du point de vue terminologique, les hommes porteront à l'avenir ce nom de métier féminin, comme traditionnellement les femmes médecins, menuisiers, prud'hommes, professeurs ou ministres. *C'est donc un juste retour des choses*, opinera le rapporteur, Mme Lecuir, à l'AN (p. 2048). Du point de vue juridique, Jean-Louis de

Lolme est dépassé : *Le Parlement français peut tout faire, y compris changer un homme en femme !* Qui oserait encore parler de déclin, dans ces conditions ?

— *Informatique et libertés*. V. A. Holleaux, L'application de la loi du 16-1-1978 (2<sup>e</sup> rapport d'activité de la CNIL), *JJA*, 12-5, p. 13 ; B. Jadaut, Informatique et droits de la personnalité, *ibid.*, p. 18 ; R. Berthier, L'informatique à la direction générale des impôts, *ibid.*, p. 23.

Par ailleurs, la CNIL a autorisé le ministère du budget à disposer d'un système automatisé pour l'impôt sur les grandes fortunes, en assortissant le dossier déposé le 3-2 (*Le Monde*, 18-2) de diverses restrictions, concernant la lutte contre la fraude, notamment (*ibid.*, 25-3). S'agissant des fichiers détenus par la sécurité militaire et la gendarmerie, ils seront modifiés, conformément aux observations de la CNIL (*ibid.*, 17-2).

— *Liberté de l'enseignement*. Au moment où le centenaire de l'école de la République est célébré le 9-5 (*Le Monde*, 11-5), la liberté de l'enseignement, confortée dans son statut constitutionnel (cc, décision du 23-11-1977, cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 5, p. 185), impose aux communes de prendre en charge les dépenses de fonctionnement des classes primaires placées sous contrat d'association : CE, 12-2, *ministre de l'intérieur c. commune d'Aurillac*, note J. Robert, *RDP*, 1982, p. 465.

En réponse à une question écrite de M. Cousté (RPR), le ministre de l'éducation nationale, concernant l'enseignement privé du second degré, indique que les effectifs sont passés de 1 021 000 en 1978 à 1 084 000 en 1981, soit de 19,1 % à 19,9 % par rapport à l'ensemble de la population scolaire. Dans la CEE, ce pourcentage est très variable : Belgique (55 %), Pays-Bas (79 %), RFA, Grande-Bretagne et Italie (10 %) selon les statistiques de l'Unesco de 1978 (*AN, Q*, p. 1950).

— *Liberté syndicale*. Le conseil des ministres a approuvé, le 7-4 (*Le Monde*, 9-4), les principes de la nouvelle réglementation du droit syndical dans la fonction publique. En la forme, le projet de décret consacre, pour l'essentiel, l'instruction du 14-9-1970 de M. Chaban-Delmas. Sur le fond, il accroît les moyens d'action des syndicats.

#### LOI

— *Initiative*. La logique *présidentialiste* confère au chef de l'Etat une sorte d'*exclusivité* en matière d'initiative de la loi et réduit le Premier ministre et les parlementaires au rôle de prête-nom, contrairement aux termes de l'art. 39 de la Constitution. La loi *sécurité et liberté* offre un exemple saisissant du *président législateur*. Au conseil des ministres, du 21-4 (*Le Monde*, 23-4), M. François Mitterrand affirme, de manière péremptoire : *On ne corrige pas une mauvaise loi, on l'abroge. J'attends du Gouvernement qu'il dépose devant le Parlement... le texte d'abrogation*

conforme à mes engagements... J'invite, à cet égard, M. le Premier ministre à faire connaître ses propositions.

V. Conseil constitutionnel, Gouvernement, Ordre du jour, Président de la République.

#### MINISTRE

— *Bibliographie.* G. Thuillier, *Les cabinets ministériels*, « Que sais-je ? », n° 1985.

— *Condition.* Huit membres du Gouvernement étaient candidats aux élections cantonales. Sept seront élus : MM. Abadie (Hautes-Pyrénées) ; Auroux (Loire) ; Mme Cresson (Vienne) ; MM. Emmanuelli (Landes) ; Lemoine (Eure-et-Loir), Le Pensec (Finistère) et Rigout (Haute-Vienne). En revanche, M. Fillioud, ministre de la communication, sera battu dans la Drôme (*Le Monde*, 23-3). Selon la tradition (cette *Chronique*, n° 6, p. 204), il présentait sur-le-champ sa démission au chef de l'Etat qui, usant de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, la lui refusait le 24-3 (*ibid.*, 26-3). En outre, et de manière inattendue, eu égard à la règle de l'incompatibilité avec le mandat parlementaire édictée à l'art. 23 de la Constitution, M. Bonnet (député UDF) a fait reproche, le 2-5, sur RTL (*ibid.*, 4-5) au garde des Sceaux de n'avoir reçu aucun mandat électif, à la différence... de quasiment tous ses prédécesseurs depuis Raphaël Alibert et Joseph-Barthélémy de la triste époque de Vichy. Au-delà de l'amalgame politique, M. Badinter était fondé à répliquer, le 5-5 à TF1 (*ibid.*, 7-5), que l'onction du suffrage universel n'est pas nécessaire pour devenir ministre. Les précédents de Georges Pompidou en 1962 et de M. Raymond Barre en 1976 sont trop évidents pour s'y arrêter.

#### V. Partis.

— *Responsabilité pénale.* A l'occasion des élections cantonales, M. Deferre, en tant que simple citoyen, a été condamné par la 17<sup>e</sup> Chambre correctionnelle du tribunal de Paris, le 14-3 (*ibid.*, 16-3), pour diffamation publique envers M. Chirac. L'argument de la défense, selon lequel seule la Haute cour de justice (art. 68, al. 2 de la Constitution) serait compétente, en l'occurrence, a été écartée, à juste titre ; les propos ayant été tenus à l'occasion d'une réunion électorale et non officielle, à la différence de ceux de M. Frey, ministre de l'intérieur, visant en 1961 le colonel de Blignières lors d'une conférence de presse (Cass. crim., 14-3-1963, *GP*, 1963. I. 434). Le *dédoublement fonctionnel* peut se prévaloir du précédent de Mme Saunier-Séité, ministre des universités, diffamant, lors d'un dîner-débat, l'université de Paris-VIII. V. *Le Monde*, 16-3-1976.

Ultérieurement, une plainte en diffamation de M. Bourdier, directeur adjoint de *Minute*, contre M. Lang, ministre de la culture, qui s'était exprimé, à titre personnel, dans les colonnes d'un hebdomadaire, a été déclaré recevable par le tribunal de Paris, le 24-3 (*ibid.*, 27-3). V. G. Druesne,

La jurisprudence constitutionnelle des tribunaux judiciaires sous la V<sup>e</sup> République, *RDP*, 1974, p. 214.

Pour conclure sur ce point, il n'est pas sans intérêt de rappeler que sous la République, deux ministres ont été déférés devant la Haute cour : Louis Malvy, en 1918, condamné, il sera amnistié en 1924, et Raoul Peret, qui sera acquitté en 1931. Quant à Baihaut, impliqué dans le scandale de Panama, la Chambre des députés devait le renvoyer, en 1893, devant la cour d'assises, qui le condamna.

— *Solidarité gouvernementale et partisane.* S'opposant à un article additionnel proposé par le groupe communiste au début du projet sur l'audiovisuel, M. Fillioud a rappelé le 27-4 qu'il présentait ce projet « au nom du Gouvernement tout entier » et a souligné que ce texte avait été accepté « par l'ensemble du Gouvernement ». En commission spéciale, les communistes n'avaient pas pris part au vote d'ensemble sur ce texte (*Le Monde*, 24-4), et M. Ducoloné (PC) dans sa réponse observa que « M. le ministre aurait pu se dispenser de prononcer une petite phrase... (p. 1362). L'amendement fut rejeté par 281 voix contre 44, l'opposition ne prenant pas part au scrutin : « C'est ce qu'on appelle un vote par division », commenta M. Toubon (RPR). Plusieurs scrutins publics confirmèrent la divergence entre les deux groupes de la majorité en provoquant le rejet d'amendements communistes, ce qui amena M. d'Aubert à demander : « Comment les ministres communistes ont-ils pu donner leur accord à ce projet gouvernemental ? » (p. 1618, v. aussi p. 1739-1740). Le groupe communiste s'est finalement abstenu lors du vote sur l'ensemble le 15-5 (p. 2270), comme préalablement sur deux projets concernant la politique étrangère : l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN (8-4, p. 1038) et la participation française à la force multinationale au Sinaï (22-4, p. 1259).

#### V. Partis.

— *Traitement.* En réponse à une question écrite de M. Lauriol (RPR), le Premier ministre précise que l'augmentation de 27,8 % de la rémunération des membres du Gouvernement enregistrée en 1982, traduit, d'une part les modifications intervenues dans la composition de ce dernier et, d'autre part, l'évolution des rémunérations individuelles, qui se chiffre à 13,7 % hors indemnités de résidence. On précisera à cet égard que les traitements, calculés par référence à ceux de la catégorie *hors échelle*, sont diversifiés selon la hiérarchie gouvernementale et fiscalisés selon des estimations difficiles à préciser, compte tenu des appréciations divergentes fournies à cet égard. On rappellera, enfin, que les membres du Gouvernement ne perçoivent pas une retraite, conséquence ultime de l'incompatibilité avec le mandat parlementaire (art. 23 de la Constitution).

## OPPOSITION

— *Controverses et « dialogue républicain ».* « L'opposition ne fait pas correctement son travail », a déclaré le Premier ministre au « Club de la Presse » d'Europe 1, le 7-3 ; « sans programme lorsqu'elle était au Gouvernement, elle est actuellement sans perspective... Une opposition constructive serait souhaitable » (*Le Monde*, 9-3).

Dans une déclaration diffusée le 4-5, M. P. Mauroy a mis en cause les propos du président du groupe RPR demandant le départ du chef de l'Etat (v. *Président de la République*) et ceux de M. Pasqua « détournant la procédure des questions d'actualité » au Sénat (v. *Questions*) ; le Premier ministre a accusé l'opposition de multiplier « les tentatives de déstabilisation » (*Le Monde*, 5-5).

Intervenant le lendemain à l'AN à la fin d'une séance particulièrement animée consacrée aux questions au Gouvernement, M. P. Mauroy a rappelé qu'il avait reçu le précédent Président de la République et pratiqué le « dialogue républicain » (cette *Chronique*, 16, p. 178) ; il a affirmé que les membres de la majorité comme ceux de l'opposition « qui, étant à l'AN ou au Sénat les dépositaires d'une parcelle de souveraineté du peuple français, doivent maintenir le débat démocratique dans les limites où il doit être maintenu (AN, p. 1713).

— « *Protéger l'unité de la nation.* » Le Président de la République a déclaré à Guéret le 3-5 : « Il ne peut pas y avoir de victoire durable d'une fraction de la France contre l'autre... Il faut avec sagesse, avec *amour*, protéger l'unité de la nation » (*Le Monde*, 4-5).

A Limoges, le chef de l'Etat a salué les élus de toutes opinions : « Je dis bien de toutes opinions parce que si j'ai à honneur de respecter mes propres choix, j'ai aussi à honneur de porter plus loin, autant que je le peux, l'unité nationale... Je voudrais vous faire ressentir qu'il n'y en a pas un seul qui doit être exclu de cette communauté que je voudrais rassembler » (*ibid.*, 5-5). Avant d'inaugurer avec M. Chirac le musée Henri-Queuille de Neuvic, M. Mitterrand a été reçu le lendemain à Brive par M. Charbonnel qui a déclaré : « Nous ne sommes pas devenus des émigrés de l'intérieur », et auquel il a répondu : « L'opposition, je connais. J'en ai une excellente pratique, je pourrais même vous donner des conseils, je pourrais dire à certains : jusque-là ça va, au-delà ça se gâte... » (*Le Matin*, 5-5).

— « *L'attitude de la majorité est dangereuse pour nos institutions.* » Dans une déclaration publiée le 10-5, M. Chirac a affirmé que « l'opposition joue son rôle normal » et que « l'attitude actuelle de la majorité est dangereuse pour nos institutions : toute critique, toute mise en cause est considérée comme une tentative de déstabilisation... C'est le rôle de l'opposition, animée de la volonté de défendre et un jour de restaurer les valeurs de liberté auxquelles elle croit, d'exprimer avec fermeté ses convic-

tions. Elle doit le faire dans un esprit de tolérance et de respect mutuel » (*Le Monde*, 11-5).

#### V. *Président de la République.*

— *Temps d'antenne à la télévision.* A l'occasion du débat sur le projet sur l'audiovisuel, M. Madelin (UDF) a suggéré le 27-4 que soient publiés les chiffres du service d'observation des programmes (SOP) concernant le temps de la majorité et de l'opposition avant et après le 10 mai 1981 ; il a mis le ministre au défi de les communiquer, faute de quoi il se présenterait avec ses collègues de l'opposition au SOP pour les réclamer (*AN*, p. 1358). Le lendemain une délégation se présentait au SOP, où ces informations lui furent refusées (*Le Monde*, 30-4). M. Fillioud précisa le 3-5 que la communication des observations du SOP était limitée par un arrêté du 1-4-1981 à un certain nombre de destinataires (p. 1588). M. Madelin revint à la charge, invoquant la loi du 19-7-1979 sur le droit d'accès aux documents administratifs et confirma qu'il avait saisi la commission d'accès aux documents administratifs (p. 1430 et 1675).

#### ORDRE DU JOUR

— *Inscription des propositions de loi.* « Le Gouvernement... s'efforce de faciliter l'examen en séance publique des propositions de loi, qui ne seraient pas en contradiction formelle avec sa politique. » La réponse du ministre chargé des relations avec le Parlement (*AN*, Q, p. 1973) à la question de M. Hamel (UDF) peut s'autoriser des précédents du 8 mai, issu d'une proposition sénatoriale ou, de façon *topique*, de celle de M. Foyer (RPR) relative à l'établissement de la filiation naturelle votée par l'*AN*, le 14-12-1981 (p. 4857).

#### V. *Gouvernement.*

— *Ouverture de la session.* Après l'allocution d'usage du président de l'*AN*, le 3-4, le Premier ministre est intervenu pour apporter « le salut du Gouvernement ». M. Mermaz a ajouté : « L'ordre du jour ne comportait pas de déclaration du Gouvernement. Du reste ce n'est pas à proprement parler une déclaration du Gouvernement que nous avons entendue. Cependant, interprétant le règlement dans un esprit tout à fait libéral, je suis tout à fait disposé à donner la parole... à un représentant par groupe » (p. 779). M. Gaudin (UDF) s'est alors étonné que le discours du Premier ministre ait été annoncé par les médias alors qu'il ne figurait pas à l'ordre du jour et a regretté qu'un véritable débat n'ait pas été organisé. Puis M. Vivien (RPR) et Lajoinie (PC) sont intervenus dans ce que M. Joxe (S) a qualifié de « débat expédié sous couvert de quelques faux rappels au règlement ». Le président du groupe socialiste a lui aussi regretté l'absence d'un véritable débat de politique générale et déploré que le calendrier des travaux parlementaires ne soit pas établi suffisamment à l'avance. « Quel réquisitoire contre le Gouvernement », a observé M. Vivien (p. 781).

— *Modification.* M. Kaspereit (RPR) ayant fait état d'informations selon lesquelles « il n'y aurait personne pour présider la séance prévue ce soir après dîner », le 8-4, M. Stasi, qui présidait, a déclaré n'être pas en mesure de dire si cette séance aurait lieu ou non (elle n'eut effectivement pas lieu) et a indiqué que la conférence des présidents avait supprimé la séance prévue pour le lendemain, vendredi saint, ce qui a entraîné quelques perturbations dans l'ordre du jour (p. 1019). A cette occasion M. Labarrère a informé l'Assemblée que le Gouvernement proposerait, à la demande de M. Joxe (v. ci-dessus), un calendrier pour l'ensemble de la session (p. 1020).

— *Rôle de la conférence des présidents.* M. P. Joxe a demandé le 29-4, au nom du groupe socialiste, que la conférence des présidents se réunisse pour être saisie des propos du président du groupe RPR réclamant le départ du chef de l'Etat (v. *Président de la République*). L'opposition a contesté, à l'issue de cette réunion, que la conférence puisse « évoquer une question d'ordre politique » (*Le Matin*, 30-4), ses compétences ne concernant que l'ordre du jour (v. le rappel au règlement de M. Toubon, *AN*, p. 1497).

#### PARLEMENT

— *Bibliographie.* A. Bockel, Le pouvoir discrétionnaire du législateur, *Mél. L. Hamon*, Economica, 1982, p. 43.

— *Assistants parlementaires.* Le contrat type proposé par les députés à leurs assistants stipule que ceux-ci ne solliciteront pas de fonction électorale dans la circonscription où est élu le député sans son accord écrit (*Le Monde*, 14-3, Les fourmis de l'Assemblée. V. aussi, *ibid.*, 18-4 : Les fourmis du Sénat). Une telle clause rappelle certes l'inéligibilité qui frappe le *suppléant* en vertu de l'art. LO 135 du code électoral, mais il s'agit en l'espèce d'une sorte d'*inéligibilité conventionnelle* dont on peut se demander si elle n'est pas contraire à l'ordre public.

#### PARLEMENTAIRES

— *Parlementaires en mission.* De nouveaux élus ont été associés à des responsabilités exécutives. S'agissant de députés : Mme Neiertz (p. 615) au titre du ministre des relations extérieures, la première nomination *féminine*, celle de Mme Fritsch, remonte au décret du 17-12-1974 (présidence d'un comité d'usager au secrétariat d'Etat aux transports) (*AN*, 1980, p. 1966) ; M. Sapin (*ibid.*, p. 616), ministre de la consommation ; Bockel (p. 799), ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; Mme Fraysse-Cazalis, 1<sup>re</sup> élue *communiste* accédant à cette fonction (p. 827), ministre des transports (mission pour les handicapés). V. *Le Monde*, 11/12-4. Concernant un sénateur : M. Parmantier (p. 827) auprès de ce dernier.

— *Recours juridictionnel : intérêt à agir.* MM. Schwartz et Martin, députés, ayant attaqué la nomination, par décret, du président de la commission de la concurrence, le CE a jugé qu'un parlementaire ne justifiait pas, en cette qualité, d'un intérêt de nature à lui permettre de demander l'annulation du décret (CE Ass., 20-11-1981, *AJDA*, 1982, p. 102). En revanche un parlementaire est recevable, comme tout citoyen, pour contester une circulaire méconnaissant une disposition législative à l'adoption de laquelle il a participé (CE, 28-5-1973, Geffroy, cité par le président de la commission des lois du Sénat, S, 20-11-1973, p. 1783) ; d'autre part, le président de la délégation parlementaire pour la radio-télévision a qualité pour saisir le juge administratif d'un décret pris sans la consultation (obligatoire) de celle-ci (Rapport de la délégation parlementaire pour 1978, *AN*, n° 783, p. 15).

#### PARTIS

— *Ministres.* En réponse à une question écrite de M. Hamel (UDF) évoquant les propos du chef de l'Etat en Italie, les divergences entre les PC italien et français, ainsi que la présence des ministres communistes au Gouvernement, le Premier ministre a rappelé (*AN*, Q, p. 1691) : *En entrant au Gouvernement, les ministres, tout en restant fidèles à leurs engagements, cessent d'être les représentants de leurs partis pour être ceux de la France* (cette *Chronique*, n° 19, p. 183).

#### PÉTITIONS

— *Affaire Lucet.* La commission des lois du Sénat a nommé le 30-3 M. Larché (RI) rapporteur de la pétition présentée par le président de la caisse d'assurance-maladie des Bouches-du-Rhône, relative au conflit d'ordre administratif qui a opposé René Lucet, directeur de cette caisse, au ministre de la solidarité nationale (*Le Monde*, 1-4).

— *AN.* Le JO du 24-4 (*AN*, p. 1236) publie les 145 pétitions reçues du 9-12-1981 au 20-1-1982 et examinées par la commission des lois sur le rapport de M. Philippe Seguin (RPR) (cette *Chronique*, n° 4, p. 189).

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* F. Luchaire, Le règlement et l'acte réglementaire en droit constitutionnel français, *Mél. Léo Hamon*, 1982, p. 445.

— *Décret d'application.* La pratique d'examen semestriel en conseil des ministres, observée depuis 1977 (cette *Chronique*, n° 2, p. 184), n'a pas été suivie depuis le 10 mai. Toutefois, le Premier ministre, dans sa réponse à M. Cousté (RPR) indique que depuis le début de la VII<sup>e</sup> législature, les textes d'application de 16 lois ont été publiés ; pour 10 d'entre elles, ceux-ci

restent à prendre. Une base de données est en cours d'élaboration au secrétariat général du Gouvernement, permettant de suivre la préparation et la publication desdits décrets (AN, Q, p. 1053).

— *Délégalisation.* Conformément à la jurisprudence ANPE du 25-7-1979 (cette *Chronique*, n° 11, p. 204), le CC décline, dans une décision 82-122 L du 25-3 (p. 927), l'art. 3 de la loi 77-804 du 19-7-1977 relatif à certaines modalités de contrats de chauffage, dès lors que l'Agence pour les économies d'énergie, créée par le décret du 29-11-1974, ressortit à une *catégorie* d'établissements publics.

#### PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* P. Mauroy, Gouverner autrement, *Le Monde*, 20-4 ; A. Rollat, Sur deux fausses notes, *ibid.*, 18/19-4 ; J.-Cl. Vajou, Un Premier ministre gaullien, *Le Quotidien de Paris*, 24-3.

— *Condition.* En réponse à une question écrite de M. Cousté (app. RPR) relative à la mise en œuvre de la responsabilité du Premier ministre, M. Pierre Mauroy, s'inscrivant dans la tradition *présidentialiste* de ses prédécesseurs, indique le 22-3 (AN, Q, p. 1157) que le *Premier ministre est doublement responsable. Devant le Président de la République, bien sûr, mais aussi devant le Parlement et, plus particulièrement, devant l'Assemblée nationale qui a le pouvoir de renverser son Gouvernement. Sans le double aval du Président de la République et de l'Assemblée nationale, qui tous les deux bénéficient de la légitimité conférée par le suffrage universel, le Premier ministre ne s'estimerait pas en situation de continuer à exercer ses fonctions* (AN, Q, p. 1157).

Si le Premier ministre n'est pas juridiquement le supérieur hiérarchique des autres membres du Gouvernement (CE, 11-12-1965, Compagnie marchande de Tunisie, *AJDA*, 1966, p. 197, concl. N. Questiaux), il n'en rend pas moins, politiquement, des *arbitrages* entre eux, non seulement en matière *budgétaire*, mais désormais en matière *législative*, si l'on songe à l'abrogation de la loi *sécurité et liberté*, décidée par M. Mauroy le 19-4 (*Le Monde*, 20-4), à la suite du désaccord public survenu entre MM. Badinter et Defferre, à la manière des *synthèses* au sein du PS, art dans lequel il excelle. L'attitude du Premier ministre se rattache, sans conteste, à sa mission de diriger l'action du Gouvernement (art. 21 de la Constitution) pour laquelle le chef de l'Etat devait lui renouveler son *entière confiance* en conseil des ministres, le 21-4 (*ibid.*, 23-4).

— *Intérim.* A l'inverse de la pratique généralement observée depuis la IV<sup>e</sup> République, qui voulait que le garde des sceaux exerçât l'intérim du chef du Gouvernement en cas d'absence, l'exemple de M. Louis Joxe en 1968 s'impose à l'attention, la solution retenue présentement consiste à prendre en considération l'*ordre* du décret de nomination des membres du Gouvernement. M. Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur,

assumera, à ce titre, l'intérim de M. Mauroy à l'occasion de ses visites en Belgique (décret du 3-3, p. 766), à Saint-Pierre-et-Miquelon et au Canada (décret du 21-4, p. 1186), décidant de mesures destinées à lutter contre le terrorisme, consécutif à l'attentat perpétré rue Marbeuf à Paris (v. *Le Monde*, 24/25/26-4) et en Grande-Bretagne (décret du 14-5, p. 1390). Toutefois, innovation digne de mention, l'intérim a été *partagé* lors du voyage du Premier ministre en Tunisie entre MM. Defferre et Jobert (décrets du 18-2, p. 615).

V. *Conseil des ministres, Gouvernement, Loi, Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Autorité.* M. Begin s'en étant pris à un « certain conseiller » du Président de la République dans son discours à la Knesset lors du voyage de M. Mitterrand en Israël, visant particulièrement les propos tenus par le ministre des relations extérieures à Abou-Dhabi, le chef de l'Etat a déclaré : « M. Cheysson n'est pas allé à Abou-Dhabi sans que je le sache. Il n'a de compte à rendre qu'à moi. Pour le reste le commentaire est libre » (*Le Monde*, 6-3).

— Le Président de la République a fait au conseil des ministres du 17-2 une longue déclaration à propos des nationalisations, assurant les dirigeants qui venaient d'être nommés de sa confiance et définissant les principes de leur gestion : « A tout cela, je veillerai personnellement et j'invite le Gouvernement à s'y conformer strictement » (*ibid.*, 18-2).

— *Conseils.* A la suite de l'attentat de la rue Marbeuf, un « conseil de guerre » a réuni à l'Elysée, le 23-4, autour du chef de l'Etat, le ministre de l'intérieur et trois de ses collaborateurs (*Le Monde*, 25-4).

— *Collaborateurs du chef de l'Etat.* La pratique observée (cette *Chronique*, n° 21, p. 203) se confirme : c'est ainsi que M. Beregovoy, secrétaire général de l'Elysée, a présenté sur France-Inter le bilan de la première année du septennat (*Le Matin*, 11-5).

— *Emblème du Président.* Le général de Gaulle avait choisi la croix de Lorraine ; Georges Pompidou, ses initiales ; M. Valéry Giscard d'Estaing, un faisceau de licteurs ; M. François Mitterrand, pour sa part, a jeté son dévolu sur des branches de chêne et d'olivier, double symbole de la force et de la paix, de la France de la langue d'oïl et celle de la langue d'oc (*Le Monde*, 10-4).

— *Engagements.* Au conseil du 21-4, à propos de l'abrogation de la loi *sécurité et liberté*, le chef de l'Etat a affirmé : « J'attends du Gouvernement qu'il dépose devant le Parlement, avant la fin de l'actuelle session, le texte d'abrogation conforme à mes engagements » (*ibid.*, 22-4).

A ce propos, la référence aux *engagements* pris par M. Mitterrand au

cours de la campagne présidentielle et qui constituent « la charte de l'action gouvernementale et de l'action législative » (cette *Chronique*, n° 19, p. 184), figure au début de l'exposé des motifs du projet de loi portant suppression des tribunaux permanents des forces armées en temps de paix (*AN*, n° 741). M. Delors, ministre de l'économie, s'y est également référé lors de l'examen du projet sur l'épargne populaire (*AN*, 6-4, p. 939).

#### V. Loi.

— *Epouse du Président*. En tant que *militante socialiste*, Mme Danielle Mitterrand, à l'opposé de la pratique antérieure (cette *Chronique*, n° 17, p. 213) a reçu à Latche, en l'absence du chef de l'Etat, le 21-2 (*Le Matin*, 22-2), une délégation de défenseurs des écoles basques. Ultérieurement, elle accordera une entrevue, le 22-4, à l'Elysée (*Le Monde*, 25/26-4), à l'association des parents de disparus au Maroc.

— *Interventions*. L'Elysée a publié le 9-3 un communiqué sur « les grandes opérations d'architecture et d'urbanisme » (Les décisions de l'Elysée, *Le Monde*, 10-3).

A l'occasion de la première séance des questions au Gouvernement, M. A. Poher, président du Sénat, a déclaré : « Je tiens à remercier le Président de la République d'avoir rendu possible cette procédure que nous souhaitons depuis longtemps » (*S*, p. 1518 ; v. *Questions*).

— *Mise en cause. Légitimité et légalité*. M. Claude Labbé, président du groupe RPR, a déclaré le 27-4 : « Quand nous demandons au Président de la République et au Premier ministre de prendre des mesures, nous perdons notre temps... Nous avons à demander à ces dirigeants de partir. C'est notre rôle d'opposants » (*Le Monde*, 29-4). Ces propos qui relançaient la contestation de la légitimité du Gouvernement par MM. Peyrefitte (*L'Express*, 26-3) et Debré (9-4) au lendemain des élections cantonales, ont provoqué un rappel au règlement du président du groupe socialiste le 29-4, M. Joxe estimant que M. Labbé mettait en cause les art. 3, 4, 6 et 18 de la Constitution (*AN*, p. 1465), ainsi que la publication d'un article du premier secrétaire du PS, M. Jospin (De curieux légitimistes, *Le Monde*, 4-5). Le chef de l'Etat y a indirectement répondu à Guéret le 3-5 : « Je conduirai mon mandat jusqu'au terme qui est fixé par les institutions. Bien entendu, cela n'est pas remis en cause. Je le ferai, non pas comme un témoin neutre, mais comme l'acteur principal de la pérennité de la France » (*ibid.*, 4-5).

Dans sa déclaration du 10-5, le président du RPR a procédé à une mise au point : « Sauf circonstances extraordinaires (...), il n'y a pas, il ne doit pas y avoir de distinction entre légitimité et légalité. » Mais M. Chirac, après avoir critiqué l'attitude de la majorité et souligné le rôle de l'opposition (v. *Opposition*), a conclu : « C'est à M. Mitterrand, *chef de la majorité*, mais aussi Président de la République et donc garant des institutions, de veiller à ce que celles-ci soient respectées dans leur lettre et dans leur

esprit par la majorité, qui n'est pas propriétaire des institutions, pas plus qu'elle ne l'est de la France et de son avenir » (*ibid.*, 11-5).

#### V. Opposition.

— *Unité nationale.* A Guéret le 3-5, le chef de l'Etat a déclaré : « Le Président de la République ne peut pas avoir d'autre passion que celle de l'unité nationale. Quoi ? On attenterait à l'unité nationale parce que les pouvoirs élus appliquent le programme pour lequel ils ont été élus ? (...) Je ne vois pas pourquoi un gouvernement de la gauche ferait la politique de la droite. Ou bien il faut nous dire que la règle de la République est qu'il faudrait toujours faire la politique de la droite, c'est-à-dire celle des privilèges. Je remplis donc mon contrat en réalisant le programme sur lequel vous m'avez élu » (*Le Monde*, 4-5).

— *Usage.* Le président a renoué, le 1<sup>er</sup> mai, avec la tradition de la remise du muguet par les forts des Halles, abandonnée depuis 1975 (*Point de Vue, Images du Monde*, 7-5).

#### QUESTIONS

— *Questions sénatoriales au Gouvernement.* Reçu le 15-12-1981 à l'Élysée, le bureau du Sénat avait suggéré au chef de l'Etat l'application au Luxembourg de la procédure des questions au Gouvernement pratiquées au Palais-Bourbon depuis juin 1974 à l'instigation de M. Giscard d'Estaing. Un échange de lettres entre M. Poher, président du Sénat, et M. Labarrère, ministre chargé des relations avec le Parlement (*Le Monde*, 5-3), a précisé la formule retenue qui, pas plus qu'à l'AN, ne fait l'objet de dispositions réglementaires : c'est un *aménagement conventionnel*, aux termes duquel les questions sont posées le jeudi matin, une fois par mois, avant la réunion de la conférence des présidents qui les transmet au Gouvernement ; la répartition du temps est proportionnelle à l'effectif des groupes ; la séance est retransmise sur FR3.

La première application le 29-4, en présence du Premier ministre et de 17 ministres, a donné lieu à une véritable interpellation sur « la montée du terrorisme », de M. Pasqua qui a utilisé tout le temps du groupe RPR. A ce propos, M. Poher a indiqué à l'orateur : « Monsieur Pasqua, vous vous êtes trompé de débat ! » (*S*, p. 1505), avant de conclure que « des mises au point seront nécessaires », la séance ayant duré une heure de plus que prévu : « J'espère que, la prochaine fois, toutes les questions seront de véritables questions » (p. 1518).

#### V. Président de la République.

— *Questions au Gouvernement (AN).* Dans un rappel au règlement à l'issue de « l'heure des questions » (qui a duré une heure cinquante...), le 5-5, M. Lauriol (RPR) a relevé « deux anomalies — je ne dirai pas deux

irrégularités puisqu'il s'agit d'une procédure amiable et non écrite », concernant l'une le droit de réplique des députés, l'autre le fait que le Gouvernement n'avait pas répondu à une question de M. Besson (PS) sur le dossier Hersant, qui constituait en réalité une déclaration faite au nom du groupe socialiste (p. 1732).

— *Questions orales avec débat.* La partie du règlement les concernant est, selon M. Debré, « devenue lettre morte » (AN, 21-4, p. 1217) ; la dernière question orale avec débat remonte en effet au 2-6-1978 (question de M. Hermier (PC) au ministre des transports sur la construction navale). Au Sénat, en revanche, la procédure est régulièrement appliquée : il y a eu 42 questions avec débat en 1981 (L'activité du Sénat au cours de l'année 1981, BIR, n° 246).

#### QUESTIONS ÉCRITES

— *Bilan.* En réponse à une question écrite de M. Cousté (RPR), le ministre chargé des relations avec le Parlement indique (AN, Q, p. 1973) que depuis le début de la VII<sup>e</sup> législature, 33,5 % des réponses ont été publiées *au-delà* du délai réglementaire de deux mois (art. 139 RAN).

— *Bon usage.* M. Cousté interrogeant, par ailleurs, le ministre concerné sur le nombre d'heures au cours desquelles l'Assemblée a siégé, s'est vu répondre sèchement (AN, Q, p. 1972), au-delà des statistiques sollicitées, qu'il existait un bulletin... *dont le service est fait à toutes les personnes qui en font la demande. Le recours à une question écrite pour obtenir ce genre de renseignements ne paraît donc pas le procédé le plus approprié.* Que n'a-t-il pas songé, à l'instar de M. Beaufort (S) (*ibid.*, p. 585), au développement de l'héliciculture française ?

En revanche, si traditionnellement la question écrite est présentée comme une consultation juridique gratuite au bénéfice des électeurs, un député peut en tirer un avantage substantiel dans le cadre d'une recherche personnelle. C'est ainsi que M. Masson (RPR) interroge de manière insistante, à la manière d'une banque de données, le ministre de l'intérieur, à propos des circonscriptions administratives. Son *Histoire administrative de la Lorraine*, publiée récemment, en porte témoignage.

#### QUORUM

— *Sénat.* L'art. 512 du règlement, analogue à l'art. 61-2 de celui de l'AN (cette *Chronique*, n° 21, p. 204), exige pour la validité des votes la présence dans l'enceinte du Palais de la majorité absolue des sénateurs. En se fondant sur cette disposition, M. Dailly (CD) qui présidait la séance du vendredi après-midi, 23-4, a constaté que le Sénat n'était pas en nombre pour délibérer (p. 1351).

## RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. P. Avril, Le piano mécanique, *Mél. Léo Hamon*, 1982, p. 13 ; P. Lavigne, Retour au régime des partis sous la V<sup>e</sup> République ?, *ibid.*, p. 415 ; P. Mendès France, Regards sur la IV<sup>e</sup> République, *ibid.*, p. 477 ; P. Pactet, L'application du principe majoritaire sous la V<sup>e</sup> République de 1958 à 1981, *ibid.*, p. 507 ; J. L. Quermonne, La notion de pouvoir d'Etat et le pouvoir présidentiel sous la V<sup>e</sup> République, *ibid.*, p. 549.

— « *Ancien Régime* ». L'abus de langage déjà relevé (cette *Chronique*, n° 21, p. 205) continue : Le ministre de la communication, M. Fillioud, a ainsi évoqué « le régime politique précédent » (*AN*, 3-5, p. 1580), le ministre des PTT, M. Mexandeau, « le régime précédent » (*ibid.*, 4-5, p. 1679), et l'expression d' « ancien régime » a même échappé à M. Seguin (RPR) comme l'a relevé M. Ducoloné (PC) qui présidait (*ibid.*, 14-5, p. 2185).

V. *Président de la République, Mise en cause, Légitimité et légalité.*

## SÉNAT

— *Election partielle*. M. Le Grand (RPR) a été élu le 4-4 (*Le Monde*, 6-4) sénateur de la Manche, suite au décès de M. Cousin qui, lui-même, était suppléant.

V. *Bicaméralisme, Questions.*

## SONDAGES

La commission des sondages a fait connaître les réserves qu'appellent les sondages portant sur les élections cantonales et réalisées à partir d'un échantillon national : même s'il est représentatif de l'ensemble du corps électoral, un tel échantillon ne l'est pas nécessairement des électeurs des cantons renouvelables (*Le Monde*, 23-2).

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 22 mai 1982.*

---

*Le directeur de la publication : Jean GICQUEL.*

---

Imprimé en France, à Vendôme

Imprimerie des Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 037446 8 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 28 563

CPPAP n° 59 303

Dépôt légal : Septembre 1982

# POUVOIRS

1977

1. **l'alternance**  
(nouvelle édition 1981)
2. **le parlement européen**  
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine?**

1978

4. **la V<sup>e</sup> République**  
(nouvelle édition 1981)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**

1979

8. **l'Espagne démocratique**
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**  
(nouvelle édition 1981)

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.**

*A paraître*

23. **l'impôt**

## DANS CE NUMÉRO

Thème : *la R.F.A.*

### Journal

Dominique TURPIN

*Royaume-Uni  
vers la fin du  
« two party system » ?*

Olivier DUHAMEL

Jean-Luc PARODI

*Chronique  
de l'opinion publique  
Images du communisme, II*

Pierre AVRIL

et Jean GICQUEL

*Chronique  
de la V<sup>e</sup> République  
(16 févr. - 15 mai 1982)*

## ABONNEMENTS

FRANCE ÉTRANGER

1982 190 F 230 F

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

**PRESSES UNIVERSITAIRES  
DE FRANCE**

*SERVICE DES PÉRIODIQUES*

*12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)*

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

*POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal et ses chroniques (opinion, V<sup>e</sup> République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques.*

## la République fédérale d'Allemagne

Plus de trente ans ont passé depuis qu'en 1949 la R. F. A. s'est donné des institutions démocratiques. Le recul est suffisant pour esquisser un bilan des espoirs dont la loi fondamentale était porteuse.

L'Etat de droit assure-t-il un respect scrupuleux de la légalité ? Le fédéralisme est-il parvenu à un équilibre efficace entre le Bund et les Länder ? Comment le juge constitutionnel a-t-il respecté la volonté du constituant ? Une personnalisation du pouvoir n'est-elle pas réapparue au profit du chancelier ? Les partis concourent-ils au jeu démocratique ? Comment se répartissent les forces politiques ? Quels sont la place et le rôle des Eglises dans la société allemande contemporaine ? A ces questions parmi d'autres, *Pouvoirs* essaie d'apporter ici des éléments de réponse.

## POUVOIRS

Nouvelles éditions 1981 :

1. **l'alternance**
2. **le parlement européen**
4. **la V<sup>e</sup> République**
11. **psychanalyse**

Parutions 1981 :

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
20. **81 : la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste mondial**

