

POUVOIRS

puf

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CHRS

66

l'Allemagne

le constitutionnalisme allemand

michel fromont

l'unification

albert bleckmann

la constitution financière

pierre koenig

le fédéralisme à l'épreuve

vincent hoffmann-martinot

henrik uterwedde

qu'est-ce qu'un land ?

werner münch

l'élaboration de la loi

olivier jouanjan

le gouvernement fédéral

karlheinzi niclauss

le statut international

renata fritsch-bournazel

la crise des partis

adolf kimmel

COMITÉ DE RÉDACTION

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

CHRONIQUES

Pierre Astié
Repères étrangers
Pierre Avril
V° République
Dominique Breillat
Repères étrangers
Elisabeth Dupoirier
Gérard Grunberg
Opinion publique
Luc Ferry
Idées
Jean Gicquel
V° République
Jérôme Jaffré
Elections en France
G. W. Jones
Royaume-Uni
John Keeler
Etats-Unis
Adolf Kimmel
Allemagne
Andrea Manzella
Italie
Marie Mendras
CEI
Yves Mény
Politiques
Jacques Rupnik
Pays de l'Est
Pere Vilanova
Espagne

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu-Tinet

DIRECTION

Philippe Ardant
Olivier Duhamel

CONSEIL SCIENTIFIQUE

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

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Département des Revues
14, avenue du Bois-de-l'Épine
BP 90, 01003 Evry Cedex
Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	France	Etranger
1 an (1993)	325 F	415 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

66

L'Allemagne

Michel FROMONT. — Le constitutionnalisme allemand	5
Albert BLECKMANN. — Le processus d'unification de l'Allemagne	21
Pierre KOENIG. — La Constitution financière et économique . .	29
Vincent HOFFMANN-MARTINOT et Henrik UTERWEDDE. — Le fédéralisme à l'épreuve	51
Werner MÜNCH. — Anatomie d'un Land. Tâches et problèmes des Länder allemands et situation du système fédéral	67
Olivier JOUANJAN. — L'élaboration de la loi en République fédérale d'Allemagne	81
Karlheinz NICLAUSS. — Le Gouvernement fédéral	99
Renata FRITSCH-BOURNAZEL. — Le statut international de l'Allemagne	111
Adolf KIMMEL. — De la crise des partis à la crise de la démocratie ?	121

Ronny ABRAHAM et François GAZIER. — La Commission des sondages face au référendum sur la ratification du traité de Maastricht de septembre 1992	133
Chronique politique. La droite restaurée, Jérôme JAFFRÉ	141
Chronique de l'étranger. Lettre d'Italie : la « révolution » constitutionnelle, Andrea MANZELLA	157
Chronique de l'étranger. Lettre de l'Europe de l'Est : la dimension internationale de la séparation tchéco-slovaque, Jacques RUPNIK	161
Repères étrangers (1^{er} janvier 1993 - 30 avril 1993), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	167
Chronique constitutionnelle française (1^{er} janvier 1993 - 30 avril 1993), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL	177
Summaries	221

ISBN 2 13 045434 8

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1993, septembre

© Presses Universitaires de France, 1993
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

L'Allemagne

Conçue initialement pour régir provisoirement la société politique allemande en attendant la réunification, la Loi fondamentale de la République fédérale aura non seulement survécu à celle-ci mais en aura fourni le cadre juridique et culturel. C'est qu'en un demi-siècle, les principes du constitutionnalisme allemand ont pu bénéficier d'un consensus croissant et faire preuve d'une grande capacité d'adaptation. Les rôles respectifs de l'Etat fédéral et des Länder, du Gouvernement et du Parlement, des partis et des juges constitutionnels, des autorités monétaires et des Eglises, ont évolué avec le temps mais leur agencement n'a jamais été contesté.

Cela explique qu'au moment de la réunification des deux branches du peuple allemand, mais à partir des deux Etats radicalement différents, il n'y ait eu ni compromis, ni refondation, mais intégration pure et simple de l'Allemagne orientale dans l'Etat constitutionnel fédéral. Cette intégration n'est pas sans soulever d'immenses difficultés économiques, sociales, culturelles et politiques. Mais, trois ans plus tard, la volonté de fondre les deux Allemagnes dans le cadre constitutionnel et juridique de l'Etat occidental est un acquis indiscuté.

Les différentes contributions rassemblées ici s'interrogent sur le constitutionnalisme allemand, analysent des dimensions moins étudiées du système allemand (la constitution financière et monétaire, le fonctionnement du Parlement) ou revisitent les institutions mieux connues (comme le fédéralisme) mais que la réunification oblige à une inévitable adaptation. Elles abordent les dossiers récents consécutifs à la réunification et liés à l'effondrement du communisme en Europe (le nouveau statut international de l'Allemagne).

Cadre explicite de l'Allemagne réunifiée, modèle implicite des partisans d'un fédéralisme européen, le constitutionnalisme d'outre-Rhin n'a pas fini d'interpeller et d'inspirer les constitutionnalistes de toute l'Europe.

Philippe ARDANT

Hugues PORTELLI

- Albert Bleckmann, professeur de droit public, de droit international public et de droit européen à l'Université de Münster ; *Zur verfassungsrechtlichen Sanierungspflicht der Treuhandanstalt*, Schriftenreihe Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht, Band 3, Carl Heymanns Verlag, 1992.
- Renata Fritsch-Bournazel, directeur de recherche à la FNSP (CERI) et professeur à l'IEP ; *L'Allemagne unie dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Complexe, 1991.
- Michel Fromont, professeur à l'Université de Paris I - Sorbonne ; *Introduction au droit allemand* (avec A. Rieg), t. II, Paris, Cujas, 1984.
- Vincent Hoffmann-Martinot, chargé de recherche au CNRS au Centre d'étude et de recherche sur la vie locale (IEP de Bordeaux) ; *Finances et pouvoir local. L'expérience allemande*, Paris, PUF.
- Olivier Jouanjan, professeur à l'Université de Bourgogne ; *Le principe d'égalité devant la loi en droit allemand*, Paris, Economica, 1992.
- Adolf Kimmel, professeur de science politique à l'Université de Würzburg.
- Pierre Koenig, professeur à l'Université Robert Schuman de Strasbourg III.
- Werner Münch, professeur de science politique et ministre-président (CDU) du Land de Saxe-Anhalt.
- Karlheinz Niclauss, professeur de science politique à l'Université de Bonn ; *Kanzlerdemokratie-Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer ein Helmut Kohl*, Stuttgart, 1988.
- Henrik Uterwedde, chargé de recherches à l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg ; *Communes en France et en Allemagne*, Düsseldorf, Gémini Multimédia, 1991 (édition bilingue).

MICHEL FROMONT

Le constitutionnalisme allemand

Le constitutionnalisme allemand est tout d'abord apparu au XIX^e siècle dans les Etats allemands nés des décombres du Saint Empire romain qui n'a disparu officiellement que le 6 août 1806, mais qui n'était plus que l'ombre de lui-même depuis les traités de Westphalie de 1648. Ce constitutionnalisme naquit d'abord dans les Etats d'importance moyenne de l'Allemagne du Sud, les uns après le Congrès de Vienne, notamment la Bavière (1818), le Bade (1816), le Wurtemberg (1818) et la Hesse-Darmstadt (1820), les autres après les événements survenus en France en juillet 1830, principalement les Etats d'importance moyenne d'Allemagne du Nord tels que la Hesse électorale (1831), le Holstein (1831), la Saxe (1831), le Brunswick (1832) et le Hanovre (1833). Il ne s'installa définitivement dans les deux grands Etats allemands de l'époque, la Prusse et l'Autriche, que plus tard, c'est-à-dire respectivement en 1850 et 1867. Ces constitutions qui étaient le plus souvent octroyées, parfois négociées, se sont appliquées jusqu'à l'effondrement général de 1918. Elles furent remplacées par les constitutions républicaines des Länder de la République de Weimar qui succédèrent aux anciens Etats membres de l'Empire wilhelminien, puis par celles des onze Länder de la République de Bonn auxquels viennent de s'adjoindre celles des cinq nouveaux Länder.

En 1848, l'idée d'unité allemande ne parvint pas à prendre corps en raison de l'hostilité des monarques envers une assemblée constituante jugée trop libérale et également en raison de la difficulté de rassembler dans un même ensemble fédéral les deux grands Etats allemands qu'étaient l'Empire autrichien et la Prusse. C'est pourquoi la constitution de l'Empire wilhelminien de 1871 fut la

première constitution d'une Allemagne unifiée sans l'Autriche ; elle fut suivie par celles des Républiques de Weimar (1919) et de Bonn (1949).

Cette riche histoire constitutionnelle de l'Allemagne est marquée, au XIX^e siècle, par une grande stabilité et, au XX^e siècle, par la succession de deux familles de constitutions, celles de l'après-première-guerre mondiale et celles de l'après-deuxième-guerre mondiale, les nazis ayant simplement mis à bas la constitution qui régissait l'Allemagne au moment de leur prise du pouvoir. Bref le nombre des textes constitutionnels du passé est plus considérable en raison du grand nombre d'États concernés qu'en raison d'une hypothétique instabilité constitutionnelle.

On pourrait penser *a priori* qu'il y a une nette coupure entre les constitutions du XIX^e siècle et celles du XX^e siècle. Il n'en est rien. En fait, il existe une remarquable continuité entre les textes du XIX^e siècle et ceux du XX^e siècle. En premier lieu, l'idée d'État de droit (*Rechtsstaat*), qui est si caractéristique du constitutionnalisme allemand, est apparue avec beaucoup de force dès le XIX^e siècle. En second lieu, même s'il a évolué, notamment du fait de l'éclatement de la Prusse en plusieurs Länder, le fédéralisme n'est pas, aujourd'hui, très différent de celui mis en place en 1871 ; il a conservé bien de ses originalités primitives. En définitive, seul le troisième élément caractéristique du constitutionnalisme allemand, le principe démocratique, a considérablement évolué en deux siècles : démocratie censitaire et limitée au XIX^e siècle, l'Allemagne est devenue une démocratie parlementaire fondée sur les partis, après avoir fait l'expérience malheureuse d'une démocratie semi-plébiscitaire.

I. DE L'ÉTAT DE DROIT FORMEL A L'ÉTAT DE DROIT MATÉRIEL

Au XIX^e, la constitution est conçue, en Allemagne comme dans tous les pays d'Europe, comme un élément de limitation du pouvoir par le droit, bref comme la base même de l'État de droit, c'est-à-dire d'un État régi par le droit et non plus placé au-dessus du droit comme le postulait le principe de la monarchie absolue. Cependant, l'idée d'État de droit est particulièrement forte en Allemagne dès le XIX^e siècle, sans doute parce qu'elle était le seul élément permettant de limiter un pouvoir monarchique resté fort, faute d'un développement suffisamment marqué de l'idée démocratique. C'est sans doute pourquoi le principe de l'État de droit domine aujourd'hui encore les systèmes constitutionnels allemands.

1 / L'Etat de droit dans les constitutions du XIX^e siècle

Au début du XIX^e, c'est-à-dire à l'époque dite du constitutionnalisme précoce (*Frühkonstitutionalismus*), le constitutionnalisme a essentiellement pour objet de limiter le pouvoir du monarque en instaurant au moins partiellement la séparation des pouvoirs, le monarque ne conservant plus que l'exclusivité du pouvoir exécutif.

Par exemple, la Constitution du royaume de Bavière du 26 mai 1818 limite le pouvoir du roi, d'une part, en l'amputant d'une partie du pouvoir législatif et, d'autre part, en le privant de la quasi-totalité de son pouvoir judiciaire. Ainsi, en ce qui concerne le pouvoir législatif, le titre VII définit, tout d'abord, le domaine réservé à la loi selon une formule qui conservera toute sa valeur jusqu'au milieu du XX^e siècle et qui a encore laissé bien des traces dans le droit positif actuel : toute règle générale qui « touche la liberté des personnes ou la propriété des nationaux » ; le titre VII organise, ensuite, le partage de ce pouvoir législatif entre les chambres et le roi en posant la règle de l'assentiment des chambres et de la sanction par le roi¹.

Les constitutions qui furent adoptées après la Révolution française de 1830 en Allemagne du Nord suivirent à peu près le modèle de l'Allemagne du Sud. Une évolution sensible ne se produisit qu'avec l'instauration, en 1850, du constitutionnalisme dans l'Etat allemand le plus puissant et le plus moderne de l'époque, la Prusse. La période classique du constitutionnalisme allemand commence alors et ne se terminera qu'en 1918.

Or, ce qui caractérise la Constitution prussienne, c'est qu'elle met en place, non pas une monarchie parlementaire, thème qui sera développé dans la troisième partie, mais une monarchie limitée, c'est-à-dire une monarchie dans laquelle le principe de séparation des pouvoirs aboutit à l'attribution exclusive du pouvoir exécutif au roi, à l'attribution exclusive du pouvoir judiciaire aux juridictions et au partage du pouvoir législatif entre le roi et les chambres, chacun de ces pouvoirs ayant à la fois le pouvoir d'initiative et le pouvoir de consentir la loi, étant précisé, par ailleurs, que ce pou-

1. § 2 : « Sans les conseils et l'assentiment des Etats du Royaume, aucune loi générale nouvelle qui concerne la liberté des personnes ou la propriété des nationaux ne peut être édictée, ni aucune loi ancienne modifiée, authentiquement interprétée ou abrogée » ; § 30 : « Seul le roi sanctionne les lois et les promulgue par sa signature et le visa de l'accord du Conseil d'Etat et de l'obtention des conseils et de l'assentiment des Etats. »

voir législatif est entendu de façon restrictive comme le pouvoir d'édicter des règles touchant la liberté et la propriété des personnes. Ce partage du pouvoir législatif est certes une atténuation du principe de séparation des pouvoirs.

Mais, pour le reste, la Constitution prussienne met en place une séparation rigide des pouvoirs qui, à bien des égards, rappelle la Constitution américaine. En premier lieu, le roi est le maître absolu du Gouvernement, de l'administration, de la diplomatie et de l'armée, lesquels constituent, en quelque sorte, son domaine réservé ; certes, les chambres ont le pouvoir de voter le budget, mais elles ne purent jamais l'exercer aux fins de contrôler l'action du roi (voir le célèbre conflit qui opposa Bismarck à la chambre basse). De même, l'indépendance du pouvoir judiciaire est fortement affirmée même si les juges sont nommés par le roi : les tribunaux sont « indépendants et soumis à aucune autre autorité que la loi » (art. 86) ; les juges ne peuvent être suspendus ou révoqués que « par une décision juridictionnelle et pour des motifs prévus par la loi » (art. 89) et ils ne peuvent être recrutés qu'en raison de leurs mérites et dans les conditions prévues par la loi (art. 90). Enfin, le domaine de la loi est un domaine réservé et correspond aux matières où l'Etat, incarné par le roi, et la société, représentée par les chambres, doivent nécessairement collaborer pour le bien de tous ; c'est, en quelque sorte, le lien de jonction entre l'Etat et la société, idée qui est également présente à certains égards dans la pensée constitutionnelle gaulliste.

La création de la Confédération d'Allemagne du Nord, puis, en 1871, du Reich ne modifia pas sensiblement la situation. Certes, le Reichstag était une assemblée élue au suffrage universel et avait des pouvoirs budgétaires plus étendus que les chambres prussiennes. Mais, pour le reste, le schéma général restait celui d'une monarchie limitée dans laquelle l'idée d'un domaine réservé aux monarques réunis au sein du Reichsrat et celle d'un domaine réservé à la loi, mais limité aux seules questions de droit privé, restaient prédominantes. Quant au pouvoir judiciaire, il demeurait l'apanage presque exclusif des juridictions des Länder.

Cette conception de la séparation des pouvoirs fit l'objet d'un effort de théorisation à la fin du XIX^e siècle grâce à la notion d'Etat de droit (*Rechtstaat*) ; par Etat de droit, les juristes allemands entendirent un Etat dans lequel le pouvoir exécutif est réservé au roi, où la loi s'impose au respect tant du roi que des juridictions et où ces dernières sont indépendantes et soumises à la seule autorité de la loi. Les Allemands attachèrent d'autant plus d'importance à l'affirmation de l'Etat de droit que les régimes politiques de

l'époque étaient encore faiblement démocratiques ; ils y attachent encore aujourd'hui une grande importance dans la mesure où l'avènement de la démocratie au XX^e siècle n'apporta pas, du moins dans un premier temps, plus de liberté.

2 / L'Etat de droit dans la Constitution de Weimar

La conception traditionnelle de l'Etat de droit subit des inflexions sous la République de Weimar qui, d'ailleurs, ne se révélèrent pas toujours très heureuses et il faudra attendre la Loi fondamentale de 1949 pour que l'idée d'Etat de droit retrouve son prestige d'antan grâce à une mutation en tous points remarquable.

La Constitution de 1919 apporta, tout d'abord, une nouvelle répartition des pouvoirs, puisqu'un régime parlementaire était institué et que la notion de domaine réservé à l'exécutif semblait ainsi condamnée ; elle ne l'était toutefois que partiellement puisque le président du Reich, élu au suffrage universel, conservait une partie des anciens pouvoirs du monarque, notamment en cas de crise, et que l'idée d'une fonction publique et d'une armée au service exclusif de l'exécutif demeurait très forte dans les esprits.

La deuxième innovation apportée par la constitution a été la rédaction d'une déclaration des droits beaucoup plus complète et comprenant en particulier des « principes économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » pour reprendre l'expression employée par le préambule de la Constitution française de 1946 ; la notion d'Etat de droit perdait de ce fait son caractère purement formel (séparation des pouvoirs) et, de ce fait, acquérait également un contenu substantiel (droits fondamentaux) ; mais le caractère souvent programmatique de ces dispositions se révéla peu favorable à leur application par les tribunaux.

En effet, et c'est là la troisième innovation apportée par la République de Weimar, alors qu'aucun texte ne le leur attribuait expressément, les tribunaux se reconnurent le droit de ne pas appliquer les lois qui ne leur paraissaient pas suffisamment respectueuses des droits garantis par la constitution ; mais, en réalité, ils le firent dans un esprit antidémocratique (mépris pour un législateur démocratique) et dans un esprit conservateur, ne reconnaissant de droit positif qu'aux seules dispositions consacrant des droits classiques, tels que le droit de propriété.

Pire : la République de Weimar disparut en 1933 en toute légalité. En effet, Hitler et son Gouvernement de coalition furent nommés régulièrement par le président von Hindenburg et ils se firent

ensuite conférer des pouvoirs dictatoriaux par le Reichstag. Cette subversion de l'Etat de droit dans le respect des formes légales convainquit les Allemands qu'un Etat de droit fondé sur le seul respect des formes n'apportait pas toutes les garanties nécessaires pour protéger les libertés et qu'il fallait donc adopter dorénavant une conception matérielle de l'Etat de droit, c'est-à-dire celle d'un Etat assurant l'effectivité des droits fondamentaux de la personne humaine. C'est ce que réalisa la Loi fondamentale de 1949.

3 / *L'Etat de droit selon la Loi fondamentale*

De fait, l'objectif poursuivi par les constituants de 1949 fut d'aller au-delà de la simple séparation des pouvoirs en définissant avec précision les droits fondamentaux et en confiant la protection de l'ensemble du nouvel ordre constitutionnel à des juridictions¹. Dorénavant, l'essentiel, c'est la protection des droits fondamentaux comme en témoigne le fait qu'ils occupent désormais la première place dans le texte constitutionnel et qu'ils sont rédigés de façon suffisamment précise pour qu'ils puissent être invoqués en justice, ce qui explique que même les députés du Parti social-démocrate consentirent à la mise à l'écart de la plupart des droits sociaux.

En même temps, la position du pouvoir judiciaire au sein des organes constitutionnels était considérablement renforcée. En premier lieu, la Cour constitutionnelle cessait d'être, comme sous la République de Weimar, simplement un organe d'arbitrage entre la Fédération et des Länder et un organe de la justice politique ; elle devenait le garant, sinon exclusif, du moins principal, du respect de l'ensemble de la Constitution, notamment des droits fondamentaux ainsi que des règles de la démocratie... En second lieu, l'ensemble des tribunaux recevait la mission de soulever toute exception d'inconstitutionnalité relative aux lois (art. 100) et aussi celle de protéger les droits des individus contre le pouvoir exécutif (art. 19). Ainsi, l'Etat de droit ne devenait pas seulement un Etat tenu de respecter la dignité de la personne humaine et les droits fondamentaux qui en découlent, mais encore un Etat confiant aux juges le droit au dernier mot, bref un Etat des juges.

Faut-il en déduire qu'en Allemagne la conception actuelle de l'Etat de droit représente une rupture avec les conceptions traditionnelles, plus restrictives ? Nous ne le pensons pas. En effet,

1. Pour une analyse approfondie de la notion allemande d'Etat de droit, voir Fromont, *L'Etat de droit*, *Revue du droit public*, 1984, p. 1203.

comme dans le passé, le système politique allemand apparaît toujours comme étant d'abord un Etat de droit, c'est-à-dire un Etat tout entier régi par le droit et respectueux des droits subjectifs de ceux qui sont soumis à son pouvoir. Aujourd'hui encore, le caractère fédéral et démocratique de la République n'arrive qu'en second : le fédéralisme n'est-il pas de plus en plus conçu comme une forme particulière de séparation des pouvoirs et la démocratie n'est-elle pas conçue comme un ensemble de règles du jeu que le juge doit faire respecter ? Ce qui est certain, c'est que la Constitution est plus que jamais la source de tout pouvoir et la source de tout droit, subjectif ou objectif.

Quoi qu'il en soit, cette nouvelle conception de l'Etat de droit a été une telle réussite qu'il a permis de briser bien des traditions autoritaires héritées de la Prusse, qu'il est devenu un modèle pour les nouvelles démocraties d'Europe, notamment l'Espagne dont la Constitution de 1975 a repris bien des éléments, et enfin qu'il a acquis auprès des Allemands un tel prestige qu'au jour de la réunification, il ne fut pas question de ne pas conserver intégralement l'Etat de droit qu'avait mis en place la République de Bonn.

II. LE FÉDÉRALISME

L'Allemagne a été longtemps un espace marqué par la diversité : diversité des religions, diversité des monarchies, diversité des mœurs et même de la langue, tout en étant caractérisé par une certaine communauté, communauté de culture principalement. Il en est resté l'habitude de ne pas rechercher l'uniformité et d'éviter le centralisme. La technique fédérale est donc apparue tout naturellement comme la meilleure technique possible dès que se posa la question de la reconstitution de l'unité allemande autour de la Prusse et par exclusion de l'Autriche. Toutefois ce fédéralisme prit tout d'abord une forme monarchique qui a laissé des traces importantes dans l'aménagement du fédéralisme républicain du XX^e siècle et le différencie aujourd'hui encore fortement du fédéralisme américain ou helvétique.

1 / *Le fédéralisme monarchique*

Le Saint Empire romain, qui disparut en 1806, n'était pas à proprement parler un Etat fédéral, mais plutôt une union d'Etats souverains qui acceptaient d'être liés par une alliance militaire défensive et

dont les organes majeurs, le Reichstag et le Reichskammergericht, disposaient d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir judiciaire limités. Il représente toutefois un modèle d'organisation qui ne sera pas sans influence sur la Constitution du Reich de 1871.

En effet, si l'on considère tout d'abord les organes, on observe que le Reich créé par Bismarck a pour organe exécutif suprême, non pas l'empereur, qui n'a, en principe, qu'une fonction présidentielle, mais le Bundesrat, assemblée des représentants des monarchies qui possède le droit d'initiative législative, le pouvoir d'adresser des instructions en vue de l'exécution des lois impériales et celui de se prononcer sur les carences des Etats membres en matière d'exécution des lois impériales. Un tel système est manifestement inspiré du modèle du Saint Empire et se retrouve, comme nous le verrons, dans l'institution de l'actuel Bundesrat.

En revanche, tant en matière législative qu'en matière exécutive, la répartition des compétences correspond plutôt à celles figurant dans les constitutions fédérales de l'époque, à savoir celles des États-Unis et de la Suisse, c'est-à-dire une répartition par matières. Plus précisément, la Constitution de 1871 ne fit pas correspondre compétences législatives et compétences exécutives comme dans la Constitution américaine et suivit plutôt l'exemple de la Suisse : le Reich reçut des compétences législatives étendues, spécialement en droit privé, en droit pénal et en procédure, ce qui permit les grandes codifications de la fin du siècle et, au contraire, les Etats membres, qui étaient pour la plupart des monarchies, conservèrent la quasi-totalité des compétences exécutives, à l'exception toutefois des moyens d'échange et de communication (monnaie, chemins de fer et postes) et des questions concernant la paix et la guerre (les grands Etats conservant leurs armées propres), ainsi, d'ailleurs qu'une grande partie des ressources financières. Ce type de répartition des compétences, qui concentre l'essentiel des compétences administratives entre les mains des Etats membres, s'est perpétué jusqu'à aujourd'hui.

Enfin, le fédéralisme allemand se caractérisait par la prépondérance du royaume de Prusse tant en raison de sa puissance économique et militaire que des privilèges reconnus à la Prusse : le roi de Prusse était empereur, son chancelier était chancelier du Reich.

2 / *Le fédéralisme de Weimar*

L'avènement de la République supprima l'une des originalités du fédéralisme allemand, à savoir son caractère monarchique, et en atténua une autre, à savoir l'hégémonie de la Prusse : certes le pré-

sident du Reich et le chancelier du Reich n'étaient plus automatiquement prussiens, mais la Prusse ne fit pas l'objet d'une partition et resta donc de ce fait l'Etat le plus important du Reich, malgré les amputations subies à l'est au profit de la Pologne.

Mais, pour le reste, la continuité l'emportait nettement. En premier lieu, sur le plan des symboles, la République de Weimar demeurait un Reich, mot qui devient d'ailleurs intraduisible, sinon de façon approximative par le mot français de « Nation ». En second lieu, le Reichsrat, nouvelle dénomination du Bundesrat, demeurait composé exclusivement de représentants des gouvernements des Etats membres avec une répartition inégalitaire des droits de vote comme dans le précédent régime. Enfin, en dernier lieu, le système de répartition des compétences restait fondamentalement le même que précédemment : le Reich conservait l'essentiel du pouvoir législatif ainsi que les juridictions de cassation, les Etats membres conservaient la quasi-totalité du pouvoir administratif et financier ainsi que toutes les juridictions du fond.

Toutefois, il faut noter, sur ce dernier point, un glissement, non pas sur le plan des techniques, mais sur le plan quantitatif. En effet, comme la nécessité de respecter les monarchies des Etats membres disparaissait et, que, de surcroît, le libéralisme allemand est traditionnellement favorable à une forte unité de l'Allemagne, il était naturel que l'instauration du nouveau régime entraînaît une centralisation accrue : de fait, le pouvoir d'intervention du Reich dans les affaires intérieures des Länder, y compris celui de changer le Gouvernement de l'un d'eux, est non seulement reconnu (art. 48, alinéa 1), mais encore il fut effectivement exercé pendant les douze années mouvementées de la jeune République. De plus, outre le fait que les Länder perdaient les compétences militaires et diplomatiques qui leur restaient, ils perdirent pratiquement tout leur pouvoir fiscal au profit du Reich (art. 8). Enfin, les constitutions des Länder devaient désormais être conformes aux principes démocratiques (art. 17, règle probablement empruntée à la Suisse) et les frontières et l'existence même des Länder pouvaient être remises en cause par le Reich avec l'accord des populations intéressées (art. 18).

3 / Le fédéralisme de la République fédérale d'Allemagne

En 1949, il y eut un véritable débat, non pas sur le principe de la restauration du fédéralisme, mais sur son degré de décentralisation. Les facteurs favorables à l'instauration d'un fédéralisme fortement unitaire étaient essentiellement d'ordre objectif : d'une part, les fron-

tières des nouveaux Länder ne pouvaient être qu'artificielles du fait que les nouveaux Länder avaient été découpés à l'intérieur des zones d'occupation et qu'il n'y avait plus de Prusse à proprement parler et, d'autre part, l'arrivée des réfugiés ayant fui les Soviétiques avait entraîné un formidable brassage de populations. L'un et l'autre de ces facteurs ruinaient à peu près complètement la justification traditionnelle du fédéralisme, à savoir la nécessité de respecter le particularisme culturel et social de chacun des composants de l'Etat fédéral. Mais les facteurs favorables à l'instauration d'un fédéralisme fortement décentralisé furent les plus forts. Ils étaient essentiellement d'ordre politique : d'une part, la volonté des Allemands de rompre avec le centralisme de fait pratiqué par les nationaux-socialistes et de rétablir un fédéralisme qui avait pour nouvelle justification celle de compléter la séparation horizontale des pouvoirs par une séparation verticale des pouvoirs ; d'autre part, la volonté des Alliés de l'Ouest d'empêcher la reconstitution d'un Etat allemand centralisé.

De fait, le fédéralisme instauré par la Loi fondamentale est, à bien des égards, plus proche de celui de Bismarck que celui de Weimar qui, nous l'avons vu, était caractérisé par une forte poussée de centralisation. En premier lieu, le pouvoir fiscal n'est certes pas rendu totalement aux Länder, mais la répartition des ressources fiscales principales est effectuée de façon beaucoup plus équilibrée. En second lieu, le Bundesrat, qui reprend son nom de l'époque wilhelminienne et continue d'être composé de représentants des gouvernements des Länder, retrouve une grande partie des compétences législatives de la Fédération qu'il possédait au XIX^e siècle et qu'il avait en partie perdues sous la République de Weimar.

Ainsi le fédéralisme allemand d'aujourd'hui doit beaucoup aux régimes antérieurs et spécialement au Reich wilhelminien : les Länder ont le quasi-monopole de l'administration et ils participent à l'exercice du pouvoir législatif fédéral par l'intermédiaire d'un organe composé de leurs ministres et assurant leur représentation de façon inégalitaire (le nombre des voix dont dispose chaque Land varie de 3 à 6 voix depuis la révision de 1990). D'où l'appellation de fédéralisme exécutif qui est parfois donnée au fédéralisme allemand.

III. LA DÉMOCRATIE

Incontestablement, c'est le troisième élément du constitutionnalisme allemand, la démocratie, qui a été le plus difficile à déve-

lopper et qui, de ce fait, a fait l'objet de plus de variations : la continuité de la tradition constitutionnelle allemande est en ce domaine assez limitée. Trois expériences ont été successivement tentées : la démocratie limitée du XIX^e siècle, la démocratie mi-parlementaire, mi-plébiscitaire de la République de Weimar et la démocratie parlementaire et partisane de Bonn.

1 / *La démocratie limitée du XIX^e siècle*

Au XIX^e siècle, la démocratie n'est pas véritablement parvenue à s'établir. En effet à une monarchie limitée a toujours correspondu une démocratie limitée, c'est-à-dire un régime dans lequel le pouvoir exécutif échappait à toute influence du peuple et de ses représentants et dans lequel le pouvoir législatif était, comme nous l'avons vu, partagé entre les monarques et les assemblées représentatives ; le régime parlementaire ne fera une timide apparition, en 1912, que dans un seul Etat, la Bavière, et ne sera introduit au niveau du Reich que quelques jours avant l'armistice du 11 novembre 1918, soit le 28 octobre 1918.

Bien plus, dans les Etats membres du Reich, les assemblées législatives ne furent élues au suffrage universel, direct, égal et secret, qu'au début du XX^e siècle et seulement dans certains Etats du Sud (à l'exception du duché de Bade qui l'avait adopté dès 1869) ; au contraire, jusqu'en octobre 1918, la Prusse resta fidèle au système des trois classes qui donnait des résultats presque pires qu'un suffrage ouvertement censitaire. Seul le Reichstag fut, à la suite d'un véritable compromis historique conclu par Bismarck, élu au suffrage universel dès sa création en 1871, ce qui permit en particulier au Parti social-démocrate d'être représenté en 1912 par le groupe parlementaire le plus nombreux, malgré un découpage électoral qui lui était défavorable en raison de son ancienneté.

Cette absence de légitimité démocratique fut d'ailleurs une des causes de l'effondrement de l'Allemagne en 1918.

2 / *La démocratie mi-parlementaire, mi-plébiscitaire de Weimar*

La Constitution du Reich du 31 juillet 1919 affirmait clairement dans son article 1^{er} le caractère démocratique des nouvelles institutions : « Le Reich allemand est une République. Le pouvoir d'Etat vient du peuple » et elle posait le même principe pour les Länder (art. 17).

Cependant, la nouvelle démocratie n'était pas exclusivement parlementaire ; à l'instar de la constitution que la France devait se donner en 1958, elle comportait des éléments de démocratie plébiscitaire pour reprendre l'expression qui a la faveur des juristes allemands.

Certes la nouvelle Constitution du Reich posait les principes du suffrage universel, direct, égal et secret et de la représentation proportionnelle pour l'élection du Reichstag (art. 22), le principe de la responsabilité du Gouvernement devant le Reichstag (art. 54) ainsi que le principe de la compétence législative presque exclusive du Reichstag (art. 68). Mais elle introduisait un certain nombre d'éléments de démocratie plébiscitaire qui se révélèrent très importants. En premier lieu, le président du Reich est élu au suffrage universel direct pour sept ans et dispose de compétences étendues : droit de dissolution du Reichstag (qui fut fréquemment exercé) et surtout pleins pouvoirs en cas de crise, soit dans un Land, soit au niveau du Reich (ce qui permit la formation de gouvernements minoritaires et, à la fin, l'établissement d'une véritable dictature présidentielle). En second lieu, le peuple se voyait reconnaître le droit d'initiative législative à la demande d'un dixième des électeurs (il y eut quelques tentatives qui, si elles échouèrent, n'en furent pas moins un facteur d'agitation), le droit de se prononcer sur un référendum proposé par le président du Reich ou un tiers des députés du Reichstag et même le droit de révoquer le président à la demande du tiers des députés du Reichstag (prérogatives qui ne furent pas utilisées).

La plupart des Allemands sont unanimes pour reconnaître le caractère pleinement démocratique de la République de Weimar, mais sont obligés de constater que ces institutions se révélèrent incapables de diriger le pays parce qu'elles reposaient sur une dualité de légitimité ; de fait, à partir de 1925, l'Allemagne eut un président quasi monarchiste et un Reichstag qui, malgré ses divisions, essayait de mener une politique qui ne soit ni communiste, ni d'extrême droite. Mais, bien évidemment, c'est la division insurmontable du pays en trois camps presque égaux, les communistes, les démocrates (eux-mêmes divisés en une gauche et une droite) et l'extrême droite qui fut la cause de l'instabilité politique alors que les problèmes posés par la défaite étaient presque insolubles. Cet échec explique toutefois que la démocratie de Bonn fut pratiquement conçue en réaction contre une constitution qui avait conduit le pays à l'aventure et à la ruine.

3 / La démocratie parlementaire et partisane de Bonn

Les membres du Conseil parlementaire qui rédigèrent la Loi fondamentale du 23 juin 1949 eurent pour objectif principal d'établir une démocratie qui soit efficace et qui, par conséquent, permette une direction ferme et stable du pays. Dans ce but, ils éliminèrent tous les éléments de démocratie plébiscitaire, rationalisèrent le régime parlementaire et légitimèrent le rôle des partis politiques dans le fonctionnement de la démocratie.

L'élimination des éléments plébiscitaires consista, en particulier, dans la suppression de l'élection du Président au suffrage universel direct, ce qui entraîna la réduction des pouvoirs de celui-ci : il perdit ses pouvoirs de crise et son droit de dissolution fut réduit à peu de choses. Il était ainsi mis fin au dualisme de l'exécutif qui avait caractérisé le régime précédent. Cette élimination des éléments plébiscitaires fut toutefois moins radicale dans les constitutions des Länder : certes il n'y a pas non plus de président élu au suffrage universel pour la simple raison qu'il n'y a pas de chef de l'Etat distinct du chef du Gouvernement, mais il y a souvent des possibilités d'initiative populaire (ayant pour objet des lois ou la dissolution du Landtag) et de référendum législatif ou constitutionnel¹.

Le régime parlementaire fut rationalisé de différentes manières. En premier lieu, il fut décidé qu'un chancelier ne serait renversé que par l'élection de son successeur (motion de censure constructive, art. 67) ; à vrai dire, ce système n'a fonctionné qu'une fois (1982), les autres gouvernements étant purement et simplement tombés à la suite de la rupture de la coalition gouvernementale. En second lieu, il fut décidé que le droit de dissolution ne pourrait être exercé qu'en cas de rejet d'une question de confiance (art. 68) ; mais jusqu'à présent la dissolution n'a été décidée, à deux reprises (1972 et 1982), qu'à la suite d'une question de confiance rejetée artificiellement par le Bundestag. En revanche, la Loi fondamentale ne condamne nullement la représentation proportionnelle qui avait parfois été dénoncée comme une des causes de l'échec de la République de Weimar ; ses effets furent toutefois atténués par la règle interdisant aux partis ayant obtenu moins de 5 % des voix d'être représentés au Bundestag. Des règles assez voisines sont posées par les constitutions des

1. Pour plus de détails, voir Fromont, *La démocratie semi-directe en République fédérale d'Allemagne*, in Conac et Maus, *Le référendum, quel avenir ?*, Paris, 1990, p. 53.

Länder. La stabilité gouvernementale allemande ne résulte donc pas des efforts de rationalisation du régime parlementaire, mais de la troisième innovation, le régime des partis.

Sous la République de Weimar, les partis politiques furent systématiquement dénoncés par les conservateurs comme illégitimes, l'Etat devant être au service de tous. C'est pour lutter contre cette idée pernicieuse que les constituants ont inscrit à l'article 21 la célèbre phrase : « Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple. » De ce principe découlent diverses obligations (être organisés démocratiquement, ne pas poursuivre des objectifs incompatibles avec la constitution, avoir des finances transparentes) et surtout divers droits (quasi-monopole de la présentation des candidats individuels, élection de la moitié des députés sur des listes établies par les partis dans le cadre du Land, prérogatives des groupes parlementaires au sein du Bundestag, financement des partis politiques par l'Etat).

Outre ce statut juridique enviable, les partis politiques ont su conquérir une position dominante dans la vie politique. Ainsi, avant la constitution d'un nouveau gouvernement, les partis qui ont la majorité au Bundestag entreprennent de longues négociations en vue de conclure un contrat de coalition en bonne et due forme qui définit de façon détaillée le programme gouvernemental et qui répartit les fonctions ministérielles entre eux, les partis politiques se réservant le droit de désigner ensuite leurs titulaires. Bien plus, tous les partis politiques dits « porteurs de l'Etat », c'est-à-dire tous les partis ayant déjà exercé des responsabilités gouvernementales, soit la SPD, la FDP et la CDU/CSU, se partagent le pouvoir de choisir juges fédéraux et fédérés et responsables des établissements publics de radio et de télévision. Enfin, les partis politiques qui sont au pouvoir dans la Fédération, un Land, un arrondissement ou une commune mènent, en général, une politique favorisant systématiquement le recrutement et l'avancement de leurs adhérents dans la fonction publique, spécialement dans le domaine de l'administration, de la police et de l'enseignement. Bref, la démocratie allemande est devenue une démocratie partisane. La diminution du nombre de voix et même d'adhérents (la SPD et la CDU/CSU n'ont plus respectivement que 900 000 et 700 000 membres), observée depuis quelques années, traduit certes un certain rejet du système des partis de la part de la population ; néanmoins, il semble que le mouvement des Verts lui-même semble progressivement adopter le comportement d'un parti politique ordinaire et que le système actuel des partis semble devoir se maintenir encore assez longtemps, du moins dans ses traits essentiels.

CONCLUSION

Le constitutionnalisme allemand tel qu'il se présente dans cette synthèse est-il appelé à évoluer à la faveur de la réunification ? Il est encore trop tôt pour le dire.

Certes, la Loi fondamentale qui régit la Fédération doit faire l'objet d'une révision selon les termes mêmes du traité d'Union du 31 août 1990 dont l'article 5 dispose : « Les gouvernements des deux parties contractantes recommandent aux assemblées législatives de l'Allemagne unie de se saisir des questions relatives aux modifications ou compléments à apporter à la Loi fondamentale du fait de l'union de l'Allemagne, notamment des questions :

- « — portant sur les rapports entre la Fédération et les Länder, conformément à la résolution adoptée par les ministres-présidents le 5 juillet 1990 ;
- « — portant sur la possibilité d'une restructuration de l'espace Berlin-Brandebourg par un accord entre les Länder concernés, par dérogation aux dispositions de l'article 29 de la Loi fondamentale ;
- « — liées aux réflexions sur l'introduction dans la Loi fondamentale de dispositions sur les objectifs de l'action de l'Etat ; ainsi
- « — qu'aux questions portant sur l'application de l'article 146 de la Loi fondamentale et l'organisation d'un référendum dans ce cadre. »

Mais, jusqu'à présent, la coalition qui est au pouvoir à Bonn montre peu d'enthousiasme pour apporter des retouches importantes à la Loi fondamentale et la commission parlementaire chargée d'y réfléchir n'a pas encore remis son rapport. Très probablement, les retouches proposées consisteront seulement à assigner à l'Etat quelques objectifs dans le domaine de la politique sociale et de l'environnement, à essayer de rétablir un certain équilibre entre la Fédération et les Länder (alors que celui-ci a été mis à mal par la réunification, la Fédération y ayant joué le rôle majeur) et à prévoir de façon très restrictive des possibilités de référendum.

Quant aux constitutions des nouveaux Länder, elles ne diffèrent pas sensiblement de celles des anciens Länder, même si elles accordent une place plus importante aux objectifs de valeur constitutionnelle et aux éléments de démocratie semi-directe.

Ainsi l'union de l'Allemagne n'a pas, du moins pour l'instant, apporté de modifications sensibles au constitutionnalisme allemand tel qu'il s'est stabilisé il y a une quarantaine d'années. Prééminence du droit et des juges, répartition des pouvoirs entre une Fédération législative et des Länder administrateurs, parlementarisme fondé sur des partis puissants demeurent les éléments caractéristiques du constitutionnalisme allemand.

RÉSUMÉ. — *Le constitutionnalisme allemand est constitué de trois éléments : l'Etat de droit, le fédéralisme et la démocratie. L'Etat de droit est le plus ancien et le plus fort ; établi dans toute l'Allemagne dès 1850, il signifie depuis 1949 à la fois séparation des pouvoirs et protection des droits fondamentaux. Le fédéralisme a peu évolué : apparu en 1871, il a cessé d'être monarchique en 1919, mais reste caractérisé par l'étendue des compétences exécutives attribuées aux Länder. Enfin la démocratie est restée limitée jusqu'en 1919 et n'a pris la forme d'un parlementarisme fondé sur les partis qu'en 1949.*

ALBERT BLECKMANN

Le processus d'unification de l'Allemagne

*Aspects de droit constitutionnel
et de droit international public*

I. L'unification allemande s'est faite en deux étapes. Le traité relatif à la création de l'union monétaire, économique et sociale du 18 mai 1990 a préparé le terrain sur lequel pouvait se fonder le traité d'unification du 30 août 1990.

1) Dans ce contexte, il convient de souligner une caractéristique propre au « fédéralisme coopératif » de la République fédérale : les décisions politiques importantes sont prises à l'unanimité dans le cadre d'une procédure à laquelle participent le Gouvernement fédéral, l'opposition et les premiers ministres des Etats fédérés. Cette singularité s'impose du fait que, d'une part, la Cour constitutionnelle fédérale a considérablement étendu le domaine du droit constitutionnel : une modification de cette jurisprudence demande donc une majorité des deux tiers à la Diète fédérale et au Conseil fédéral. D'autre part, la plupart des lois ont besoin, pour entrer en vigueur, de l'accord du Conseil fédéral où les Etats fédérés gouvernés par l'opposition tiennent la majorité.

2) D'après l'article 40 du traité d'unification, les dispositions du traité portant création de l'union monétaire, économique et sociale restent en vigueur dans la mesure où le traité d'unification n'y a pas apporté de modifications. En ce qui concerne le traité monétaire, économique et social, ce sont surtout les dispositions fixant l'économie sociale de marché qui pourraient avoir encore

aujourd'hui une certaine importance du fait que la Cour constitutionnelle fédérale a décidé que la Loi fondamentale ne fixe pas de système économique : le traité d'union confirmerait ainsi les dispositions de la loi de stabilité économique du 8 juin 1967. Or, cette question perdra de son importance après l'entrée en vigueur du traité d'union de Maastricht qui, dans deux de ses articles, rend les principes de l'économie de marché obligatoires non seulement pour la Communauté mais aussi pour les Etats membres. De même, l'introduction des principes de la démocratie et de l'Etat social de droit dans les territoires de l'Est a perdu de son importance après l'entrée en vigueur du traité d'intégration, la Constitution fédérale étant applicable à ces territoires. Par contre, le traité d'union de 1990 garde toute sa valeur en ce qui concerne l'introduction dans les territoires de l'Est de nombreuses lois économiques.

II. Pour bien comprendre les problèmes de droit international public liés à l'unification allemande, il faut faire un pas en arrière et remonter à la situation juridique qui existait avant la réunification.

D'après les idées admises en République fédérale et partagées par les Alliés de l'Ouest, l'Empire allemand a continué d'exister après la deuxième guerre mondiale. En dépit de la capitulation de l'armée allemande, de la prise du pouvoir par les Alliés en 1945 et de la création des deux Etats allemands après 1949. L'une des conséquences juridiques est que les habitants de la République fédérale ainsi que ceux de la RDA ont une nationalité commune. Cette conception devait faciliter la solution du problème de la nationalité après l'unification : il n'était pas nécessaire de régler cette question dans le traité d'unification ou dans la Constitution fédérale. En ce qui concerne les habitants de l'Est, l'octroi de la « nationalité » de la RDA avait en même temps pour effet de conférer la nationalité allemande commune.

De l'avis même des puissances de l'Ouest, la République fédérale d'Allemagne est identique à l'Empire allemand. Ceci a pour conséquence que dans les rapports de la République fédérale avec l'Empire allemand, il n'y a pas de succession d'Etats au sens du droit international public. La République fédérale est donc automatiquement responsable des obligations conventionnelles et financières de l'Empire allemand. Malgré cette continuité et cette identité avec l'Empire allemand, les pouvoirs étatiques de la République fédérale étaient limités au territoire de la République fédérale ; ils ne s'étendaient donc pas au territoire de la RDA. La RDA était, par rapport aux Etats tiers, un Etat au sens du droit interna-

tional. L'unité de l'Empire allemand, de ce fait, ne pouvait être sauvée, en théorie, que par rapport à la République fédérale. La RDA était un Etat non pas au sens du droit international, mais du droit constitutionnel. La RDA était donc en train de se séparer de l'Empire allemand, mais cette sécession ne s'était pas encore accomplie. Les relations entre les deux Etats allemands ressortissaient donc encore du droit interne et non pas du droit international. Cette situation antérieure explique pourquoi le problème d'une éventuelle succession d'Etats par l'intégration de la RDA dans la République fédérale n'est pas, comme le pense la Cour constitutionnelle fédérale, identique par rapport aux Etats tiers et par rapport à la République fédérale. Dans les rapports entre les deux Allemandes, il n'y avait pas de succession d'Etat au sens du droit international, mais succession d'Etat au sens du droit constitutionnel. En revanche, par rapport aux Etats tiers, la RDA constituait un Etat au sens du droit international public, et il y avait bien succession d'Etat au sens international par rapport aux Etats tiers. Nous verrons par la suite que le traité d'unification a repris cette idée sans faire référence expresse à la terminologie du droit international.

Contrairement à la situation de la RDA, le traité général sur l'Allemagne de 1954 avait, en outre, réservé certains pouvoirs aux anciennes puissances d'occupation par rapport à l'Allemagne de l'Ouest. Ceci en cas de circonstances d'exception, à propos de la situation de l'Allemagne ou encore des pouvoirs d'occupation sur Berlin. Les réserves relatives à la situation d'exception ont perdu de leur importance, des pouvoirs analogues ayant été introduits dans la Constitution fédérale. Du fait de la réserve sur la question allemande, les Alliés ont dû, par un traité, accepter l'unification prévue par le traité entre les deux Allemagnes. Dans ce traité, les puissances d'occupation ont aussi renoncé à leurs pouvoirs sur Berlin. En fait, la Constitution de la RFA avait, déjà en 1949, traité Berlin comme un Etat fédéré à part entière, et les limitations à sa situation juridique, imposées par le régime d'occupation, avaient été annulées par le traité « 4 plus 2 », il n'était donc pas nécessaire de modifier la Constitution fédérale pour adapter le statut de Berlin à la nouvelle situation juridique.

III. Avant la conclusion du traité d'unification, l'opinion publique allemande a soulevé la question de savoir si l'intégration de la RDA devait se faire d'après la procédure prévue par l'article 23 ou en suivant la voie tracée par l'article 146 de la Constitution fédérale. L'article 23 réglementait à l'époque l'adhésion d'un nou-

vel Etat fédéré à la République fédérale : cette intégration pouvait, d'après les commentateurs, se faire par un traité entre la République fédérale et le nouvel Etat fédéré, ou bien, comme cela avait été le cas pour l'adhésion de la Sarre, par une loi fédérale qui prévoirait en même temps les conditions de cette intégration. L'article 146 de la Constitution qui se réfère expressément à la réunification prévoyait par contre la mise en vigueur d'une nouvelle constitution, valable pour les deux parties de l'Allemagne et qui devrait être acceptée par un référendum.

Selon la majorité des auteurs, la Constitution fédérale accordait à la République fédérale une large marge d'appréciation dans le choix entre les deux procédures. Le traité d'unification s'est décidé, pour donner de l'importance à ces deux articles, en faveur d'une procédure mixte. La réunification s'est accomplie par une intégration de l'Allemagne de l'Est dans la République fédérale d'après l'article 23, mais le traité d'union a prévu que le Parlement fédéral devait décider d'une éventuelle modification de la Constitution fédérale pour adapter cette Constitution à la nouvelle situation. Le choix de cette procédure était dicté par le fait que la population de l'Est, dans sa majorité, a voulu l'adhésion aux valeurs de la Constitution fédérale. La commission chargée d'une éventuelle modification de la Constitution n'a pas encore terminé ses travaux. D'après les bruits qui courent, la commission s'est décidée à ne pas modifier de façon substantielle la Constitution fédérale. La majorité, dans la commission, a notamment rejeté la proposition d'introduire dans la Constitution une disposition relative à la protection de l'environnement et des droits sociaux.

IV. L'intégration des nouveaux Etats fédérés dans la République fédérale a posé d'immenses problèmes du fait que, d'une part, la situation juridique dans les nouveaux Länder ne correspondait pas à la conception de l'Etat de droit de la Constitution fédérale et que, d'autre part, la reconstruction économique demande d'énormes efforts financiers de la part des Etats de l'Ouest. Pour les deux raisons, la Constitution de la République fédérale ainsi que les lois fédérales ne pouvaient pas s'appliquer d'un coup aux nouveaux territoires. Le traité d'unification en a tiré la conséquence : un très grand nombre de dispositions constitutionnelles ne sont applicables aux nouveaux territoires qu'après un délai de trois ou de cinq ans.

Cette question est réglée par le nouvel article 143 de la Consti-

tution fédérale. Cette disposition nouvelle se réfère d'abord aux droits et aux principes fondamentaux et, notamment, au principe d'égalité. D'après le nouvel article 143, le droit en vigueur dans les pays de l'Est pouvait, jusqu'en décembre 1992, déroger aux normes de la Constitution fédérale tant que leur application intégrale n'était pas possible ; ces normes ne devaient pourtant pas violer « l'essence des droits fondamentaux » (art. 19, al. 2), ni déroger au principe de l'Etat social de droit ou à la structure fédérale (art. 79, al. 3, de la Constitution). En effet, le traité d'unification a suspendu l'application de nombreuses lois fédérales dans les territoires de l'Est. Cette dérogation aux normes générales aurait violé le principe d'égalité si la Constitution, dans son nouvel article 143, n'avait expressément prévu la dérogation aux principes généraux.

Par contre, une dérogation aux dispositions des chapitres II, VIII, IX, X et XI est possible jusqu'au 31 décembre 1995. Ces dispositions se réfèrent à l'ordre fédéral et aux dispositions de la Constitution financière.

Cette dérogation à l'ordre financier de la Fédération vise essentiellement les transferts financiers de la Fédération et des Etats fédérés « riches » aux Etats fédérés « pauvres ». Les sommes prévues pour ces transferts, d'une part, ne suffisaient pas pour les besoins des nouveaux Etats fédérés de l'Est. D'autre part, l'application de ces dispositions constitutionnelles aux nouveaux Etats fédérés aurait eu pour conséquence de diminuer considérablement les sommes destinées aux besoins des pays pauvres de l'Ouest. C'est pour cette raison que le traité d'unification a suspendu l'application de ces dispositions constitutionnelles aux pays de l'Est. La solution du problème a été trouvée par la création d'un fonds spécial pour les pays de l'Est.

Notons que le nouvel article 143, al. 2, perdra de son importance lors de l'introduction dans la Constitution des nouvelles dispositions financières décidées lors de la conclusion du « pacte de solidarité » en mars 1993.

Notons enfin que l'expropriation des fonds effectuée par la RDA a posé le problème de leur restitution. Les règles de privatisation du traité d'unification ne correspondent pas entièrement à la garantie de la propriété privée de l'article 14 de la Constitution fédérale. En effet, la situation économique à l'Est devait exclure la reprivatisation dans la mesure où ces fonds étaient nécessaires pour faire avancer les investissements économiques. D'autre part, la République fédérale s'était engagée vis-à-vis de l'Union soviétique à ne pas rendre aux anciens propriétaires les fonds qui avaient été

expropriés après 1945 par la puissance soviétique. La Cour constitutionnelle a déclaré que l'exclusion dans ce cas de la restitution ne violait pas la Constitution. En effet, le nouvel alinéa 3 de l'article 143 de la Constitution a expressément validé cette dérogation à l'article 14 de la Constitution.

V. Nous avons déjà expliqué que dans les rapports entre les deux Allemagnes, l'on se trouve en présence d'un cas de succession relevant du droit constitutionnel, tandis que dans les rapports avec les Etats tiers, il y a succession d'Etat au sens du droit international. Cette différenciation, en dernière analyse, n'a pas d'importance parce que les règles de la succession d'Etat au sens du droit international ne disposent que des rapports avec les Etats tiers et laissent à la libre disposition des deux Etats en question la réglementation des rapports entre eux.

1) Puisque la Convention sur la succession d'Etat en matière conventionnelle ne régleme que les rapports avec les Etats tiers, le traité d'unification pouvait régleme librement les conséquences de l'intégration de la RDA dans la République fédérale. La solution de ce problème, en ce qui concerne les traités conclus par la République fédérale, était par contre dictée par le droit international. Les traités de la République fédérale s'étendent automatiquement aux nouveaux territoires. Des particularités s'imposent, dans ce cadre, par rapport à la succession dans le droit de la CEE. Le traité d'union a laissé cette question à la disposition de la CEE qui, par un grand nombre de règlements et de directives, a introduit pour les nouveaux Etats de l'Est un régime d'adaptation.

Tout autre était la situation des traités de l'ancienne RDA. Pour ces traités, le droit international public ne prévoit aucune solution. Le traité d'unification a résolu cette question difficile de façon adéquate : il prend en considération les intérêts de tous les Etats en question : le traité prévoit des négociations avec les puissances contractantes de l'ancienne RDA pour savoir si ces traités doivent être continués, adaptés ou annulés. La République fédérale conduira ces négociations sur la base des principes de protection, de confiance et de l'Etat de droit.

2) Dans le domaine des finances, la République fédérale succède au patrimoine actif et passif de la RDA. La succession aux obligations peut être exclue par une loi fédérale. Cette exception ne semble pas s'appliquer aux dettes extérieures.

3) Enfin, le traité d'unification suit le principe de la continuité de l'ordre juridique interne. En principe, la Constitution et les lois fédérales s'appliquent automatiquement aux nouveaux territoires. Pourtant, le traité contient de si nombreuses exceptions à cette règle que la règle tourne en exceptions.

D'autre part, dans le domaine où des Etats fédérés sont compétents d'après la Loi fondamentale, le droit de la RDA reste en vigueur jusqu'à sa modification par l'Etat fédéré compétent.

Notons enfin que la Fédération et les Etats fédérés ont aussi succédé à la RDA en ce qui concerne les contrats d'emploi.

VI. Il est typique pour le droit d'une fédération que le traité d'unification possède en même temps la qualité d'un traité inter-Etats et d'une loi fédérale. Devant les autorités et tribunaux allemands, le traité d'unification a le caractère d'une loi fédérale qui peut être modifiée par une loi fédérale ultérieure. Dans ce cas, les nouveaux Etats fédérés peuvent intenter contre l'Etat fédéral, devant la Cour constitutionnelle fédérale, un procès ayant pour objet la constatation que la loi fédérale viole les droits des Etats fédérés. Si la Fédération est condamnée par la Cour constitutionnelle, elle est obligée d'annuler la loi fédérale qui a violé les droits des nouveaux Etats fédérés.

BIBLIOGRAPHIE

Pour les problèmes juridiques, cf. Jochen Abr. Frowein / Josef Isensee, Christian Tomuschat / Albrecht Randelzhofer, Deutschlands aktuelle Verfassungslage :

Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 49, 1990, et Kirchhof/Klein/Raeschke-Kessler, *Die Wiedervereinigung und damit zusammenhängende Rechtsprobleme*, 1991.

Klaus Stern, *Deutsche Wiedervereinigung, die Rechtseinheit, Arbeitskreis Staats- und Verfassungsrecht*, Bände I-III, Carl Heymanns Verlag, 1991 und 1992.

Matthias Herdegen, *Die Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag*, 1991.

Albert Bleckmann, *Zur verfassungsrechtlichen Sanierungspflicht der Treuhandanstalt*, *Schriftenreihe Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht*, Band 3, Carl Heymanns Verlag, 1992.

RÉSUMÉ. — *L'article traite essentiellement des problèmes, sans précédent en droit international, de la succession d'Etats posés par la réunification de l'Allemagne. Le traité d'unification a étendu à l'Est les institutions de la République fédérale. Celle-ci a pris en charge l'actif et le passif patrimoniaux de la RDA. Mais il a fallu, dans certains domaines, repousser à 1995 la mise en conformité avec la Constitution de certaines lois de la République démocratique — en matière financière en particulier.*

PIERRE KOENIG

La Constitution financière et économique

Les dispositions de la Loi fondamentale relatives à l'économie et aux finances ne procèdent pas d'un seul jet. Si la « Constitution financière » (chap. X ; art. 104a à 115) mérite pleinement son nom, il n'en va pas de même du droit constitutionnel économique dont les éléments, incertains et disparates, ont dû être précisés par la jurisprudence. La différence ainsi relevée entre le dispositif de l'économie et celui des finances s'explique par le fait que la démarche et les objectifs du constituant n'ont pas été les mêmes dans les deux cas. S'agissant de savoir quels principes budgétaires, fiscaux et financiers devaient être imposés par la Constitution aux pouvoirs publics du Bund et des Länder, le Conseil parlementaire s'est laissé guider par une représentation politique globale (*Finanzfederalismus*) et des objectifs précis. Il s'agissait de faire correspondre aussi étroitement que possible le système des finances publiques aux principes (exposé à l'art. 20) gouvernant l'organisation de l'État, et en particulier au principe fédéral, qui est l'armature même du chapitre X. Dans cet ordre d'idée, il ne suffisait pas (plus) de répartir sagement les compétences et d'assurer la participation efficace du Bundesrat à l'élaboration de la loi fédérale si, par ailleurs, le Bund et les Länder se trouvaient privés des ressources et des moyens financiers nécessaires pour exercer pleinement leurs attributions. Aussi la Loi fondamentale proclame-t-elle solennellement le principe d'adéquation des ressources aux tâches de chaque collectivité. Au-delà de cette

règle, le *Finanzfederalismus*¹ est également la traduction financière d'un concept moderne et exigeant du fédéralisme, celui d'un certain équilibre entre le Bund, les Länder et les communes (répartition des impôts) et d'une solidarité minimale des Länder entre eux (péréquation des charges). Cette double intention majeure est complétée par d'autres objectifs qui conduisent le constituant à formuler, dans le chapitre X, une représentation complète, globale et cohérente du statut des finances publiques. Parmi ces objectifs, il faut citer celui consistant à assurer au Parlement fédéral un contrôle aussi large que possible de ces matières, celui également visant à édicter des « principes d'économie budgétaire » (art. 109) applicables au Bund et aux Länder ainsi que d'autres dispositions, plus sévères encore, régissant le seul budget fédéral (art. 110). Enfin, la Loi fondamentale n'hésite pas à tracer les règles essentielles structurant les administrations fiscales et financières (art. 108). Le chapitre X est ainsi un ensemble ordonné enserrant les finances dans un véritable corset constitutionnel qui, à l'usage, n'a cependant pas restreint outre mesure les marges de manœuvre des gouvernants (aménagées en partie par la Constitution même) en vue de la mise en œuvre de la politique économique de l'Etat (I).

Tout autre est la situation de la « Constitution économique », à telle enseigne que l'on hésite à employer ce terme. Sur ce terrain, le constituant a été d'une prudence extrême qui se traduit souvent par son silence (le droit de grève et le droit syndical n'apparaissent expressément ni dans la Constitution ni ultérieurement dans la législation fédérale). Les apports constitutionnels au régime de l'économie ne peuvent se déduire que des libertés économiques et du droit de propriété énoncés au chapitre I consacré aux droits fondamentaux. D'où le rôle important des juridictions suprêmes (du tribunal fédéral du travail et de la Cour de cassation ainsi que du tribunal constitutionnel fédéral) dans l'établissement progressif d'un droit public de l'économie dont l'évolution reste aujourd'hui ouverte face aux incertitudes de la réunification.

Pourquoi cette attitude timorée qui tranche avec la résolution dont a fait preuve l'Assemblée constituante dans le domaine financier ? C'est qu'en 1948 les signes des temps n'étaient pas (encore)

1. Fortement encouragé par les représentants des trois puissances occidentales qui furent, en 1948, à l'origine du processus constituant dont ils fournirent le canevas (documents de Francfort). On sait en outre que la Loi fondamentale est entrée en vigueur après l'approbation des trois puissances (mai 1949).

clairs et indiscutables. La fameuse « économie sociale de marché », illustrée quelques années plus tard par les triomphes du P^r Erhardt (responsable de l'économie de 1949 à 1966...), n'a pas encore l'aura mythique qui sera la sienne ultérieurement. Elle n'apparaît pas parmi les principes de la Constitution. Certes si le marxisme est résolument rejeté au sein du Conseil parlementaire (Bundestag, qui ne comprend que deux députés communistes), la principale force politique de cette assemblée, la CDU, s'interroge encore sur le modèle économique à retenir pour l'avenir et qui devra garantir, en tout cas, un certain équilibre entre la liberté économique et les prestations sociales que tous les citoyens attendent, dans tous les pays, à la fin de la guerre. Le premier programme de la CDU — comparable en cela à ceux des autres partis démocrates-chrétiens — retient expressément la socialisation possible des moyens de production, tendance essentielle qui se trouve exprimée dans l'article 15 de la Loi fondamentale (socialisation des sols, des ressources naturelles et des moyens de production). Les principes constitutionnels gouvernant l'économie seront donc beaucoup moins nombreux, plus légers et aussi plus vagues que les règles précises et contraignantes relatives aux finances publiques.

Deux points forts émergent cependant de ce paysage indécis. D'une part le statut constitutionnel du travail. A partir de l'article 12 LF garantissant à tous les Allemands la liberté d'accès aux professions et la liberté d'exercice de celles-ci, le juge constitutionnel a élaboré, par une jurisprudence extrêmement riche, un régime juridique très complet du travail dont l'objet est, non de reconnaître un hypothétique « droit au travail », mais de limiter avec précision et au plus juste les pouvoirs de la puissance publique y compris du législateur (cf. art. 12, al. 2) dans toutes les situations où la liberté du travail est en cause (théorie des trois degrés d'intervention de la puissance publique). D'autre part, le droit constitutionnel (art. 9, al. 3) des rapports collectifs du travail (y compris le droit de grève et le lock-out) a également été consolidé par la jurisprudence des cours fédérales suprêmes : le règlement de ces rapports relève exclusivement de la compétence des « partenaires sociaux », l'Etat s'interdisant en principe d'intervenir dans la « souveraineté tarifaire » (*Tarifhoheit*) qui gouverne les rapports des syndicats patronaux et ouvriers. Ceux-ci doivent respecter la « paix du travail » établie par accord et ne recourir à la grève que selon les modalités déterminées par les conventions et les statuts des syndicats. Mais il est vrai que ce système, qui a fonctionné avec efficacité depuis la création de la

République fédérale, est pour la première fois mis en échec par la dénonciation unilatérale, au début de 1993, par les syndicats patronaux de la métallurgie des conventions collectives applicables dans les nouveaux Länder.

Il faut enfin réserver le rôle de la Bundesbank dont l'incidence sur l'économie est particulièrement prononcée en raison de l'indépendance et des attributions importantes conférées par la seule loi à cette institution. La Constitution de 1949 est, en effet, des plus laconiques sur cette question et il faudra attendre la révision de 1992 pour y voir figurer quelques précisions (II).

En 1990, les gouvernements des deux Allemagnes, chargés de négocier les modalités de la réunification, ont estimé que la Constitution économique et financière était un instrument adéquat pour réaliser, moyennant certaines adaptations transitoires, la transformation de « l'économie de commandement » (*Kommandowirtschaft*) de l'Allemagne de l'Est en « économie sociale de marché »¹. L'option ainsi prise était fondée sur une estimation, dont on sait aujourd'hui qu'elle fut trop optimiste, sur l'état de l'économie et des entreprises dans les cinq nouveaux Länder et sur leur capacité de « régénération ».

Une autre démarche économique et surtout monétaire eût-elle été préférable ? Certains experts, dont probablement ceux de la Bundesbank mais également des responsables politiques, souhaitent traiter l'économie de l'ex-RDA comme un grand malade qu'il fallait isoler dans un premier temps pour lui épargner le choc robotatif mais agressif de la loi du marché et du Deutsche Mark, et qu'il convenait de soigner, pendant une période assez longue, surtout par des médecines douces (alors que l'échange de la monnaie fut au contraire un remède de cheval). Certes et assurément, mais était-ce politiquement possible ?

Aujourd'hui la question est différente. Selon Hans-Helmut Kotz², économiste en chef de la *Deutsche Girozentrale* :

Normalement, les trois joueurs que sont Bonn, Francfort et les partenaires sociaux règlent de façon autonome mais en coopération la politique économique, la politique monétaire et la politique des revenus. La réunification a fait exploser ce modèle. Chacun agit pour soi, quelles que soient les conséquences globales, en particulier en Europe.

1. Traité du 18 mai 1990 sur la création d'une union monétaire, économique et sociale entre la RFA et la RDA ; cf. en particulier le préambule in *Die Verträge zur Einheit Deutschlands*, Beck-Texte im DTV, n° 5564, 2^e éd., 1992, p. 1 (625 p.).

2. *Le Monde* du 16 mars 1993.

En réalité, la conclusion du *Solidarpakt* témoigne de l'aptitude des décideurs politiques à établir le cadre financier des actions publiques qui doivent soutenir l'essor économique à l'Est mais cet accord fait (encore) la part belle à l'endettement au détriment de l'effort fiscal, renvoyé, pour l'essentiel, à un futur lointain (1995). Et il est vrai que les partenaires sociaux au moins étaient peu associés à l'élaboration du *Solidarpakt* (III).

I. LA CONSTITUTION FINANCIÈRE

A / L'incidence du fédéralisme

La doctrine allemande¹ voit volontiers dans la répartition constitutionnelle stricte du produit des impôts entre le Bund et les Länder (art. 106) et dans la péréquation des charges entre les Länder (art. 107) les deux expressions financières majeures du principe fédéral. Le premier mécanisme (« péréquation verticale ») doit assurer à chaque collectivité les ressources nécessaires à l'accomplissement des missions et des dépenses « réparties entre le Bund et les Länder » (intitulé de l'art. 104a). Le second procédé (« péréquation horizontale », art. 107) permet d'atténuer les inégalités de richesse entre les Länder prospères et ceux qui le sont moins.

Dans les rapports entre le Bund et les Länder, le produit des différents impôts énoncés par les textes (art. 106) est distribué selon un système relativement complexe. Si sept impôts (art. 106, al. 1) vont exclusivement au Bund et six autres uniquement aux Länder (al. 2), le produit des impôts sur le revenu, des impôts sur les sociétés (*Gewerbesteuer*) et de la taxe sur le chiffre d'affaire est « commun au Bund et aux Länder » et réparti entre eux selon deux modalités.

« Le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés est réparti par moitié entre le Bund et les Länder » (art. 106, 3, 2), alors que la part des Länder a varié, jusqu'en 1969, entre 66,6 et 61 %, celle du Bund entre 33,3 et 39 %². Par contre la répartition du produit de TVA résulte d'une loi fédérale votée avec l'approbation du Bundesrat, dans le respect cependant de règles d'équilibre et d'équité précisées par la Loi fondamentale (art. 106, 3, 4), le

1. Cf. Seifert et Hömig, *Grundgesetz*, Nomos (éd.), Baden-Baden, 1^{re} éd., 1982, 615 p. — p. 481 sous art. 106.

2. Cf. le *Finanzreformgesetz* (constitutionnel) du 12 mai 1969.

Bund obtenant à peu près les deux tiers du produit¹ de cet impôt. Le *Solidarpakt* prévoit toutefois une nouvelle répartition de cet impôt entre le Bund et les Länder qui doit être affinée et confirmée par la loi (cf. *infra*).

Quant au fédéralisme « horizontal », il est exprimé par la règle selon laquelle « la loi doit assurer une compensation financière entre les Länder » (art. 107, 2) en tenant compte également des besoins des communes. Ce principe a engendré un système de calcul très complexe et contesté qui a donné lieu à quelques redressements opérés en 1992 (au profit de Brême et de la Sarre) par le juge constitutionnel. La réunification ayant brusquement fait passer tous les Länder anciens dans la catégorie des collectivités nanties et les nouveaux dans celle des collectivités pauvres, le principe de la péréquation financière n'a pu être étendu au territoire de l'ex-RDA et le système doit être revu dans son ensemble².

La lecture des très longs articles 104a à 107 de la Loi fondamentale met en évidence que l'intention du constituant a été de mettre en place un dispositif fiscal et financier extrêmement serré en vue de maintenir des équilibres non seulement entre le Bund et les Länder, mais aussi entre les Länder et également au profit des communes vis-à-vis des Länder : ces collectivités de base bénéficient non seulement du droit de fixer les « impôts réels » sur la consommation et la dépense (art. 106, 6) mais également celui de recevoir une part, déterminée par une loi fédérale, de l'impôt sur le revenu versé aux Länder (art. 106, 5) ainsi qu'« un pourcentage, fixé par la législation du Land, de la part des Länder dans le produit total des impôts communs » (art. 106, 7) et qui est évidemment très variable selon les Länder.

Une réglementation constitutionnelle aussi détaillée introduit évidemment certaines rigidités dans la répartition du produit fiscal et ce phénomène, malgré l'aération procurée par la fixation des taux

1. Cf. les chiffres cités par Model-Creifelds, *Staatsbürgertaschenbuch*, éd. C. H. Beck, 1985, p. 155.

2. La compensation financière entre les Länder (art. 107, al. 2, 1) a été très tôt complétée par une compensation « complémentaire » que le Bund accorde, sur ses fonds propres, « aux Länder à faible capacité financière » (art. 107, al. 2, 3). En 1984, les chiffres ont été respectivement de 2,4 milliards et de 1,7 milliard. En 1995, ce système sera bouleversé puisque, désormais, le Bund versera au titre de la compensation financière aux Länder de l'Est 31,5 milliards alors que les Länder anciens devront payer 16,8 milliards et ne recevront que 2,3 milliards du Bund (cf. *Bulletin de l'Office de presse et d'information du Gouvernement fédéral du 16 mars 1993*). Il semble donc que la compensation financière « entre les Länder » soit de plus en plus réglée directement par le Bund.

et pourcentages par la législation, a obligé les pouvoirs publics à procéder à des révisions constitutionnelles, en 1955 et 1969 en particulier. La réunification a remis en cause le délicat et savant équilibre financier, mais les négociations entre les partis, le Bund et les Länder n'ont guère permis de dépasser, au moins jusqu'en mars 1993, le stade des solutions partielles et transitoires (cf. *infra*, III).

La Loi fondamentale elle-même autorise cependant le Bund à accorder aux Länder « des aides financières destinées aux investissements particulièrement importants... » (art. 104a, 4) dans trois cas définis par la Constitution, ou encore si l'Etat met en œuvre, dans certains Länder ou certaines communes « des projets particulièrement importants » (art. 106, 8) aggravant les charges de ces collectivités. Mais ces subventions fédérales sont limitées aux cas prévus (qui sont, il est vrai, assez généraux) et elles ne doivent pas mettre en péril les équilibres fondamentaux du fédéralisme financier reposant sur l'adéquation stricte des ressources aux dépenses assumées par les différentes collectivités publiques¹ : le juge constitutionnel, qui peut facilement être saisi en Allemagne, y veillera. La rédaction des textes autorise une marge d'interprétation assez large et confère à la juridiction un rôle important dans l'adaptation du système à la variation des besoins.

B / Les principes budgétaires (art. 109 à 115)

Si le Bund et les Länder bénéficient institutionnellement de l'autonomie budgétaire (art. 109, 1), ils doivent cependant « dans leur politique budgétaire... tenir compte de l'équilibre global de l'économie » (al. 2) selon les indications données par la Constitution et qui peuvent être précisées par une loi fédérale soumise à l'approbation du Bundesrat (al. 3). La plus célèbre des lois prises à ce titre est celle due à l'initiative du P^r Schiller, ministre de l'économie en 1967 (loi sur la croissance et la stabilité de l'économie du 8 juin 1967 dont le § 1 assigne quatre objectifs de politique budgétaire² au Bund et aux Länder : stabilité des prix, haut niveau de l'emploi, équilibre du commerce extérieur et croissance appropriée...). A cet effet, la loi peut imposer au Bund et aux Länder des « principes communs de droit budgétaire, de politique budgétaire conjoncturelle et de programmation financière pluriannuelle »

1. Cf. Seifert-Hömig, *o.c.*, p. 491.

2. Le « carré magique ».

(art. 109, 3) sans déroger toutefois aux règles relatives à la répartition des impôts et des ressources... Parmi les mesures qui peuvent être prises par la loi, la Loi fondamentale autorise expressément la détermination des conditions d'émission (plafonds) des emprunts et l'obligation de dépôt « d'avoirs non productifs d'intérêts » (réserve de péréquation conjoncturelle), art. 109, 4.

Les dispositions visant à assurer le contrôle parlementaire du budget fédéral (annualité, équilibre, limitation de l'objet des lois de finances aux recettes et dépenses) sont plus classiques (art. 110), mais ce texte n'a pas empêché le très ingénieux ministre fédéral des finances à malmener le principe de l'équilibre en présentant, en 1992, un budget fondé sur des prévisions optimistes et en dispersant les très importantes dépenses liées à la réunification dans des dispositifs extra-budgétaires (établissements publics comme le *Treuhandanstalt*, différents « fonds » comme celui de l'unité allemande ou celui de l'amortissement des dettes de l'ex-RDA, caisses fédérales de retraite et budgets distincts comme celui de l'Office fédéral du travail, etc.).

Les dépenses nouvelles et la diminution des recettes ne peuvent être votées qu'avec l'approbation du Gouvernement fédéral. Les dépenses extraordinaires et les dépassements de crédit « doivent être approuvés par le ministre fédéral des finances » qui ne peut donner un tel accord qu'en cas de « nécessité impérieuse et imprévue » et selon les modalités qui peuvent être arrêtées par une loi fédérale simple, le tribunal constitutionnel exerçant un contrôle sévère sur la mise en œuvre de ces dispositions¹.

Enfin il faut signaler que « le recours à l'emprunt » ou la prise d'autres engagements « pouvant engendrer des dépenses » futures « doivent être autorisés par une loi fédérale qui en fixera le montant évalué ou évaluable » (art. 115), l'ensemble des emprunts ne devant, en outre, pas dépasser « le montant des crédits d'investissement inscrits au budget » (art. 115, 1, 2) sauf toutefois s'il convient de lutter contre une « perturbation de l'équilibre économique global ». Une telle mesure toutefois, de même que toute autre mesure de ce type (art. 104a, 4, 109, 4), ne peut être prévue que pour une durée limitée, sinon l'utilisation massive des instruments budgétaires à des fins conjoncturelles durables risquerait de se substituer (inconstitutionnellement) aux principes de l'équilibre financier fédéral².

1. Seifert-Hömig, *o.c.*, p. 520 ; commentaire des art. 112 et 113.

2. Cf. en particulier Seifert-Hömig, *o.c.*, commentaire des articles 109 et 115.

Le budget étant une loi fédérale pourrait, à ce titre, être contesté par « quiconque » dès lors que les droits fondamentaux du requérant sont lésés (recours en inconstitutionnalité ouvert à tout titulaire de droits fondamentaux (art. 93, 1, 4a)). Pour éviter cet inconvénient, le juge constitutionnel a décidé que le budget « concerne les rapports entre le Gouvernement et les chambres » (lesquelles peuvent intenter un recours pour méconnaissance de leurs droits) mais qu'il ne « lèse ni ne fonde »¹ les droits de tiers.

C / *L'administration des finances* (art. 108)

La Loi fondamentale confie l'administration aux Länder (art. 30, 70, 83) avec des dérogations au profit du Bund, lequel peut toutefois « déléguer » (art. 87c et d) ses tâches administratives propres aux Länder (par ex. pour la gestion des autoroutes et du nucléaire). Ces différentes possibilités sont combinées et aménagées dans le domaine de l'administration fiscale et financière (par la législation fédérale soumise à approbation du Bundesrat) d'une manière très souple afin de réaliser une forte cohésion des services et des activités.

Les droits de douane et des monopoles fiscaux, certains autres impôts fédéraux ainsi que les prélèvements au profit des CEE relèvent de l'administration fédérale des finances (art. 108, 1) alors que « les autres impôts sont administrés par les Länder » (al. 2). Toutefois cette administration présente de nombreuses particularités. D'une manière générale, les chefs des services fiscaux et financiers sont nommés soit par le Bund (al. 1) soit par les Länder (al. 2) mais après consultation ou avec l'accord de l'autre partenaire. Surtout, lorsque les Länder administrent les impôts dont le produit va en totalité ou en partie au Bund (al. 3), ces collectivités interviennent comme « administration déléguée » du Bund et sont soumises au pouvoir d'instruction du ministre fédéral des finances. Enfin il est prévu (al. 4) que la législation fédérale soumise à approbation du Bundesrat peut substituer le Bund aux Länder, les Länder au Bund ou associer les deux collectivités lorsque la mise en œuvre des lois fiscales en est facilitée. Les Länder peuvent confier la gestion des impôts attribués aux communes à celles-ci (ou à des groupements de communes). Les procédures fiscales (al. 5) sont de la compétence du Bund qui dispose également du pouvoir (al. 7) de prendre des « mesures administra-

1. Seifert-Hömig, *o.c.*, p. 513.

tives générales ». De même, le contentieux est porté devant la juridiction financière qui est « réglée uniformément » par la législation fédérale (al. 6), ce qui n'est le cas pour aucun des quatre autres ordres juridictionnels (art. 95).

La Loi fondamentale n'écarte pas ainsi en matière fiscale et financière le principe selon lequel les Länder sont compétents (art. 30) mais elle y apporte des dérogations plus importantes que dans les autres secteurs administratifs (art. 108, al. 3 et 4). Ainsi les instructions émanant du ministre fédéral des finances dans les matières d'administration fiscale déléguée sont adressées non pas au Gouvernement du Land mais directement au chef de l'administration financière (*Oberfinanzdirektion*). Surtout la législation du Bund peut largement écarter certaines rigidités « fédérales » résultant de la répartition des compétences. En ce domaine également, on constate que les mécanismes d'application des règles constitutionnelles (rôle de la législation fédérale concurrente, substitution du Bund aux Länder, contrôle fédéral de l'activité des administrations et des émissions d'emprunts, unité des procédures fiscales, etc.) tendent davantage vers l'unification, dans l'intérêt d'une mise en œuvre égale de la loi fiscale ou coordonnée des politiques budgétaires et économiques, que vers le développement ou même le maintien des particularismes des Länder inhérents au fédéralisme.

II. LA BUNDESBANK

La Bundesbank a une fonction qui reste controversée au sein du système économique et monétaire allemand. Il ne peut en être autrement dès lors que la loi fédérale (du 26 juillet 1957, édition du 22 octobre 1992) lui confie des attributions propres en matière monétaire et de crédit, attributions qu'elle doit exercer en toute indépendance tout en ayant « l'obligation de soutenir, dans le respect de ses fonctions, la politique économique du Gouvernement fédéral » (§ 12) dont la monnaie et le crédit sont évidemment des éléments essentiels. Cette formule résume toute l'ambivalence du rôle de la banque dans le pilotage de l'économie globale.

A / Statut et fonction de la Banque fédérale

La Constitution (art. 88) oblige simplement le Bund à créer une banque d'émission fédérale (*Währungs und Notenbank*). Le

statut et les fonctions de cette banque sont définis par la loi. La Bundesbank est issue de la Banque des Länder résultant elle-même des (anciennes) Banques centrales des Länder et de Berlin (§ 1). Elle est constituée sous forme de personne morale de droit public rattaché « immédiatement » au Bund. Les organes de la Banque sont le Conseil central de la Banque¹, le Directoire et les directions des Banques centrales des Länder (§ 5) ; les deux premiers sont des « organes fédéraux suprêmes » (§ 29), les Banques centrales des Länder doivent être considérées comme des services fédéraux subordonnés (extérieurs) de la Bundesbank (*Bundesbehörden*).

Selon le § 3 de la loi « la Bundesbank allemande règle, à l'aide des compétences de politique monétaire que lui reconnaît la loi, la circulation monétaire (*Geldumlauf*) et l'alimentation de l'économie en crédit (*Kredit-Versorgung*) dans le but de garantir la monnaie et la mise en œuvre bancaire des paiements dans le pays et avec l'étranger ». La Banque fédérale, qui dispose évidemment du monopole de l'émission monétaire, a pour principale tâche de garantir la stabilité monétaire en fixant les taux d'intérêt directeurs (*Zins- und Diskontsätze*) et en « déterminant les principes de sa politique de crédit et de l'open-market » en vue « d'influencer la circulation monétaire et l'octroi des crédits » (§ 15).

La position de la Bundesbank a fait l'objet de discussions, y compris devant le juge constitutionnel. Dispensée de tout contrôle parlementaire, gouvernemental ou ministériel, la Bundesbank ne relève que d'elle-même. Le tribunal constitutionnel fédéral a reconnu la constitutionnalité du statut de la banque tout en admettant, avec la doctrine dominante, qu'elle n'est pas imposée par la Loi fondamentale. Politiquement cependant, elle s'impose aujourd'hui sans discussion.

1. Le Conseil central est l'organe essentiel de la Bundesbank puisqu'il « détermine la politique monétaire et la politique de crédit de la Banque » (§ 6). Il est composé d'une part des neuf présidents des Banques centrales des Länder (tous les Länder n'ont plus aujourd'hui une Banque centrale), d'autre part du président, du vice-président et d'un maximum de six personnes nommées par le président fédéral (sur proposition du Gouvernement fédéral) membres du Directoire. Au sein du Conseil central, les neuf présidents des Banques centrales des Länder ont ainsi une légère majorité face aux huit autres membres. Le Directoire exécute les décisions du Conseil central (§ 7), lequel peut, en outre, adresser « dans les cas particuliers » des instructions tant au Directoire qu'aux directions des Banques centrales des Länder (§ 6, 1).

*B / Les rapports de la Banque fédérale
et du Gouvernement fédéral (§ 12)*

La politique monétaire est décidée dans toutes ses dimensions par la Bundesbank et celle de l'économie par le Gouvernement fédéral. La Banque doit assurément apporter son soutien à la politique économique dans le total respect des missions qui sont les siennes. Il est évident que la conciliation de ces deux tâches devra se faire par entente, assurément difficile à trouver, entre les deux institutions, la Bundesbank étant quelquefois conduite à renoncer à la stricte orthodoxie qui est généralement la sienne ou à infléchir ses positions. Plusieurs exemples récents le montrent bien.

Par la création de l'union monétaire (1^{er} juillet 1990) qui a précédé l'unification étatique proprement dite (3 octobre 1990), le Gouvernement fédéral avait décidé de convertir la monnaie de la RDA en Deutsche Mark à un taux très favorable (rapport de 1 à 1 ou 1 à 2, selon les catégories d'avoirs). Cette décision équivalait pratiquement à créer une masse monétaire extrêmement importante sans contrepartie de valeur économique effective. Techniquement elle était très contestable et la Bundesbank l'a fait savoir — politiquement, elle relevait du Gouvernement fédéral. La Banque centrale s'est finalement inclinée, mais, quelque temps après, son président, Karl-Otto Poehl, a renoncé à ses fonctions.

Il en va autrement pour la période actuelle où, jusqu'à l'automne 1992, la Bundesbank n'a pas accepté de se plier aux invitations des instances du Gouvernement fédéral lui demandant de baisser les taux d'intérêt. En février et en mars, elle consent à plusieurs reprises à baisser (modestement) ces taux et à mettre à la disposition des banques une masse de crédit de 32 milliards de Deutsche Mark (en réduisant de ce montant le volume des dépôts obligatoires). Le 5 mars, les négociations tarifaires dans le secteur public avaient connu une conclusion rapide, caractérisée par la faiblesse de l'augmentation des salaires (3 %), attitude honorée le jour même par un geste de la Bundesbank, plus symbolique que réel, il est vrai. Malgré l'augmentation du taux de l'inflation (4,2 %), la Bundesbank a fait un choix mais en mesurant le soutien qu'elle souhaitait donner à la politique économique fédérale (et à celle des partenaires de l'Allemagne). Il devient dès lors difficile de minimiser son rôle comme instance générale de régula-

tion, comparable au Gouvernement fédéral lui-même, du moins à certains moments « décisifs ». En résumé, on peut dire que la Bundesbank écorne quelquefois les principes de rigueur monétaire dont elle est légalement la gardienne (voire y renonce tout à fait dans une situation exceptionnelle comme la réunification), mais, dans tous les cas, elle le fait librement et selon le rythme et les degrés qu'elle choisit sans pouvoir y être contrainte par quiconque. Selon l'ancien chancelier Helmut Schmidt : « La Bundesbank est actuellement un facteur plus important de la politique mondiale que le ministre allemand des affaires étrangères. Ceci n'a jamais existé — et la cause en est l'insuffisance de la direction qui est celle du ministère des finances. »¹

On sait que la Bundesbank doit fournir le modèle de la future Banque centrale de la Communauté européenne : l'excellence des résultats de la pratique davantage que l'analyse des textes montre qu'elle a réussi assez remarquablement jusqu'à présent la « mission impossible » qui consiste à concilier rigueur monétaire et conjoncture économique.

En décembre 1992, la 38^e modification de la Loi fondamentale ajoute à l'article 88 une seconde phrase ainsi rédigée : « Ses missions et ses compétences peuvent, dans le cadre de l'Union européenne, être transférées à la Banque centrale européenne, qui est indépendante et dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix. »

La Loi fondamentale définit ainsi les deux qualités que doit avoir « la Banque centrale européenne » du traité de Maastricht et n'autorise le transfert des attributions de la Bundesbank qu'à une telle banque. Ce « verrouillage » constitutionnel place ainsi la future banque européenne indirectement sous le contrôle de la juridiction du même nom.

III. LA RÉUNIFICATION

En droit, la réunification est prononcée par le traité du 31 août 1990 par lequel la RDA consent à être « absorbée » par la République fédérale qui recueille ainsi les droits et obligations de l'État disparu. Entré en vigueur le 3 octobre 1990, le traité d'unifi-

1. *Der Spiegel*, 5 avril 1993, n° 14/47, p. 44.

cation (TU) a pour objet (et pour méthode) d'étendre la Loi fondamentale, les institutions de la République fédérale et son droit aux cinq nouveaux Länder qui sont ainsi substitués à l'ancienne RDA (en particulier pour l'application du traité d'union, art. 44) dont le droit disparaît. Toutefois, cette règle fondamentale de l'extension du droit de la République fédérale à l'Allemagne de l'Est (art. 3 et 8 en particulier) connaît de très nombreuses dérogations consignées dans le TU lui-même et surtout dans ses trois annexes (plusieurs centaines de pages). Tout le droit fédéral n'est pas introduit (y compris le droit international ; chap. IV, TU). Certaines dispositions de droit constitutionnel même peuvent être écartées temporairement (cf. art. 143 nouveau LF). D'autres règles sont introduites avec des dérogations ou des correctifs d'interprétation. De même tout le droit de l'ancienne RFA n'est pas aboli (cf. art. 9 et annexe II). Quant au droit des CEE, il est introduit sans modifications pour le droit primaire (les traités) et avec des adaptations (dont certaines sont faites, sur délégation, par les autorités fédérales) limitées dans le temps. De ce fait les cinq nouveaux Länder sont soumis actuellement à un gigantesque *droit local* qui n'est applicable que dans ce territoire : le juriste allemand (et étranger) devra donc non seulement connaître ce droit local (consigné pour l'essentiel dans le TU et la législation d'application...) mais aussi l'ancien droit de la RDA (dont certains effets se prolongent) et le droit général de l'Allemagne unie avec lesquels le droit local est-allemand doit être combiné. Il en résulte une situation d'une très grande complexité juridique qui n'est évidemment pas favorable à la liberté des transactions commerciales que suppose l'économie de marché. Quant au projet économique qui a présidé à la réunification, il est nettement affirmé dans le préambule du traité d'union monétaire (TM) du 18 mai 1990 qui proclame « la volonté commune (des parties) d'introduire en RDA l'économie sociale de marché comme fondement de tout développement économique et social nouveau... ».

« L'union monétaire, économique et sociale » (art. 1) devait ainsi précéder l'union politique et juridique de plus de trois mois.

Ce projet a le mérite de la clarté. Les parties ont l'intention d'utiliser le modèle économique qui a fait ses preuves pour amorcer l'essor de l'économie est-allemande, la transformer et enfin l'assainir. Bien entendu, la puissance publique (Bund, Länder, communes) devra prendre des mesures conséquentes mais exceptionnelles et transitoires pour réaliser cette tâche sans précédent. Le pari ainsi fait veut que l'économie sociale de marché soit l'instrument apte à réaliser le

but retenu, qui consiste à hisser à terme l'économie de l'Allemagne de l'Est au niveau de celle de la République fédérale originaire. Pour ce faire, l'Etat devra non seulement consentir un effort d'investissement considérable et durable dans le secteur des équipements qui relèvent de ses compétences (administrations publiques, réseaux, transports, etc.), mais il lui faudra aussi accompagner la transformation et soutenir le démarrage des entreprises (ce travail étant pour l'essentiel confié à la *Treuhandanstalt*).

On sait aujourd'hui que ce pari n'a pas été (ou n'est pas encore) gagné, du moins dans les termes où il a été initialement formulé. L'état de délabrement de l'économie est-allemande a été sous-estimé, alors que l'empressement des investisseurs n'est pas celui qui était attendu. Surtout la confiance un peu aveugle faite aux vertus de l'économie sociale de marché a conduit le Gouvernement fédéral à négliger quelque peu le problème de financement de l'opération et, par conséquent, celui de la répartition des charges supplémentaires qu'elle entraînait... Enfin certaines mesures ont encore actuellement un effet opposé à celui du but économique général recherché. Un examen global de la situation dépasserait ce cadre. On se bornera à examiner les principales mesures retenues par les traités d'union et de souligner les incidences qu'elles peuvent avoir sur le futur statut financier et économique de l'Allemagne. On distingue en particulier les mesures initiales prises par les deux traités de celles décidées dans le « Pacte de solidarité » du 13 mars 1993.

A / Les mesures financières et fiscales initiales

Le traité d'union décide que « la Constitution financière » de la RFA est étendue à l'Allemagne de l'Est (art. 7, al. 1), mais les exceptions et les adaptations sont en ce domaine particulièrement importantes en raison de la situation économique et des capacités fiscales très diminuées de ce territoire.

Une des dérogations les plus importantes concerne la répartition du produit des impôts qui est faite conformément aux articles 106 et 107 LF (art. 7, 1 et 3 TU), sauf que sont écartés certains principes directeurs constitutionnels (art. 106, al. 3, *in fine* et al. 4), qui s'imposent au législateur fédéral et qui sont remplacés par d'autres mieux adaptés à la situation des nouveaux Länder.

Surtout le produit de la TVA versé aux nouveaux Länder est également inférieur à celui versé aux Länder originaires, compte tenu du volume et de la valeur beaucoup plus faibles des transac-

tions. On calcule (jusqu'au 31 décembre 1994) le volume de la TVA versée aux nouveaux Länder de telle manière que la « part moyenne par habitant » dans ces Länder corresponde à une fraction seulement de « part moyenne par habitant dans les anciens Länder »¹.

De même, l'article 107, al. 2 (péréquation financière entre les Länder), n'est pas applicable dans la mesure où il prévoit « une péréquation financière dans l'ensemble de l'Allemagne ». On sait les raisons de cette situation qui cependant a entraîné pendant près de deux ans, du fait que le Bund et les Länder n'ont que difficilement réussi (en raison de l'opposition des anciens Länder qui estiment qu'ils seront trop lourdement chargés) à mettre sur pied un nouveau système². De sorte que l'on se borne encore à appliquer la péréquation entre les seuls Länder originaires de la République fédérale, avec cependant certaines mesures correctives, l'aide du Bund et des Länder anciens aux nouveaux Länder s'effectuant jusqu'en 1995 en dehors de ce système.

Le traité d'union a également tenu compte du fait que, dans un premier temps, seules les communes avaient des administrations opérationnelles (les Länder nouveaux mettent en place leurs parlements et leurs administrations à partir d'octobre 1990...) et représentaient des niveaux d'intervention efficaces. Il leur garantit donc jusqu'en 1994 ou 1996 (art. 7, al. 2, n^{os} 2 et 3 TU) un produit fiscal différent (souvent supérieur) à celui qui aurait été le leur selon les règles générales.

Les règles constitutionnelles budgétaires s'appliquent par contre sans dérogations importantes aux Länder et aux communes de l'Allemagne de l'Est. Quant aux prestations du Fonds pour l'unité allemande (alimenté par le Bund et les anciens Länder) elles sont versées (proportionnellement au nombre d'habitants) aux Länder pour 85 % et affectées pour 15 % à des tâches communes à ces Länder (art. 7, al. 5 TU) qui relèvent du Bund.

1. Cette fraction est de 55 % pour 1991 et atteindra 70 % en 1994 ; à cette date les règles générales devraient s'appliquer uniformément à l'ensemble des Länder, mais il est douteux qu'il pourra (déjà) en être ainsi.

2. Le « Programme fédéral de consolidation » est une partie importante du Pacte de solidarité : il règle pour 1995 et les années suivantes les modalités de la répartition entre le Bund et les anciens Länder, les dépenses (88,2 milliards de Deutsche Mark) effectuées par la puissance publique au profit des nouveaux Länder (54,5 milliards) ou affectées à l'amortissement des dettes nées dans ce territoire (cf. *Bulletin de l'Office de presse et d'information du Gouvernement fédéral* du 16 mars, p. 187).

B / Les mesures économiques

Il n'est guère possible de retracer ici la politique économique du Gouvernement fédéral. Dès lors que l'assainissement et l'essor de l'économie doivent résulter surtout des vertus de l'économie de marché, le rôle des pouvoirs publics est par définition attentiste, correcteur, faisant d'autant plus confiance au pilotage à vue qu'aucune autre méthode (ou « politiques industrielles ») ne pouvait, faute de précédent, s'imposer à l'évidence.

La conversion des entreprises, tâche gigantesque qui aurait dépassé les capacités de tout organisme, a été confiée dès le début de 1990 à un établissement public (rattaché au ministère des finances et non à celui de l'économie : la *Treuhandanstalt*), chargé de restructurer juridiquement et économiquement les vastes conglomerats industriels de l'économie de « commandement » et de les transformer en produits négociables sur le marché. La tâche de la Treuhand a été compliquée par un démarrage difficile (ses deux premiers présidents ne sont restés en fonction que quelques mois), puis par la multiplicité des objectifs (assainissement préalable, mais vente rapide, puis maintien en activité d'entreprises peu viables et conservation des emplois...) qui lui furent assignés et dont la priorité a du reste varié dans le temps. Aujourd'hui la Treuhand a cédé la majorité de ses avoirs et ceux qu'elle possède encore concernent les entreprises les moins attractives.

Le produit financier des ventes n'a pas et de loin suivi la croissance rapide de ses dettes qui viendront, à la dissolution de la Treuhand, réclamée par la présidente Breuel, s'ajouter au déficit considérable du budget fédéral¹.

Si la gestion de l'Office fiduciaire a été souvent critiquée, il en va ainsi davantage encore du principe, retenu par le traité d'union, de la restitution des propriétés dont ont été illégalement ou même injustement dépossédées les personnes et les entreprises entre... 1933 et 1989 (sauf, pour la période de 1945-1949, exclue à la demande de l'ex-URSS ; TU, annexe III). Près de 1,3 million de demandes en restitution portant sur 3 millions de biens ont été déposées et l'apurement de ce contentieux prendra encore de lon-

1. On cite un chiffre de 250 voire de 300 milliards de Deutsche Mark pour 1995 auxquels s'ajouteraient quelque 150 milliards de Deutsche Mark pour « les autres dettes de la RDA » (*Der Spiegel*, 12/93 du 22 mars 1993). *Le Monde* du 8 mars retient, pour les mêmes charges, un montant de 400 milliards.

gues années. Politiquement, la mesure est maladroite, dressant une masse de « propriétaires » revendiquant à l'Ouest contre une armée aussi considérable de « possédants ou de locataires » souvent de bonne foi à l'Est. Economiquement, l'incertitude de propriété pesant sur les entreprises situées dans les nouveaux Länder freine évidemment les investissements, les dérogations multiples ultérieures au principe de restitution n'améliorant qu'en partie cette situation.

C / Le « *Solidarpakt* »

Les effets de l'attentisme du Gouvernement fédéral inhérent à sa démarche initiale commencent à se manifester maintenant de manière perceptible voire aiguë. L'injection de fonds publics¹ et privés dans les cinq nouveaux Länder est tout à fait considérable et durera encore longtemps. Comment alors doit-on répartir la charge entre les collectivités publiques et entre les groupes socioprofessionnels ? Ne faudrait-il pas recourir massivement à l'impôt plutôt qu'à l'emprunt, à une « politique industrielle » (conservation des « noyaux durs » de l'économie est-allemande) plutôt qu'aux seuls mécanismes de marché ? La Bundesbank peut-elle, dans le cadre de sa mission légale, jouer un rôle en baissant les taux d'intérêt ?

Une première réponse, brutale, à ces questions est venue en février 1993 lorsque les organisations patronales des industries métallurgiques et électriques des nouveaux Länder ont dénoncé les conventions collectives (prévoyant une augmentation de 26 % des salaires le 1^{er} avril) conclues seulement un ou deux ans auparavant. C'est la première fois qu'un tel événement se produit, malmenant sérieusement le principe constitutionnel de l'« autonomie tarifaire » et la crédibilité des syndicats. De même le dialogue interminable entre les décideurs politiques négociant le fameux *Solidarpakt* trouve précipitamment une conclusion d'ensemble (mais non complète) lors des « assises-marathon » qui se sont déroulées à Bonn du 11 au 13 mars. Alertés par le coup de semonce des élections municipales de Hesse où les deux partis principaux subissaient des pertes importantes, les responsables réussirent à ficeler un paquet de mesures fiscales et financières préparées par le ministre des finances et destiné à soutenir durablement « l'essor de l'Est ».

1. On peut difficilement citer des chiffres qui varient fréquemment : il paraît cependant établi que, en 1995, il faille compter avec un « accroissement de dépenses annuelles de 110 milliards de Mark » (*Le Monde* du 7 mars 1993, p. 13).

Plusieurs points sont à noter :

— Le déplacement du centre décisionnel des institutions vers des instances qui leur sont extérieures gagne désormais le domaine financier et fiscal. Ni le Bundesrat ni la chambre basse ni d'ailleurs le Gouvernement n'ont été associés au processus, leur rôle consistant à sanctionner sous forme de lois les réformes acquises en dehors d'eux. Cette tendance est de plus en plus vivement critiquée en Allemagne.

— Le *Solidarpakt* a d'autre part fait apparaître une redistribution des rôles, en particulier un poids accru des Länder qui ont fait bloc face aux propositions Waigel pour tenter de ne pas réduire leurs dépenses (Länder anciens) et obtenir le maximum de crédits (Länder nouveaux), donc de faire supporter la part écrasante (90 %) des dépenses supplémentaires pour l'Est par le Bund, c'est-à-dire en partie par l'impôt fédéral dont toutefois les majorations essentielles sont repoussées à 1995, après les élections fédérales. L'endettement supplémentaire auquel il faudra consentir jusqu'à cette date est présenté comme une mesure destinée « à ne pas gêner la reprise de l'économie », voire à favoriser celle-ci dans les anciens Länder.

— Dans le triangle formé par les partis, le Bund et les Länder, le chancelier occupe une position stratégique qui paraît actuellement inexpugnable alors que son crédit a fortement baissé.

— Un point essentiel de l'accord de mars est le rééquilibrage des financements publics. Selon les chiffres cités¹ — mais qui peuvent être remis en cause — le Bund obtiendrait en 1995 28 milliards d'impôts supplémentaires, mais céderait 7 % du produit de la TVA aux Länder dont la part passerait de 37 à 44 %. Cette augmentation de ressources des Länder serait affectée en quasi-totalité aux nouveaux Länder, permettant de rétablir ainsi le système de péréquation entre tous les Länder, certains Länder de l'Ouest restant faiblement bénéficiaires. Cet arrangement affecterait quelque 54,5 milliards en 1995 aux Länder de l'Est (cf. également n. 2, p. 34 et 2, p. 44), les chiffres variant quelque peu selon la présentation qui en est faite.

— Enfin, les différents fonds ou caisses (*Treuhand*) seront à terme reconvertis, ce qui se traduira également par une augmentation considérable² de l'endettement fédéral (les dettes de l'ex-RDA qui sont estimées à 38 milliards, auxquels s'ajoutent quelques dizaines de milliards imputables aux cinq nouveaux Länder et qui seront pris en charge par le Bund, essentiellement, et les Länder

1. Cf. *Le Monde* du 16 mars 1993, p. 18.

2. Cf. n. 2, p. 44 et 1, p. 46.

anciens, le chiffre étant beaucoup plus élevé pour les dettes de la Treuhand). Dans ces conditions, l'équilibre Bund et Länder résultant du *Solidarpakt* et qui ménage pour l'essentiel l'intérêt des Länder pourra-t-il être maintenu ?

La structure élaborée de la Constitution financière a grandement contribué à l'établissement d'un fédéralisme soigneusement équilibré mais étroitement lié à un contexte de prospérité économique durable et équitablement répartie sur le territoire fédéral originaire. Les adaptations du système à l'Allemagne de l'Est, opérées pour une durée limitée à quelques années, par le traité d'union reposent sur le postulat implicite que l'essor économique rapide des nouveaux Länder permettra de retrouver, dans l'ensemble de l'Allemagne, les conditions de fonctionnement « normal » du dispositif financier des articles 106 et 107. Mais ce ne semble pas être le cas. Non seulement l'équilibre entre les anciens et les nouveaux Länder mais également les données du développement économique et du jeu politique paraissent durablement perturbés. Ne faut-il dès lors pas réfléchir dès maintenant à une refonte rapide et globale de la Constitution financière avant même de songer à l'élaboration hypothétique d'une constitution nouvelle (art. 146 Loi fondamentale) issue d'un débat et exprimant une volonté « constituante » qui, jusqu'à présent, ne se sont pas manifestés et dont il faut bien reconnaître qu'aucune voix autorisée n'a proclamé la nécessité. Une commission Bund-Länder a commencé à réfléchir, sans conviction et sans résultats jusqu'à maintenant, au toilettage de la Loi fondamentale (admission de certains « buts » de l'Etat, réclamée par le TU). Mais les réformes ponctuelles importantes (droit d'asile) s'élaborent en marge de cet organisme : telle pourrait aussi être la méthode de refonte de la Constitution financière dont le *Solidarpakt* serait ainsi la première ébauche. En définitive, les institutions du fédéralisme financier ont, dans l'ensemble, démontré leur capacité de s'adapter à la situation exceptionnelle à laquelle elles se trouvent confrontées depuis trois ans. A plus longue échéance cependant, la tendance dégagée par le « Programme fédéral de consolidation » applicable à partir de 1995 montre que le Bund exerce, par la force des choses, de plus en plus la fonction d'un régulateur général des dépenses des collectivités publiques, y compris dans le domaine de la « péréquation horizontale », ce mécanisme étant désormais moins une compensation directe entre les Länder qu'un élément parmi d'autres du dispositif général de transfert des fonds publics des collectivités de l'ancienne République fédérale vers les Länder (et leurs communes) nouveaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Karl-Heinz Seifert, Dieter Hömig (éd.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Namos (éd.), Baden-Baden, 1982, 615 p.
- Model-Creifelds, *Staatsbürgertaschenbuch*, C. H. Beck (éd.), 1985 (22^e éd.), 1 085 p.
- Die Verträge zur Einheit Deutschlands*, Beck-Texte im DTV, n° 5564, 647 p., 1^{re} éd., 1990 ; 2^e éd., 1991.
- Grundgesetz*, Beck-Texte im DTV, n° 5003, 196 p.
- Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*, Office de presse et d'information du Gouvernement fédéral, trad. franç. par C. Autexier, J.-F. Flauss, M. Fromont, C. Grewe, P. Koenig et A. Rieg.
- Revue d'Allemagne*, numéro spécial sur la réunification allemande (éd. P. Koenig), septembre 1992, 200 p.

RÉSUMÉ. — Si la *Loi fondamentale* n'implique ni n'exprime aucun régime économique précis, la « *Constitution financière* » (chap. X) épouse par contre étroitement la structure fédérale de l'Etat. Ses dispositions n'ont pu être étendues aux nouveaux Länder qu'au prix de nombreuses dérogations et adaptations et il est douteux qu'elles puissent un jour s'appliquer à l'ensemble de l'Allemagne dans la forme qui était la leur avant la réunification.

VINCENT HOFFMANN-MARTINOT
ET HENRIK UTERWEDDE

Le fédéralisme à l'épreuve

Souvent considéré à l'étranger comme un modèle de fonctionnement équilibré, le fédéralisme allemand traverse aujourd'hui une phase de turbulences particulièrement fortes. Il doit en effet tenter de relever trois défis majeurs : le risque de blocage de son fonctionnement résultant de la complexification croissante du système d'acteurs impliqués, la redistribution des zones d'influence induite par le processus de construction communautaire, et enfin la complète transformation du système existant entraînée par la réalisation de l'unité allemande.

I. QUARANTE ANS DE DÉLICAT APPRENTISSAGE

Dans les premières années de la République fédérale, la consolidation des institutions et des administrations fédérales s'est accompagnée d'une certaine centralisation¹. Elle fut favorisée par les difficultés d'intégration étatique des Länder créés au lendemain de la guerre de manière souvent artificielle à partir des frontières tracées par les puissances d'occupation : la Rhénanie du Nord-Westphalie demeura longtemps un ensemble politico-administratif sans réelle identité collective, tandis que la formation du nouvel Etat du Bade-Wurtemberg en 1951 ne mit pas un terme aux comportements et stratégies

1. Selon Constance Grewe-Leymarie (Bilan et perspectives du fédéralisme, *Pouvoirs*, n° 22 : « La République fédérale d'Allemagne », 29-40, 31), « par rapport au schéma initial du fédéralisme allemand, la centralisation a accompli des progrès notables ».

particularistes de ses trois composantes, les anciens Länder du Bade, du Wurtemberg-Bade et du Wurtemberg-Hohenzollern. La Fédération développa son interventionnisme en recourant largement à la législation concurrente et en adoptant de nombreuses lois-cadres édictant des principes généraux qui devaient être respectés par les Landtage. Des secteurs où les Länder disposaient théoriquement d'un large pouvoir décisionnel subirent de la sorte un « grignotage » des autorités fédérales. Ce fut le cas de la recherche avec la création en 1962 du ministère fédéral de la recherche scientifique, puis la signature deux ans plus tard d'un « accord d'administration » accentuant la participation de Bonn aux programmes des Länder, et enfin la création en 1970 d'un groupe de travail pour une politique unifiée en matière de formation.

Afin de conserver un contrôle administratif et une gestion directe sans surcharger ses services ministériels, le Bund eut par ailleurs recours à la formule consistant à créer des offices, *squeezant* en quelque sorte la compétence générale extra-législative des Länder. Ces organismes étaient de deux types : des établissements non autonomes (*unselbständige Anstalten*), comme l'Office national de la météorologie ou l'Office fédéral du réseau routier, et des organismes et établissements fédéraux de droit public, généralement dotés de la personnalité morale (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*), tels que l'Office fédéral du travail et la Banque fédérale d'Allemagne.

Ne disposant généralement pas de ressources institutionnellement définies pour veiller à ce que l'homogénéité de ses textes et programmes ne soit déformée et pervertie en cours d'exécution, le Bund développa enfin un instrument de suivi et de contrôle indirect, de guidage et éventuellement de réorientation en cas de divergence trop accentuée entre choix fédéraux et politiques des Länder, celui des subventions financières spécifiques (*Zweckzuweisungen*).

La thèse réductrice de la centralisation continue du système fédéral a progressivement été concurrencée par un courant plus pertinent d'analyse des relations intergouvernementales. Certes, la Fédération n'a pas abdiqué l'exercice de nombreuses prérogatives et continue à diffuser des modèles uniformisant les processus décisionnels auprès des Länder. Cependant, le développement depuis les années 1960 de la coopération entre collectivités publiques est venu brouiller l'agencement des rôles et relations longtemps supposé établi unilatéralement autour des pôles centralisation/décentralisation. La multilatéralisation a remplacé la traditionnelle bilatéralisation dans la définition et l'application des politiques,

entraînant une élévation du degré de complexité des systèmes décisionnels et une moins grande probabilité d'obtenir rapidement un consensus entre les acteurs.

Avant même la grande réforme de 1969, de nombreuses politiques avaient été conçues et appliquées sous le signe de cette *Politikverflechtung* (imbrication des politiques)¹. On sait qu'à la différence des Etats-Unis la division des responsabilités entre Fédération et Etats est en Allemagne plus fonctionnelle que sectorielle : la conception et la programmation d'ensemble relèvent du Bund qui ne dispose d'aucune administration territoriale (en dehors des chemins de fer, des postes, des voies fluviales et de la navigation, et de quelques établissements publics décentralisés) et doit donc confier aux Länder les tâches de mise en œuvre. Ceux-ci participent en outre activement au processus législatif national par l'intermédiaire du Bundesrat, où les majorités ne se dégagent pas nécessairement en fonction de clivages partisans ; les intérêts socio-économiques régionaux y occupent en effet la première place pour un certain nombre de domaines, comme la politique financière (affrontement entre Länder riches et pauvres). De fait, l'interdépendance était donc contenue dans la Loi fondamentale. Dès les années 1950, la pratique des coréalizations et cofinancements s'était étendue et diversifiée entre les différents niveaux territoriaux. Les autorités fédérales accrurent leur intervention dans de multiples secteurs sous forme de subventions. Contrairement à la règle fondamentale de non-immixtion, ou tout au moins d'intervention exceptionnelle du Bund dans la sphère des activités communales, « chasse gardée » des Länder, des programmes fédéraux de soutien financier à des projets communaux virent également le jour dans les services ministériels de Bonn, répondant ainsi d'ailleurs à la stratégie d'associations de communes comme le *Städtetag* (association des grandes villes) consistant à établir des relations privilégiées avec les administrations fédérales pour se dégager de la tutelle des Länder. A partir du vote de la loi de 1951 relative aux autoroutes et à la voirie fédérales, le Bund ne cessa ainsi d'ouvrir et d'assouplir les conditions d'attribution de subventions de voirie aux communes. Mais le développement de cette imbrica-

1. Voir l'une des premières contributions marquantes à l'analyse de ce phénomène : Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert et Fritz Schnabel (1976), *Politikverflechtung : Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts., Scriptor Verlag (Monographien Ergebnisse der Sozialwissenschaften, 1).

tion spontanée des politiques (fédérales/étatiques, fédérales/com-munales, étatiques/communales) déplaisait aux Länder pour plu-sieurs raisons ayant toutes un point commun : la marge de manœuvre et d'initiative dont bénéficiait le Bund était jugée trop importante. Il élaborait, sélectionnait et favorisait une région ou une catégorie de communes sans être lié d'une quelconque manière à l'avis ou à la position des Länder. Il disposait d'une panoplie d'incitations financières (de développement économique régional, d'amélioration des structures agraires, etc.) qui dotaient ses interventions structurelles ou ponctuelles d'une souplesse remarquable. Se sentant progressivement dépossédés de leurs res-sources et compétences, les Länder lui opposèrent dès lors une résistance plus ou moins active, et imposèrent finalement une vaste restructuration des relations intergouvernementales.

La réforme constitutionnelle de 1969 n'eut pas pour seul effet de ratifier, de prendre acte de l'existence de pratiques antérieures. Elle mit au jour et balisa avec précision des voies qui étaient depuis plusieurs années empruntées par le Bund, mais en marge du texte constitutionnel, voire en contradiction avec lui, en tout cas sans « comptes à rendre » aux Länder : on institutionnalisa les tâches communes (*Gemeinschaftsaufgaben*), ce qui fut interprété comme une revanche des Länder sur le terrain gagné précédemment à leurs dépens par le Bund. Les nouvelles normes constitutionnelles empêchèrent désormais les autorités fédérales de prendre seules l'initia-tive pour favoriser un secteur, un Land, une région ou une ville. Les tâches communes ne permettent en effet l'intervention fédérale que dans un nombre limité d'hypothèses. L'article 91a de la Loi fondamentale prévoit que « la Fédération concourt dans les sec-teurs suivants à l'exécution des tâches des Länder, si ces tâches sont importantes pour la collectivité et si la coopération de la Fédé-ration est requise pour l'amélioration des conditions de vie (tâches communes) :

- 1 / agrandissement et construction d'universités et de grandes écoles, y compris des hôpitaux universitaires ;
- 2 / amélioration de la structure économique régionale ;
- 3 / amélioration de la structure agraire et de la protection côtière ».

L'accomplissement de ces tâches communes suppose un consensus relativement large entre Bund et Länder, les décisions collectives devant être prises à la majorité qualifiée des trois quarts au sein de commissions de planification (*Planungsaus-schüsse*). Le second mécanisme principal de la réforme reposait

sur les aides fédérales financières aux investissements des Länder et des communes (art. 104a, al. 4). C'est sur la base de cet article que les opérations communales à financement croisé (collectivités territoriales, Land, Bund, et éventuellement établissement public intercommunal ou régional, organisme semi-public...) se sont rapidement multipliées.

Il apparaît que, sans l'accord d'une majorité, voire de l'ensemble des Länder, le Bund ne parvient que très difficilement à mettre en œuvre un certain nombre de politiques supposant leur collaboration, même minimale : la généralisation de ce principe de l'unanimité n'est pas sans rappeler les négociations et accords de type consociationnel qui caractérisent les pratiques suisses¹. Le cas de la législation relative à la voirie urbaine et à son financement croisé en application de l'article 104a, al. 4 de la Loi fondamentale l'illustre parmi d'autres. Dans sa volonté de privilégier les systèmes de transport collectif au détriment du soutien à la construction ou à l'entretien des voies urbaines, le Bund s'est heurté à l'opposition des Länder les moins urbanisés qu'il n'a jamais pu vraiment surmonter, malgré la conclusion d'alliances avec les autres Länder et le *Städteetag*. La répartition des moyens financiers entre les Länder s'est donc finalement opérée en fonction non pas d'objectifs à atteindre, mais, afin de désamorcer tout risque de conflit entre eux, selon le critère objectif-quantitatif de l'importance du parc automobile de chaque Land. Cela signifie en clair que les Länder, collectivement, ont refusé l'idée d'une politique globale apte à modifier les disparités et déséquilibres de développement entre eux. L'injection de ressources financières est ainsi désormais totalement placée sous leur contrôle et la possibilité d'une politique nationale et structurante de la voirie urbaine a dû être abandonnée. La formation d'un consensus entre Länder défendant des intérêts et projets hétérogènes ne peut se réaliser que sur la base d'un « saupoudrage ». Incapable d'imposer des choix propres lors de l'élaboration des programmes communs, le Bund laisse ensuite toute liberté à chaque Land pour déterminer les modalités de distribution de son enveloppe à l'intérieur de son territoire. Dans ce domaine comme dans d'autres — on pense ici en particulier aux autoroutes où théoriquement le Bund bénéficie de prérogatives et d'atouts substantiels —, les autorités fédérales n'ont jamais été en mesure de briser la logique du nivellement forfaitaire, en vertu de laquelle les aides ne sont pas attribuées pour répondre à des priorités fixées par une poli-

1. Un parallèle souligné par Klaus von Beyme, *West Germany Federalism*, *Revue internationale de science politique*, vol. 5, n° 4, octobre 1984, 381-396.

tique d'ensemble, mais sont divisées au prorata du nombre d'habitants ou d'automobiles.

L'interprétation en termes de *Politikverflechtung*, initialement appliquée à l'interdépendance des politiques du Bund et des Länder, a été par la suite étendue aux interactions spécifiques entre échelon municipal et niveaux territoriaux supérieurs. Malgré l'écran juridique de la représentation officielle des communes par le Land et son ministère de l'intérieur auprès de Bonn, les maires accèdent souvent directement à la capitale fédérale où ils sont associés (ou s'associent) à l'élaboration de nombreuses politiques publiques. Les principales variables de leur influence sont la pression exercée par les associations de communes (*Spitzenverbände*) et l'interpénétration des personnels politico-administratifs locaux et nationaux. Que les communes soient confrontées dans un système fédéral non pas à un mais à deux niveaux étatiques ne signifie pas que leur autonomie soit doublement encadrée et menacée. On peut soutenir au contraire que cette double structuration favorise leurs stratégies en leur offrant, en fonction des circonstances, des possibilités d'alliances à géométrie variable. Selon les secteurs et politiques analysés, les acteurs étatiques soit parviennent tout de même à renforcer leur contrôle sur les collectivités territoriales¹, soit demeurent soumis aux pressions multiples de leurs partenaires municipaux et de leurs *Spitzenverbände*².

Le processus d'imbrication des responsabilités, ressources et actions des acteurs publics territoriaux semble s'être accentué au fil des années. Horizontalement, l'intercommunalité s'est développée en Allemagne comme dans d'autres pays industrialisés au rythme de l'intensification des enjeux qu'affrontent aujourd'hui les grandes agglomérations. Mais c'est aussi verticalement que le phénomène s'est amplifié. Il intègre même aujourd'hui pour un nombre

1. Affirmation par exemple de la planification régionale sur les planifications urbaines par le jeu de la multiplication de normes et prescriptions imposées par l'Etat, ainsi que par la « carotte » des subventions : Helmut Krischmann (1983), *Der Einfluß staatlicher Raumplanung auf die kommunale Planungshoheit. Die Regionalplanung Nordhessen im Verhältnis zu den Bauleitplanungen der Städte Kassel und Baunatal*, München, Minerva Publikation (Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Bd. 10).

2. Comme cela apparaît en particulier dans le domaine des politiques sociales : Wolfgang Jaedicke, Kurt Ruhland, Ute Wachendorfer, Hellmut Wollmann, et Holger Wonneberg (1991), *Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise*, Opladen, Westdeutscher Verlag (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Bd. 61).

croissant de politiques sectorielles un niveau supplémentaire, la CEE ; dans un important essai, Fritz W. Scharpf¹ s'est d'ailleurs employé à retracer et à comprendre la convergence des manifestations et sources de blocage des institutions communautaires et des tendances à l'immobilisme du système fédéral allemand.

II. L'OFFENSIVE EUROPÉENNE DES LÄNDER

Depuis déjà plusieurs années, les Länder veillent avec un soin tout particulier à être associés aussi directement que possible au processus de renforcement des institutions et politiques communautaires. Ils se sont mobilisés à cette fin autour du projet de l' « Europe des régions », formellement introduit dans l'agenda politique dès le mois de mai 1988, lors d'une réunion organisée à la Représentation de la Bavière à Bonn entre leurs ministres-présidents et Jacques Delors. Il s'agit officiellement d'améliorer le fonctionnement de l'édifice communautaire en intégrant aux deux niveaux existants, la CEE et les Etats nationaux, un troisième pilier, celui des régions. Si les Länder allemands se sont montrés les plus offensifs dans cette tentative de conquête de positions communautaires, c'est parce qu'ils bénéficient de ressources politico-administratives sans commune mesure avec celles des régions des autres pays européens², et que l'équilibre même de l'ensemble fédéral dépend très directement des décisions prises à Bruxelles.

Pourquoi les Länder attachent-ils une telle importance aux processus communautaires ? Ce n'est pas tant en raison des profits qu'ils peuvent retirer des mécanismes de la politique européenne régionale, via le FEDER et les fonds structurels, orientée essentiellement vers les régions économiquement les plus pauvres du sud de l'Europe et de l'Irlande. Certes, des Länder ont obtenu des soutiens spécifiques destinés à favoriser la reconversion de leurs industries charbonnière ou sidérurgique (Sarre, Rhénanie du Nord-Westphalie), ou de leurs

1. The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, vol. 66, Autumn 1988, 239-278 (version anglaise révisée de la contribution originale : Die Politikverflechtungs-Fälle : Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 4, 26 décembre 1985, 323-356).

2. Un seul chiffre donne déjà une idée des différences considérables de fonctions exercées en 1990 par les Etats fédérés ouest-allemands d'une part, et par les régions françaises d'autre part : les Länder employaient 1 500 000 personnes, les régions 5 000. Seules les régions belges et espagnoles, qui appartiennent à des systèmes fédéraux ou quasi fédéraux, se rapprochent du modèle territorial allemand.

chantiers navals (Hambourg, Brême, Schleswig-Holstein), tandis que les Länder orientaux bénéficieront à l'avenir encore plus de la manne communautaire. L'impact principal de la CEE se traduit en fait par la nécessité pour les autorités des Länder d'intégrer et de concrétiser les normes européennes, et notamment les directives, dans un nombre croissant de secteurs de politiques, au titre soit de leur compétence législative, plus ou moins partagée avec la Fédération, soit de leur compétence de mise en œuvre de la législation fédérale.

Longtemps les Länder n'ont été que marginalement associés aux processus communautaires, en raison de deux limites de taille tracées par la Loi fondamentale :

- 1 / « la Fédération assure les relations avec les Etats étrangers » (art. 32, al. 1) ;
- 2 / « La Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales » (art. 24, al. 1).

La compétence de principe dans le domaine des relations internationales et des institutions supranationales relevait donc du Bund. Le texte de 1949 se démarquait cependant de la Constitution de Weimar de 1919 en reconnaissant une certaine liberté de manœuvre diplomatique aux Länder : « Dans le cadre de leur compétence législative, les Länder peuvent, avec l'assentiment du Gouvernement fédéral, conclure des traités avec des gouvernements étrangers » (art. 32, al. 3). Cette disposition donna rapidement lieu à deux lectures différentes, les Länder revendiquant leur compétence exclusive, alors que les autorités fédérales l'interprétaient comme concurrente. Ce conflit fut en grande partie résolu par des négociations bilatérales qui aboutirent à l'accord de Lindau du 14 novembre 1957, selon lequel les Länder reconnaissent à la Fédération le droit de conclure des traités portant sur des domaines relevant pour tout ou partie de leur compétence, en échange de leur étroite association au processus d'élaboration¹. Dès les années 1950, les Länder se sont par ailleurs considérés libres de nouer des accords de coopération avec des gouvernements locaux ou régionaux étrangers.

Dans un premier temps, la capacité d'influence des Länder sur les décisions communautaires s'est essentiellement exercée à travers

1. Sur l'enjeu des affaires étrangères dans l'évolution des relations entre Bund et Länder, voir l'article d'Uwe Leonardy, haut fonctionnaire (*Ministerialrat*) de la Représentation de la Basse-Saxe à Bonn : *Federation and Länder in German Foreign Relations : Power-Sharing in Treaty-Making and European Affairs*, *German Politics*, vol. 1, n° 3, décembre 1992, 119-135.

le pouvoir de délibération, voire de veto, du Bundesrat, l'inclusion croissante de dossiers à caractère communautaire dans les conférences horizontales inter-Länder réunissant ministres-présidents ou ministres, et l'activisme des « Observateurs des Länder », puis des « bureaux d'information » ouverts à Bruxelles par les différents gouvernements de Land (individuellement ou en coopération, tel le « bureau de la Hanse » représentant Hambourg, la Basse-Saxe et le Schleswig-Holstein), efficaces lobbies concentrant en particulier leurs efforts sur la Commission¹. L'institutionnalisation de leur association au processus communautaire a franchi un pas important en 1986, avec l'adoption de la loi fédérale de ratification de l'Acte unique européen prévoyant notamment en son article 2 :

- le droit pour les gouvernements des Länder d'être tenus informés aussi tôt que possible de tout projet de texte communautaire concernant un domaine relevant de leur compétence exclusive ;
- le droit pour les gouvernements des Länder d'être représentés au sein de la délégation allemande siégeant dans les commissions communautaires traitant de dossiers relevant de leur compétence exclusive.

Selon une estimation réalisée en 1990, des représentants des Länder nommés par le Bundesrat participent désormais à près de 200 commissions de travail européennes, dont deux tiers à l'échelon de la Commission et un tiers du Conseil. Depuis 1986, les Länder n'ont cessé de maintenir une pression constante pour consolider leur participation aux politiques communautaires, qui a culminé au moment de la ratification du traité de Maastricht.

Leur première stratégie a consisté à renforcer les actions de « solidarité concrète » avec d'autres régions européennes, afin de mettre en œuvre un « modèle de développement d'institutions, de régulations et de procédures communes à caractère transfrontalier », pour les « politiques d'enseignement, de culture, de transports, de recherche, et dans de nombreux autres domaines »². Un nombre croissant de Länder ont ainsi initié des programmes multi-régionaux — tels que ceux associant le Bade-Wurtemberg, la Cata-

1. Sur cette « politique étrangère parallèle » menée de plus en plus activement par les Länder dans les années 1980, voir Klaus Otto Naß, « Nebenaußenpolitik » der Bundesländer, *Europa-Archiv*, 1986, 619-628.

2. Selon les termes de l'Entschliessung des Bundesrats zum föderativen Aufbau Europas im Rahmen der Politischen Union vom 9. November 1990, *Bundesrat-Drucksache 780/90 Beschluß*.

logne, la Lombardie et Rhône-Alpes (le « quadrige européen », pour reprendre l'heureuse formule de Pierre Kukawka), ou bien la Sarre, la Lorraine et le Luxembourg — et ont contribué à la naissance puis à l'affinement de stratégies spécifiques de groupes de pression régionaux européens (Conférences « Europe des Régions », Conseil des Régions, Assemblée des Régions d'Europe).

Les Länder ont par ailleurs tenté de rééquilibrer leur position par rapport au Gouvernement fédéral en dynamisant la capacité du Bundesrat à suivre et contrôler les dossiers communautaires : à la Commission des affaires européennes (*Ausschuß für Fragen der europäischen Gemeinschaften*) instituée dès 1957 après la ratification du traité de Rome, s'est ajoutée en 1989 une Chambre chargée du suivi des projets de textes communautaires (*Kammer für Vorlagen der europäischen Gemeinschaften*), véritable « super-commission » habilitée à intervenir en lieu et place de l'assemblée plénière en cas d'urgence.

Mais c'est il y a seulement quelques mois que les Länder ont réalisé une percée décisive, en monnayant leur soutien à la révision constitutionnelle imposée par la ratification du traité de Maastricht en échange de la reconnaissance solennelle de leur association aux processus communautaires dans le texte même de la Loi fondamentale. Tenté une première fois en décembre 1989 par une motion présentée conjointement par les quatre Länder de Bavière, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie et Rhénanie-Palatinat, l'essai a finalement été transformé avec l'approbation par le Bundestag le 2 décembre 1992 et par le Bundesrat le 18 décembre 1992 de la ratification du traité de Maastricht et de la révision de la Loi fondamentale l'accompagnant¹. Le nouvel article 23 du texte constitutionnel consacre et garantit de manière relativement précise la participation des Länder au système décisionnel communautaire :

« (1). Dans la perspective de l'achèvement d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne participe à la construction de l'Union européenne qui est attachée à des principes démocratiques, sociaux et fédéraux, ainsi qu'à l'Etat de droit et au principe de subsidiarité... En vue de la réalisation de cet objectif, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté au moyen d'une loi requérant l'approbation du Bundesrat...

« (2). Le Bundestag et, par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent aux affaires de l'Union européenne. Le Gouvernement fédéral

1. Voir deux des premiers commentaires juridiques de cette modification constitutionnelle : Christian Autexier, Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand, *Revue française de droit constitutionnel*, 1992, n° 12, 625-639 ; Wolfgang Fischer, Die Europäische Union im Grundgesetz : der neue Artikel 23, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24. Jg., Heft 1, février 1993, 32-49.

doit informer en détail le Bundestag et le Bundesrat dans les meilleurs délais.

« [...] »

« (4). Le Bundesrat doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où sa participation serait requise au plan interne pour une mesure correspondante ou que les Länder seraient compétents au plan interne.

« (5). Dans la mesure où des intérêts des Länder sont affectés dans une matière relevant de la compétence exclusive de la Fédération ou que la Fédération a, pour le reste, le droit de légiférer, le Gouvernement fédéral tient compte de la prise de position du Bundesrat. Lorsque la question relève au premier chef des pouvoirs législatifs des Länder ou qu'elle concerne l'organisation de leurs administrations ou leurs procédures administratives, le point de vue du Bundesrat est à cet égard déterminant pour la formation de la volonté de la Fédération...

« (6). Lorsque la question relève au premier chef des pouvoirs de législation exclusive des Länder, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne devrait être transféré par la Fédération à un représentant des Länder nommé par le Bundesrat. »¹

III. UNITÉ OU UNITARISATION ALLEMANDE ?

L'unité allemande a placé le fédéralisme allemand devant un défi redoutable menaçant tant sa nature que son fonctionnement. Bien que le système institutionnel de la RFA demeure formellement le même — l'ancienne RDA ayant « adhéré au domaine d'application de la Loi fondamentale », selon la formule officielle — la dynamique interne du fédéralisme va sans doute encore subir dans les prochaines années de profondes transformations.

Le nombre des Länder est passé de 11 à 16 (le Brandebourg, le Mecklembourg-Poméranie antérieure, la Saxe-Anhalt, la Saxe et la Thuringe). Quatre des cinq nouveaux Länder sont de petite taille, portant ainsi le nombre de « petits » Länder (moins de 4 millions d'habitants) à dix. La question d'un remodelage de la carte des Länder dans le sens de la création d'un nombre restreint de « grands » Länder censés être plus efficaces — problème déjà posé par la Loi fondamentale de 1949, mais n'ayant jamais abouti à une réforme — a été à nouveau débattue à l'occasion du processus d'unification pour être rapidement écartée. Seule Berlin, la nou-

1. Version française du nouvel article 23 publiée dans le n° 28 du *Bulletin du Service de presse de l'ambassade de la RFA*, le 28 décembre 1992.

velle capitale, et le Brandebourg se sont engagés dans des négociations qui devraient conduire à leur fusion.

Le problème majeur est sans doute le décalage économique opposant l'ancienne RFA au territoire des nouveaux Länder. Pour ceux-ci, les conséquences d'une transformation économique brutale qui a déjà entraîné la disparition de près de 4 millions d'emplois entre 1990 et 1992 (le taux officiel de chômage y atteint 15 %, chiffre à porter à 37 % en incluant le chômage larvé et le travail précaire), ainsi que le retard considérable en matière d'infrastructures et de création de nouveaux pôles économiques, se traduisent par un niveau de vie n'atteignant en termes de PIB par habitant que 36,5 % du niveau ouest-allemand en 1992, et par une faiblesse structurelle des finances régionales et locales est-allemandes. Ce véritable marasme économique, qui mettra longtemps avant d'être résorbé, rompt avec la relative homogénéité économique et sociale qui caractérisait l'ancienne RFA.

L'unification devrait entraîner une profonde transformation du système financier allemand et de ses mécanismes complexes de partage des principales ressources entre les niveaux fédéral, étatique et local¹. Déjà dans l'ancienne RFA le système de péréquation financière verticale (entre Bund et Länder) et horizontale (entre les Länder), compliqué mais efficace et égalisateur, a connu toutes sortes de conflits de répartition entre les acteurs, souvent portés devant le tribunal constitutionnel. Mais avec l'unité allemande le problème change tout à fait de nature.

Le traité d'unité de 1990 prévoyait que les nouveaux Länder seraient provisoirement exclus (jusqu'en 1995) du système financier existant, en raison du trop faible niveau de leurs ressources propres. Il fut décidé de créer un fonds spécial dit d'« unité allemande », alimenté conjointement par le Gouvernement fédéral et les anciens Länder. On a ainsi différé la réforme du système de péréquation, sans réellement répondre aux besoins considérables de transfert vers les Länder orientaux, que les experts estiment à 110 milliards de Deutsche Mark par an.

La nécessité d'une réforme du système financier constitue l'un des principaux défis de l'Allemagne actuelle. Le Gouvernement fédéral a déjà dû composer avec les Länder contrôlés par l'opposition social-démocrate. À l'issue de négociations-marathons engageant pratiquement l'ensemble de la classe politique allemande, un com-

1. Sur le fonctionnement du système financier avant l'unification, voir Vincent Hoffmann-Martinot (1987), *Finances et pouvoir local : l'expérience allemande*, Paris, PUF (coll. « GRAL »).

promis a finalement été atteint et un « pacte de solidarité » conclu le 13 mars 1993, dont l'entrée en vigueur est prévue en 1995. Le Gouvernement fédéral accepte de prendre en charge une grande partie des financements (40 milliards de Deutsche Mark par an) par des dotations spéciales pour les Länder de l'Est, ainsi que le service de la dette hérité de l'ancienne RDA et de ses entreprises (40 milliards également). Les Länder de l'Ouest, en échange d'une répartition plus favorable pour eux des recettes nationales de la TVA, s'engagent à inclure les nouveaux Länder dans le système de péréquation financière horizontale. Les sommes correspondant au transfert entre Länder « riches » et « pauvres », de 4 milliards dans l'ancienne RFA, sont portées à 21 milliards en faveur des nouveaux Länder. Pour autant, le compromis du 13 mars n'a pas tout résolu : la réforme des règles de péréquation horizontale risque en particulier d'aviver les conflits d'intérêts et les controverses politiques.

Ainsi les nouveaux Länder seront intégrés dans le circuit financier du fédéralisme coopératif, mais chacun s'accorde à estimer que dans les dix à quinze ans à venir ils seront encore largement tributaires de transferts massifs de la part des autres Länder et surtout du Gouvernement fédéral, avant de pouvoir compter sur des recettes fiscales propres comparables à celles de l'Ouest. L'objectif de l'homogénéité des conditions de vie, ancré dans le texte constitutionnel comme dans la culture politique allemande, risque de ne pas être atteint avant longtemps. Une reformulation éventuelle de ce principe est même envisagée par certains¹. En tout état de cause, la pression de la population en faveur de conditions de vie comparables dans l'ensemble des Länder allemands va se poursuivre dans le sens d'une unitarisation du fédéralisme allemand, et ce d'autant plus que le Gouvernement fédéral occupe un rôle clé dans la réalisation de cet objectif.

Si les aspects économiques et financiers de l'unité semblent dominer les discussions sur l'avenir du fédéralisme, on ne peut pour autant négliger les nouveaux équilibres politico-administratifs et leurs conséquences sur le fonctionnement futur du système fédéral à l'allemande.

Le poids politique des Länder dans le fédéralisme repose en grande partie sur leur potentiel administratif, notamment lors de la mise en œuvre des lois fédérales. A cet égard, les nouveaux Länder sont partis de zéro ou presque : ayant choisi de casser délibérément

1. Voir Hartwig Donner et Uwe Berlit, *Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Konsequenzen der Wiedervereinigung für die Bundesrepublik Deutschland*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23. Jg., Heft 2, 1992, 316-338.

les anciennes administrations territoriales des *Bezirke* de la RDA, ils ont dû créer une nouvelle administration régionale sans pouvoir s'appuyer sur une tradition administrative démocratique. L'intégration des administrations des nouveaux Länder dans le « fédéralisme administratif » de l'Allemagne sera lente et difficile¹.

A cela s'ajoutent les structures locales héritées de la RDA : des effectifs à la fois pléthoriques dans certains secteurs et déficitaires dans d'autres, un manque d'expérience dans le domaine de l'administration et de la gestion locales, et surtout un morcellement communal considérable qui tranche avec la situation de l'ancienne RFA. On compte 7 500 communes pour 16 millions d'habitants dans les nouveaux Länder, contre 8 000 pour une population de 60 millions à l'Ouest.

De multiples initiatives de partenariat Est-Ouest entre Länder et entre collectivités locales ont cependant mobilisé des milliers de personnes afin de favoriser le développement de nouvelles structures administratives dans les nouveaux Länder. Ce mouvement d'entraide témoigne d'un important potentiel d'action des acteurs décentralisés et de l'efficacité du fédéralisme pour trouver des solutions aux défis de l'unité².

Les rapports de force ont changé au sein du Bundesrat la deuxième chambre législative représentant les gouvernements des Länder. Le nombre des « petits » Länder ayant sensiblement augmenté, le poids politique des « quatre grands » (Rhénanie du Nord-Westphalie, Basse-Saxe, Bade-Wurtemberg et Bavière), qui détenaient 20 voix sur 44 dans l'ancien Bundesrat, s'est singulièrement affaibli. Ils ne contrôlent plus aujourd'hui que 24 sièges sur 68, soit un peu plus que les 19 occupés désormais par les nouveaux Länder. On assiste également à une complexification du jeu des alliances et des coalitions internes au Bundesrat, au sein duquel s'affrontent aujourd'hui trois groupes : les Länder « riches » de l'Ouest, tels le Bade-Wurtemberg ou la Hesse ; les Länder « pauvres » de l'Ouest, comme l'Etat-ville de Brême ou la Sarre ; et enfin les nouveaux Länder confrontés à des besoins financiers considérables.

1. Voir Gerhard Lehmbuch, *Die deutsche Vereinigung : Strukturen und Strategien*, *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg., Heft 4, 1991, 585-604.

2. Dans ce sens, Gerhard Lehmbuch, *op. cit.*, 602. En ce qui concerne le partenariat du Land de Bade-Wurtemberg et de celui de la Saxe, voir le rapport officiel du Gouvernement du Bade-Wurtemberg : *Hilfsmaßnahmen Baden-Württembergs für Sachsen (1990-1991)*. *Abschlußbericht der gemischten Kommission Baden-Württemberg-Sachsen*, Stuttgart, Staatsministerium Baden-Württemberg, 1991 (ronéo).

De nombreux observateurs craignent que la dépendance financière massive des Länder orientaux, qui les conduit à se tourner vers le Gouvernement fédéral plutôt que vers les autres Länder, ne contribue à une recentralisation du système politique allemand. Le caractère « centraliste » de la négociation de l'unification ainsi que le poids des interventions fédérales dans les nouveaux Länder semblent conforter le jugement qu'« à moins d'une réaction des anciens Länder la faiblesse politique et administrative des nouveaux Länder laisse prévoir une poussée centraliste »¹.

On peut aussi se montrer sceptique quant à la « capacité d'adaptation stratégique des institutions » (Gerhard Lehbruch). Certains avancent le danger d'une « sclérose institutionnelle » due aux difficultés du fédéralisme coopératif. Dans un essai brillant et provocateur, Heidrun Abromeit considère que le fédéralisme allemand est un système « raté » désormais menacé dans son existence même².

De telles interprétations, souvent inspirées par un modèle de fédéralisme qui n'a jamais été réellement pratiqué en Allemagne, semblent sous-estimer la capacité de changement du système fédéral, qui a déjà prouvé depuis 1949 qu'il n'était pas frappé d'un immobilisme institutionnel³. Dans une Europe caractérisée par une revalorisation des niveaux infranationaux (régions, collectivités locales), on peut s'attendre à ce que le fédéralisme allemand constitue une ressource politique capable de s'adapter aux nouveaux problèmes. Et rien ne dit que les tendances centralisatrices incontestables qui ont marqué le processus d'unité dans sa première phase vont pouvoir se perpétuer.

Le fédéralisme sera de toute façon altéré. Comme le souligne Fritz W. Scharpf, « il ne pourra, dans les années à venir, que gagner ou perdre, mais... ne pourra rester tel qu'il a existé jusqu'à aujourd'hui »⁴.

1. Donner et Berlitz, *op. cit.* ; dans le même sens : Fritz W. Scharpf (1991), *Entwicklungslinien des deutschen Föderalismus*, in Bernhard Blanke et Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen, Westdeutscher Verlag (Leviathan, Sonderheft, 12), 146-159.

2. *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen, Leske und Budrich, 1992.

3. Sur la discussion de la réforme et de l'adaptation du fédéralisme allemand, voir l'article très nuancé de Roland Lhotta, *Der « verkorkste » Bundesstaat. Anmerkungen zur bundesdeutschen Reformdiskussion*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24. Jg., Heft 1, 1993, 117-132.

4. *Op. cit.*, 158.

RÉSUMÉ. — *Les années 1990 sont une période test permettant de mesurer les performances institutionnelles du fédéralisme allemand. Celui-ci est en effet confronté à trois défis qui menacent profondément son fonctionnement et l'équilibre entre la Fédération et les Länder : le risque de blocage interne, la construction communautaire et l'impact considérable de l'intégration des cinq Länder de l'ancienne RDA.*

WERNER MÜNCH

Anatomie d'un Land

*Tâches et problèmes des Länder allemands
et situation du système fédéral*

1. Le 3 octobre 1990, « jour de l'unité allemande », vit la naissance sur le territoire de l'ancienne RDA des Länder de Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie antérieure, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe, qui ont la qualité d'Etats membres de la RFA. Il ne s'agissait pas néanmoins de fondations nouvelles, car ces cinq Länder avaient déjà existé dans le passé. Ce sont d'anciens foyers d'histoire et de culture allemandes et leurs frontières n'ont été nullement tracées de manière artificielle. Les territoires qui forment aujourd'hui le Brandebourg et le Mecklembourg, la Saxe et la Thuringe ont chacun, dans leur composition actuelle, de vieilles traditions qui leur sont propres. Il y a bien sûr des exceptions comme la Poméranie antérieure qui faisait partie autrefois de la province prussienne de Poméranie, ou la « pointe silésienne », aujourd'hui dépendante de la Saxe. L'exception la plus notable est le Land de Saxe-Anhalt. L'ancienne province prussienne de Saxe et les territoires du Anhalt, qui constituent l'essentiel de ce Land, se sont développés séparément jusqu'en 1945.

La division en Länder, c'est-à-dire la structure fédérale de l'Etat, a en Allemagne une longue tradition. Dès le haut Moyen Age, on peut observer une mosaïque de petites seigneuries. Les phases de centralisation étatique qui ont marqué notamment l'histoire de la France ou de l'Angleterre sont fort rares en Allemagne. Pendant des siècles, le Saint Empire germanique s'est maintenu en

tant que système confédéral regroupant un grand nombre d'Etats disparates, mais simplement pour la forme. Après sa dissolution en 1806, 36 principautés allemandes se regroupèrent pour la première fois, sous l'égide de Napoléon I^{er}, dans une confédération d'Etats sans grande cohésion : la Confédération du Rhin. Au Congrès de Vienne de 1815 fut décidée la réunion des « princes souverains et des villes libres d'Allemagne... dans une confédération durable » : la Confédération allemande. Elle fut remplacée en 1867 par la Confédération de l'Allemagne du Nord à laquelle succédèrent pendant l'empire du Kaiser de 1871 et, surtout, pendant la République de Weimar de 1919, des systèmes dont le caractère fédéral était moins affirmé. De 1933 jusqu'à la fin de l'ère national-socialiste, le fédéralisme passa à la trappe.

Le projet de Constitution de l'Assemblée réunie à la Paulskirche en 1849 était en ce lieu très en avance sur son temps : il prévoyait un Etat fédéral allemand par regroupement des différents Etats membres dans un Etat unique. Ce projet était alors irréalisable, mais, cent ans après, il a fortement inspiré les débats du Conseil parlementaire et donné son orientation fédéraliste à la Loi fondamentale (LF) de la RFA. Les pères et les mères de la Loi fondamentale ont cherché par tous les moyens à opposer à l'hégémonie unitaire et centralisatrice du parti unique des nationaux-socialistes une conception radicalement différente. Il est révélateur que la RDA ait suivi de nouveau une évolution contraire : passage d'un découpage fédéral à une unification et une centralisation opérées par la dictature du parti. C'est seulement en 1989 que la révolution pacifique a mis fin à ce processus. La renaissance des cinq Länder comptait parmi les revendications les plus importantes de la population à l'époque du « tournant ».

Depuis, trois des cinq nouveaux Länder, dont la Saxe-Anhalt, se sont à nouveau dotés d'une Constitution et les deux autres s'approprient à faire de même. Le fait que les seize Länder allemands aient chacun une Constitution est la manifestation la plus éclatante de leur autonomie. Ils ont la qualité d'Etat et disposent de ce fait, au même titre que la Fédération, des institutions politiques du système démocratique et représentatif (Parlement, Gouvernement, administration, tribunaux). Les dispositions précises qui régissent ces institutions sont consignées dans les Constitutions respectives des Länder.

2. « La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social. » De par cette définition posée par la Loi

fondamentale (art. 20, al. 1^{er}, renforcé par l'art. 79, al. 3 LF), le fédéralisme est en Allemagne un principe constitutionnel intangible. Les Länder ont chacun à la base leur propre souveraineté (que ce soit du point de vue du champ d'action, des institutions ou des compétences) et ils jouissent de l'autonomie financière. Ils ont leurs propres compétences législatives et participent, qui plus est, par l'intermédiaire du Bundesrat, à la législation de l'Etat. Les litiges relatifs au partage des compétences entre la Fédération et les Länder sont tranchés par la Cour constitutionnelle fédérale.

La Constitution établit une homogénéité entre la Fédération et les Länder, en ce sens que les Constitutions des Länder doivent être compatibles dans leurs grandes lignes avec la Loi fondamentale (art. 28, al. 1^{er} LF). En cas de conflit, on applique la règle : « Le droit fédéral prime le droit de Land » (art. 31 LF). Des spécialistes du droit constitutionnel parlent d'une « relation de confiance réciproque » : les Länder doivent respecter la Fédération et *vice versa*.

Selon l'article 30 de la Loi fondamentale, « l'exercice des prérogatives de l'Etat et l'exécution des tâches de l'Etat incombent aux Länder... ». Ceux-ci n'ont aucune compétence originelle en politique étrangère, en politique de défense et en politique monétaire, ni en matière de postes et de télécommunications. En revanche, il convient de citer parmi les tâches « classiques » des Länder :

- la compétence dans le domaine de l'administration interne, y compris la police et la planification du Land, étant entendu qu'il peut s'agir soit de l'administration des affaires propres au Land, soit de l'administration déléguée par la Fédération ;
- la « prééminence culturelle » des Länder, c'est-à-dire leur compétence de principe pour l'enseignement scolaire et supérieur, les sciences et les arts, la presse, la radio et la télévision.

3. Ce qui vient d'être brièvement décrit correspond aux grands principes constitutionnels du régime fédéral, inchangés pour l'essentiel depuis la promulgation de la Loi fondamentale en 1949. Mais, dans les faits, le régime fédéral allemand a considérablement évolué depuis cette date, les principaux spécialistes de l'Etat de notre pays sont d'accord sur ce point. Deux tendances surtout peuvent être dégagées :

- un transfert de compétences de plus en plus poussé au profit de la Fédération ;
- l'émergence de commissions (sur des bases informelles mais aussi, et de plus en plus souvent, institutionnalisées) qui font

office de relais entre les deux niveaux — Fédération et Länder — et ont une importance grandissante pour le déroulement pratique de la prise de décision politique.

Ces dernières années, la Fédération a empiété toujours plus fortement sur les champs d'action classiques des Länder. Elle s'est appuyée pour ce faire sur les dispositions de la Loi fondamentale relatives à la législation de la Fédération (chap. VII). On y trouve la distinction entre législation exclusive de la Fédération (quelques-unes des compétences correspondantes sont présentées plus haut à propos de l'article 30 de la Loi fondamentale), législation concurrente et législation générale de la Fédération.

La disposition afférente à la législation concurrente de la Fédération (art. 72, al. 1^{er} LF) donne aux Länder le pouvoir d'édicter des lois « aussi longtemps et pour autant que la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer ». La Fédération peut faire usage de ce droit (al. 2) « dans la mesure où un besoin... existe ». Au nombre de ces besoins, on trouve « la préservation de l'homogénéité des conditions de vie au-delà du territoire d'un Land ». Là se trouve la brèche et c'est la raison pour laquelle l'expression « homogénéité des conditions de vie » a parfois été qualifiée de *cheval de Troie du centralisme* dans la Constitution allemande. Cette évolution est confortée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale. La Cour en effet considère que la question de savoir s'il existe un « besoin » au sens de l'article 72 constitue une décision préalable de nature politique qu'elle est fondamentalement tenue de respecter.

De plus, la Fédération, conformément à l'article 75 de la Loi fondamentale (législation générale) et sous réserve de l'article 72 examiné ci-dessus, a le droit d'édicter des « mesures générales » qui seront ensuite complétées par les lois des Länder.

C'est surtout grâce à ces deux instruments — législations concurrente et générale — que la Fédération n'a pas laissé décroître ses prérogatives et que celles des Länder se sont amenuisées. Les décisions que les Landtage ont à prendre en premier ressort sont moins nombreuses et les administrations des Länder se transforment de plus en plus en organes d'exécution de la Fédération. La forte imbrication politique et la collaboration des différents niveaux de l'exécutif (Gouvernement fédéral, gouvernements des Länder, bureaucratie ministérielle de la Fédération et des Länder) lors de chaque décision concrète ont progressivement donné naissance au système du fédéralisme coopératif.

4. Par « fédéralisme coopératif », on entend d'abord des formules de coopération entre les seize Länder (« troisième niveau »). Il en est ainsi des conférences des ministres-présidents dont l'importance s'affirme au fil des ans. Citons également les conférences ministérielles spécialisées correspondantes, à commencer par la Conférence permanente des ministres des affaires « culturelles », très importante en ce qu'elle permet la concertation dans un domaine capital, celui de l'enseignement. Citons enfin les traités d'Etat et les accords administratifs entre Länder. Bien entendu, les Länder s'accordent entre eux, ensemble ou par groupes, sur la conduite à tenir au Bundesrat.

Au « quatrième niveau » s'organise la coopération toujours plus étroite entre la Fédération et les gouvernements des Länder. On trouve là aussi des traités d'Etat et des accords administratifs, des commissions de toutes sortes où siègent la Fédération et les Länder et qui sont chargées d'un secteur précis (Conseil pour la science, Conseil pour la planification financière, Commission pour la planification de l'enseignement, etc.), ainsi que des conférences périodiques réunissant le chancelier fédéral et les ministres-présidents ou les ministres fédéraux et leurs homologues des Länder.

Dans cet ordre d'idées, l'instauration des « tâches de la communauté » revêt une importance capitale. En 1969, la Loi fondamentale a été amendée en ce sens par l'article 91a qui prévoit le concours de la Fédération pour la réalisation des tâches confiées à l'origine aux Länder « si ces tâches sont importantes pour la collectivité et si cette participation de la Fédération est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie ». Cela concerne plus précisément l'extension et la construction d'établissements d'enseignement supérieur et de centres hospitaliers universitaires, l'amélioration de la structure agricole et de la protection du littoral ainsi que l'amélioration de la structure économique régionale. Cette dernière « tâche de la communauté » représente pour nos nouveaux Länder, économiquement et financièrement faibles, une source de revenus vitale.

Au total, on constate que le régime fédéral allemand a considérablement évolué. Dans les faits, c'est un *Etat fédéral* largement *unitaire* (Konrad Hesse) qui s'est formé. Ce fait n'est pas contesté, mais il est, on s'en doute, diversement apprécié par les intéressés. Il est évident que les Länder ne sont pas enclins à accepter facilement cette réduction de leurs compétences, d'autant plus que le transfert de compétences concomitant vers l'échelon européen comporte pour eux le danger d'une nouvelle perte de puissance. Mais il est tout aussi évident qu'ils s'efforcent, pour exécuter les tâches que leur confie la

Fédération, d'obtenir un soutien financier, ce qui favorise indirectement leur dépendance. Ils utilisent notamment la Commission constitutionnelle commune au Bundestag et au Bundesrat (qui examine actuellement dans le détail les questions constitutionnelles soulevées par l'unification allemande) pour faire entendre leurs intérêts et trouver des améliorations allant dans ce sens.

5. Le Bundesrat a une importance grandissante dans le système fédéral et exerce une action nettement unificatrice. Il est composé de membres des gouvernements des Länder qui sont liés par des consignes. Il ne s'agit donc pas d'une « seconde chambre », même si occasionnellement il est volontiers considéré ainsi. Suivant leur nombre d'habitants, les Länder y détiennent entre trois et six sièges. Land territorial relativement peu peuplé, la Saxe-Anhalt y dispose de quatre voix.

Aux termes de l'article 50 de la Loi fondamentale : « Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent à la législation et à l'administration de la Fédération. » Il est donc un organe fédéral et agit dans le sens d'une séparation verticale des pouvoirs (entre la Fédération et les Länder au niveau fédéral, en plus de la séparation horizontale des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire). Le Gouvernement fédéral est tenu de l'informer des affaires qu'il est en train de traiter. Le président du Bundesrat, désigné chaque année parmi les ministres-présidents des Länder, est le suppléant officiel du président fédéral.

En plus de la participation à certains règlements et mesures administratives et à l'élection des membres de la Cour constitutionnelle fédérale, la fonction de loin la plus importante du Bundesrat consiste à participer à la fabrication des lois de la Fédération (art. 77 LF). La possibilité qu'il a de déposer ses propres projets de lois, après décision prise à la majorité, devant le Bundestag est en comparaison rarement utilisée. De plus en plus de lois discutées au Bundestag sont soumises à la nécessité d'une approbation par le Bundesrat, car elles touchent les rapports Fédération/Länder ou les administrations et les tribunaux des Länder ; pour les révisions de la Constitution, cette approbation est nécessaire en toute hypothèse. Près de 60 % des lois nécessitent en ce sens une approbation et la tendance est à la hausse. Ces lois doivent être adoptées à la majorité du Bundesrat. Ici donc, les Länder ont un véritable droit de veto au niveau fédéral.

Les lois dispensées d'approbation (« lois contestable ») peuvent tout aussi bien être contestées par un vote majoritaire du Bundes-

rat, que le Bundestag peut rejeter ensuite à son tour. Si le Bundesrat conteste la loi par une majorité des deux tiers, une majorité équivalente est requise au Bundestag. Dans l'hypothèse où le Bundestag et le Bundesrat ne parviennent pas à un accord, la Commission de conciliation est convoquée (art. 53a LF). Elle est composée paritairement de représentants des deux assemblées qui ne sont pas liés par des consignes et s'efforcent de dégager une solution de compromis.

Ces derniers temps, les décisions du Bundesrat pèsent davantage sur la politique fédérale. D'une part, les partis qui forment le Gouvernement fédéral (CDU, CSU et FDP) n'ont plus depuis quelque temps la majorité dans les gouvernements des Länder. D'autre part, et suite à l'unification allemande, doivent être prises une série de mesures, notamment en matière de politique financière, économique et sociale, pour lesquelles la Fédération et les Länder s'opposent dans une certaine mesure puisqu'ils défendent des intérêts différents. Ceux des nouveaux Länder, du fait de leur dépendance financière vis-à-vis de la Fédération et des anciens Länder, sont très fluctuants. Depuis l'unification est apparu au Bundesrat un « brouillage » très souvent inédit pour le régime fédéral allemand. De ce fait, la Commission de conciliation est sollicitée plus que de coutume.

6. L'organisation financière est essentielle au fonctionnement de l'Etat fédéral. A la base, il y a le principe suivant lequel celui qui a la compétence doit aussi supporter les dépenses correspondantes (art. 104a LF). Dans la pratique, on observe cependant une altération de plus en plus nette de ce principe. La Fédération a progressivement édicté des lois qui ont eu indirectement pour effet d'alourdir les charges financières des niveaux subordonnés. D'un autre côté, bien entendu, la Fédération aide financièrement les Länder quand ceux-ci agissent en son nom ou quand ils ont besoin de subventions en raison d'investissements importants nécessaires « pour parer une perturbation de l'équilibre global de l'économie » ou pour des raisons analogues. Les « tâches de la communauté », déjà évoquées, ou la promotion de la recherche par la Fédération se rattachent à cet ensemble.

La législation fiscale est pour l'essentiel du ressort de la Fédération (art. 105 LF), sous réserve de l'approbation du Bundesrat. Les Länder disposent dans une bien moindre mesure du droit de prélever l'impôt (par exemple impôts sur la fortune, sur les véhicules à moteur, sur les mutations et les transactions). Ils perçoivent

vent en outre une part des « impôts de la communauté » qui sont distribués entre les collectivités territoriales selon différents quotas. La répartition du produit de l'impôt (art. 106 LF) est une question trop complexe pour pouvoir être examinée ici dans le détail. Les ressources fiscales actuellement les plus rentables sont les « impôts de la communauté ». Il s'agit principalement de l'impôt sur les traitements et salaires (la Fédération et les Länder en retirent respectivement 42,5 %, les communes 15 %), de l'impôt sur le chiffre d'affaires (actuellement 63 % pour la Fédération et 37 % pour les Länder) et de l'impôt sur les sociétés et les revenus du capital (la Fédération et les Länder en obtiennent chacun 50 %). Les communes ont elles aussi, mais de façon limitée, le droit de prélever l'impôt (par exemple l'impôt foncier). Elles perçoivent en outre la majeure partie (86 % environ) de l'impôt sur les exploitations industrielles et commerciales qui est également un « impôt de la communauté ».

Afin de compenser les écarts de capacité financière entre les différents niveaux, existe le système non moins complexe de la péréquation financière (art. 107 LF). Il faut ici distinguer la péréquation verticale entre la Fédération, les Länder et les communes, de la péréquation horizontale entre Länder « débiteurs » et Länder « créanciers ». Il est bien entendu exclu que les paiements compensatoires soient d'un montant illimité. Le système présuppose que les différences entre partenaires soient minimales et ne prévoit donc qu'une « compensation des soldes ». Pour les Länder financièrement faibles sont prévues des « dotations complémentaires » de la Fédération et d'autres prestations de péréquation.

L'ensemble du système de la péréquation financière semble depuis longtemps nécessiter une révision. Du point de vue des Länder, on peut affirmer que les tâches qui grèvent lourdement leur budget s'accroissent et que leur marge de manœuvre, découlant de la capacité de disposer de crédits, diminue sans cesse. Depuis longtemps, des efforts sont donc entrepris par les Länder pour augmenter en particulier leur autonomie fiscale et leurs parts d'« impôts de la communauté », et revenir à une répartition conséquente des charges. Depuis l'unification allemande, ces problèmes sont plus aigus encore puisqu'aux dix Länder d'avant 1990 (plus Berlin-Ouest) qui étaient soit assez riches (débiteurs), soit assez pauvres (créanciers), sont venus s'ajouter cinq nouveaux Länder (plus Berlin-Est en tant que partie du nouveau Land de Berlin) qui, en comparaison, peuvent être qualifiés de « pauvres ».

7. Un bref examen de l'état financier du Land de Saxe-Anhalt permet d'illustrer cette situation nouvelle. Notre budget pour 1993, non compris le supplément prévu, s'élève à environ 18,6 milliards de marks. Sur cette somme, 4,6 milliards (même pas un quart) correspondent à des recettes fiscales propres. Dans les anciens Länder, en revanche, le taux de couverture fiscale avoisine en moyenne 73 %. Mais les besoins d'investissement de nos nouveaux Länder sont bien plus importants étant donné l'énorme retard consécutif à des décennies de mauvaise gestion. En Saxe-Anhalt, le taux d'investissement pour le budget 1993 est de 32,2 % (près de 6 milliards de marks), contre 15 % en moyenne pour les anciens Länder. 6,9 milliards de marks, soit 37,1 % du total de nos dépenses, correspondent du reste à des dotations passant directement du budget du Land à ceux des communes.

Les besoins de financement des cinq nouveaux Länder sont colossaux et dépassent à n'en pas douter les capacités de redistribution des anciens, ce qui rend absolument inévitable une refonte du système de péréquation financière. Ajoutons cet autre chiffre : pour assurer les recettes nécessaires, et rien que pour le budget 1993, la Saxe-Anhalt a décidé de souscrire un emprunt d'un montant net de 4,1 milliards de marks. Cet argent, comme il a déjà été dit, alimente surtout les investissements urgents. Sans amélioration sensible de ses ressources, notre Land ne pourra pas supporter longtemps une telle charge de la dette. Et nous sommes assaillis par d'autres problèmes : résorption des dettes résultant de la gestion étatique des logements dans l'ex-RDA, élimination des carences écologiques, soutien au marché de l'emploi, garanties et subventions destinées à sauvegarder des pôles industriels, mise en place d'une infrastructure performante, promotion de la science et de la recherche, et bien d'autres.

En tant que nouveaux Länder, nous avons dû dans le passé faire des efforts considérables pour que la Fédération et les anciens Länder prennent conscience de nos difficultés. Nous avons obtenu que les tâches primordiales évoquées plus haut, qui sont à mettre au passif du régime du SED et qu'aucun des nouveaux Länder ne peut exécuter seul, soient prises en charge au niveau de l'Etat grâce à un Fonds d'amortissement du passif. De plus, le traité d'union prévoit une réforme du système de péréquation financière avant le 1^{er} janvier 1995. D'ici là, seront appliqués des règlements transitoires tels que le Fonds pour l'unité allemande.

Voilà donc les raisons sous-jacentes pour lesquelles les questions de politique financière ont été promues « thème de l'année 1993 ».

L'intérêt des nouveaux Länder est bien entendu de couvrir le mieux possible leurs besoins ; ils seront pendant des années les bénéficiaires des compensations financières. La Fédération et les anciens Länder doivent répartir autant que possible entre eux cet accroissement de charges. Une étape décisive dans la voie de la réorganisation du système financier a été franchie le 13 mars dernier au cours des négociations sur le pacte de solidarité. Entre autres mesures, la clé de répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires a été modifié au profit des Länder (à l'avenir 56 % pour la Fédération et 44 % pour les Länder), de nouvelles aides transitoires ont été adoptées jusqu'en 1995 et des accords à long terme, en particulier pour le marché du travail et la construction de logements, ont été conclus. Toutes les parties prenantes, y compris les représentants des nouveaux Länder, peuvent à présent avancer sur des bases financières solides. Ce résultat n'est pas un mince succès pour le régime fédéral allemand.

8. Le processus d'unification européenne est un défi supplémentaire pour tous les Länder. Le nouvel article 23 de la Loi fondamentale donne à la Fédération, en vue de la « réalisation d'une Europe unie », le droit « (de) procéder à des transferts de souveraineté par des lois approuvées par le Bundesrat ». Cette condition d'approbation, non prévue pour les transferts vers d'autres institutions internationales (art. 24 LF), doit permettre un parallélisme entre les compétences internes des Länder et leur influence sur la représentation des questions correspondantes au niveau européen. Cette nouvelle règle a été appliquée pour la première fois lors de la ratification du traité de Maastricht. Dans le cadre des lois prises en application de l'article 23 de la Loi fondamentale (loi sur la coopération du Bundestag et loi sur la coopération Fédération/Länder), les Länder ont obtenu que le Bundestag et le Bundesrat aient un même droit de regard sur les affaires européennes, y compris dans les cas où, eu égard à la législation interne, c'est une compétence de la Fédération qui est essentiellement en cause. On a pu ainsi éviter un tarissement progressif des compétences des Länder et, partant, du fédéralisme. Un renforcement des Länder et des régions est de toute façon conforme aux intérêts de l'union de l'Europe, car celle-ci ne sera acceptée que si les intérêts locaux sont suffisamment défendus sur place.

L'installation d'ambassades des Länder auprès de la CEE, sur le modèle de celles créées auprès de la Fédération, est un indice de l'imbrication de plus en plus forte des trois niveaux : Europe, Fédé-

ration, Land. La Saxe-Anhalt a ouvert très tôt un bureau d'informations à Bruxelles. A bien des points de vue, elle fait face à sa responsabilité dans le processus d'unification européenne, se conformant en cela à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de sa Constitution où il est dit expressément que : « La Saxe-Anhalt est un Land de la République fédérale d'Allemagne et elle fait partie de la communauté des peuples d'Europe. »

9. La promulgation de la Constitution de notre Land, le 15 juillet 1992, a mis un terme, pour la Saxe-Anhalt, à la période de démarrage constitutionnel. Liberté et démocratie, Etat de droit et devoirs sociaux, ces objectifs de la révolution pacifique qui s'est déroulée dans l'ancienne RDA, sont devenus le fondement de notre collectivité. Ils sont conformes aux principes éprouvés de la Loi fondamentale de la RFA dont notre Constitution s'inspire de façon explicite. Sur quelques points cependant, la Constitution de la Saxe-Anhalt va plus loin et tient compte de l'évolution des idées constitutionnelles, par exemple en prévoyant l'obligation de protéger les bases vitales naturelles (art. 2, al. 1^{er}) et la fixation d'objectifs pour l'Etat (art. 34-40), en mentionnant expressément l'opposition parlementaire (art. 48) ou en introduisant des composants référendaires (art. 80 et 81). Ces questions, ainsi que d'autres, sont étudiées actuellement au niveau fédéral par la Commission constitutionnelle susmentionnée.

En Saxe-Anhalt comme dans tous les nouveaux Länder, l'établissement des structures du Land s'est fait parallèlement et souvent préalablement à la fondation constitutionnelle. La nécessité d'être rapidement opérationnel pour pouvoir résoudre la masse des problèmes en suspens ne nous laissait pas le choix. En ce qui concerne la mise en place de l'administration du Land, la phase de la première consolidation est achevée en Saxe-Anhalt. Nous avons largement puisé dans le système juridique et administratif de l'ancienne République fédérale. Nous avons essayé d'éviter les aberrations notoires, mais il ne restait plus de place pour concrétiser les grands projets de la science administrative. On peut le regretter dans certains cas précis, car bien sûr les règlements de l'ancienne République fédérale ne sont pas toujours adaptés à la nouvelle donne. Sur ce point malheureusement, les contraintes objectives — à commencer par l'énorme attente de la population — ont placé les politiques dans un carcan.

Les administrations des Bezirke léguées par la RDA ont été « liquidées ». En plus de la chancellerie d'Etat (les services centraux du

ministre-président), ce sont onze ministères qui ont été créés en Saxe-Anhalt, dont le premier ministère des affaires européennes des nouveaux Länder. Pour servir de relais entre le Land et les communes, trois gouvernements de Bezirke ont été institués. Le secteur communal est composé aujourd'hui encore d'une pléthore de petites circonscriptions inefficaces. De plus, on continue d'appliquer des règlements de l'ex-RDA qui ne sont pas adaptés aux conditions modernes. C'est la raison pour laquelle une vaste réforme communale de notre Land est actuellement en chantier (réforme territoriale, code des Landkreise, code des villes et des communes, droit des élections communales, etc.). Elle mobilise beaucoup d'énergie, mais elle est indispensable et doit être bouclée avant les élections communales prévues pour le début de l'année 1994. Le regroupement des compétences administratives et une nouvelle et importante compression du personnel administratif du Land sont des tâches primordiales auxquelles nous devons nous soumettre.

10. Avec la mise en place des nouveaux Länder et le processus concomitant de l'unification européenne, le régime fédéral allemand s'apprête à passer un extraordinaire test de résistance. Le régime passera ce test avec succès, tout l'indique, mais il se transformera en s'adaptant au nouveau contexte. Pour l'heure, nous sommes à mi-chemin. C'est seulement dans quelques années que l'on pourra véritablement faire le point sur l'évolution suivie dans de nombreux domaines précis, et juger si la voie choisie était en tout cas la bonne. Il n'existe aucun « manuel » pour surmonter de telles époques de changement. Disons plutôt que ce manuel est en germe dans les efforts entrepris chaque jour pour trouver des solutions qui soient honnes et appropriées.

Espérons que d'autres pourront bénéficier un jour des connaissances pratiques que nous acquérons aujourd'hui en Allemagne. Ce sont surtout les jeunes démocraties de l'Europe centrale et orientale qui s'intéressent de près à ce qui se passe dans notre pays. Peut-être même que des composants du régime fédéral allemand pourront servir de modèle à la structure future de la Communauté européenne. Il faudra y réfléchir à l'avenir. Quoi qu'il en soit, notre souhait à nous Allemands est qu'après les délires de ce siècle nous contribuions enfin à nouveau de façon positive à l'édification d'une Europe libérale et démocratique.

(Traduction : Roland Crastes.)

RÉSUMÉ. — *L'évolution du régime allemand dans le sens du renforcement du Bund se heurte à une résistance accrue des Länder. Le Bundesrat pèse aujourd'hui davantage sur la vie politique et le processus d'unification européenne a entraîné une association plus étroite des Länder aux décisions du pouvoir central. En même temps, les besoins financiers des nouveaux Länder remettent en cause le système financier traditionnel. L'exemple du land de Saxe-Anhalt en fait la démonstration.*

OLIVIER JOUANJAN

L'élaboration de la loi en République fédérale d'Allemagne

L'étude de la procédure législative en République fédérale d'Allemagne¹ suppose qu'on rappelle tout d'abord brièvement comment s'organisent les deux assemblées, le Bundestag — ou Diète fédérale — représentatif de la population et le Bundesrat — Conseil fédéral —, la chambre des Länder.

I. L'ORGANISATION DES ASSEMBLÉES

A / *Le Bundestag*

Le Bundestag est une assemblée assez nombreuse puisqu'elle compte, depuis la réunification, 662 députés².

Les groupes parlementaires — ou « *fractions* » — rythment et

1. Cet article complète et met à jour le travail de M. Fromont, La procédure législative en RFA, *Pouvoirs*, 16, 1981, p. 143. Outre les principaux manuels de droit constitutionnel et les commentaires de la Loi fondamentale, nous avons principalement utilisé : Stern, *Staatsrecht der BRD*, t. 2, 1980 ; Schneider, *Gesetzgebung*, 1982 ; Achterberg, *Parlamentsrecht*, 1984 ; Isensee/Kirchhof (éd.), *Handbuch des Staatsrecht*, t. 2, 1987 (contributions de H. H. Klein, W. Zeh et R. Herzog sur l'organisation et le fonctionnement des assemblées) et t. 3, 1988 (contribution de F. Ossenbühl sur la procédure législative) ; Schneider/Zeh (éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989 ; Ipsen, *Staatsorganisationsrecht*, 1992. Il existe enfin une revue spécialisée : *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl.)*.

2. Répartition des sièges après les élections du 2 décembre 1990 : CDU/CSU : 319 ; SPD : 239 ; FDP : 79 ; Alliance 90/Verts : 8 ; PDS (ex-SED) : 17.

structurent la vie parlementaire allemande¹. Ils regroupent au moins 5 % des membres du Bundestag qui appartiennent à un même parti ou à plusieurs partis qui ne se trouvent en concurrence électorale dans aucun Land (§ 10 RI Btg). S'y ajoutent des « membres apparentés ». Les groupes s'organisent librement, mais leurs statuts² empruntent un schéma largement commun : un président assisté des « secrétaires parlementaires » (*Parlamentarischen Geschäftsführer*) élus par l'assemblée générale du groupe auxquels s'ajoutent des comités de travail. Les groupes parlementaires emploient par ailleurs directement des collaborateurs. Outre les contributions obligatoires de leurs membres, les fractions tirent essentiellement leurs ressources de fonds publics (imputés sur le budget du Bundestag)³. Depuis 1977, le calcul du financement public des groupes parlementaires prévoit une majoration au profit des groupes d'opposition. La composition des organes parlementaires (commissions⁴, Conseil des Anciens, commission de conciliation) ainsi que la répartition des postes (présidence et vice-présidences du Bundestag, présidences des commissions) sont établies à la proportionnelle des groupes (§ 12 RI Btg, qui a valeur de règle générale).

On ajoutera que les fractions sont des institutions « dotées de droits propres (...) par le règlement intérieur d'un organe fédéral suprême » au sens de l'article 93, alinéa 1, 1° LF, et qu'elles sont donc, de ce fait, recevables à agir devant la Cour constitutionnelle fédérale par la voie du « litige entre organes constitutionnels »⁵.

Des députés en nombre insuffisant pour former une « fraction » peuvent néanmoins constituer un « groupement » (*Gruppe*) (§ 10,

1. Leur existence et leur rôle sont constitutionnellement garantis sur la base du principe de la participation des partis politiques à la formation de la volonté du peuple (art. 21 LF). Voir *BVerfGE* 2, 143 (160), du 7 mars 1953 ; 10, 4 (14), du 14 juillet 1959 ; 43, 142 (147), du 14 décembre 1976. Les fractions sont qualifiées d'« institutions nécessaires de la vie constitutionnelle ». Il n'est pas rare que des conflits s'élèvent entre les dirigeants des groupes et leurs membres. Une initiative rassemblant des députés de tous les groupes vise à conforter le principe de la liberté de conscience des membres du Bundestag contre les contraintes partisanes (Werner, *ZParl.*, 3/90, p. 404).

2. Les Verts ont toujours renoncé à doter leur fraction de statuts.

3. La Cour constitutionnelle fédérale a reconnu la constitutionnalité du procédé : Décis. du 19 juillet 1966, *BVerfGE*, 20, 56 (104).

4. Selon la Cour constitutionnelle fédérale, une commission doit être une « réduction conforme » de l'assemblée plénière dans sa composition politique. Jurisprudence constante, voir récemment : Décis. du 16 juillet 1991, *BVerfGE*, 84, 304 (323).

5. Décis. du 7 mars 1953, *BVerfGE*, 2, 143 (160).

al. 4 RI Btg). C'est le cas aujourd'hui du PDS et de l'Alliance 90/Verts. La Cour constitutionnelle fédérale a eu l'occasion de préciser récemment qu'un parti politique représenté au Bundestag n'a pas un droit constitutionnel à pouvoir former une « fraction »¹, mais les « groupements » doivent être pris en compte dans la répartition proportionnelle des sièges de commissions et leurs représentants doivent y détenir le droit de vote. Ce principe ne vaut pas s'agissant de l'attribution des présidences et vice-présidences de commissions. Enfin, si la Cour reconnaît un droit au financement public des « groupements », elle accepte les modalités de calcul prévues par le Bundestag moins avantageuses que pour les « fractions ».

La Cour a eu également à connaître du cas d'un député isolé à laquelle elle reconnaît le droit de siéger dans une des commissions du Bundestag sans pour autant qu'il y détienne un droit de vote².

Le *président du Bundestag* est élu au scrutin secret pour la durée de la législature (cinq ans). Il est par coutume choisi parmi le groupe parlementaire le plus important. Les vice-présidents sont élus de la même manière, tandis que les secrétaires sont élus sur la base d'une proposition commune des fractions. Le *Präsidium* réunit le président et ses suppléants avant chaque séance du Conseil des Anciens.

Le *Conseil des Anciens*, qui regroupe, outre le président et ses suppléants, 23 députés désignés à la proportionnelle des groupes, est le véritable organe de concertation entre les différentes fractions pour l'organisation du travail parlementaire. C'est en son sein qu'est notamment établi le « Plan de travail » du Bundestag, qui comporte tant une planification générale sur une année que l'ordre du jour hebdomadaire. La fixation de ce plan de travail n'est pas l'objet d'une décision majoritaire. Le consensus doit être trouvé ce

1. Décis. du 16 juillet 1991, *BVerfGE*, 84, 304 (325). Notes : Morlock, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1991, p. 386 ; Bohm, *ZParl.*, 5/1992, p. 231. Si en 1969, lorsque le § 10 RI Btg fut modifié, les 5 % nécessaires à la formation d'un groupe avait été consciemment alignés sur la barre des 5 % au niveau fédéral du système électoral, il n'en résulte pas qu'une modification de la barre électorale doit entraîner automatiquement l'adaptation des règles constitutives des groupes. A la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 29 septembre 1990 (voir Jouanjan, *Rev. fr. dr. cons.*, 8, 1991, p. 669) ayant exigé pour les premières élections de l'Allemagne unifiée la régionalisation de la barre des 5 % (Ouest/Est), le PDS avait réussi à dépasser à l'Est la barre des 5 % sans que le nombre de ses députés n'atteigne celui nécessaire à la formation d'un groupe parlementaire.

2. Décis. du 13 juin 1989, *BVerfGE*, 80, 188 (opinions dissidentes des juges Mahrenholz et Kruis).

qui, naturellement, protège la situation de l'opposition. C'est également en son sein qu'il est procédé, à la proportionnelle des groupes, à la répartition des présidences des commissions et à la désignation de leurs membres.

Le nombre des *commissions permanentes* n'est pas fixé par la Loi fondamentale. Après une inflation de ce nombre aux débuts de la République fédérale (jusqu'à 50 commissions durant les deux premières législatures), les commissions permanentes suivent désormais rigoureusement la répartition des ministères qu'elles doublent. Ces commissions peuvent former en leur sein des « sous-commissions », auquel cas la règle de la proportionnelle des groupes doit être respectée. A ces commissions spécialisées, s'ajoutent des commissions permanentes dont l'objet est particulier (commission des pétitions, commission de contrôle des élections, des immunités et du règlement intérieur...) et bien sûr des commissions d'enquête et de contrôle.

B / *Le Bundesrat*¹

Aux termes de l'article 51 de la Loi fondamentale (LF), « le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des Länder qui les nomment et les révoquent ». La représentation des gouvernements régionaux n'est pas égalitaire, le nombre de voix dont dispose un Land variant de 3 à 6 en fonction de sa population². Chaque gouvernement régional nomme donc autant de membres qu'il dispose de voix. Ces voix doivent être exprimées globalement : un Land ne saurait partager son vote. A l'occasion des votes, les membres du Bundesrat sont d'ailleurs liés par les instructions de leur gouvernement. A côté de ces « membres ordinaires »,

1. Voir notamment : Knies, *Der Bundesrat. Zusammensetzung und Aufgaben*, DÖV, 1977, p. 575 ; H. H. Klein, *Der Bundesrat der BRD — die zweite Kammer*, AöR, 1983, p. 329 ; Pfitzer/Reuter, *Der Bundesrat*, 1987 ; Herzog, in Isensee/Kirchhof, *op. cit.*, t. 2, p. 467 et s. ; Wydukel, *Der Bundesrat als zweite Kammer — Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren*, DÖV, 1989, p. 181.

2. L'article 51, alinéa 2 LF, qui fixe cette clé de répartition a été modifié par le traité d'Union du 31 août 1990 qui augmente la représentation des régions les plus peuplées en donnant une sixième voix aux Länder de plus de 7 millions d'habitants. Quatre Länder, exclusivement à l'Ouest, disposent ainsi de 6 voix : Rhénanie du Nord-Westphalie, Bavière, Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe. Le système ne débouche pas sur une proportionnalité véritable voix-population : il suffit de remarquer que les deux plus petits Länder (Brême et Sarre) détiennent ensemble avec 1,7 million d'habitants autant de voix que le Land le plus peuplé (Rhénanie du Nord-Westphalie : 17 millions d'habitants).

tout membre du gouvernement d'un Land est de droit « membre suppléant » du Bundesrat (art. 51, al. 1 LF). Les ministres-présidents des Länder ne sont pas de droit membres du Bundesrat, mais la pratique veut qu'ils y siègent à titre de membre ordinaire. On voit donc qu'en raison de sa composition le Conseil fédéral est organiquement lié au pouvoir exécutif régional. Le caractère non représentatif du mandat de ses membres le distingue également d'une assemblée parlementaire au sens propre.

Du point de vue fonctionnel, si le Bundesrat participe aux fonctions parlementaires classiques (législation, budget, contrôle du Gouvernement fédéral), sa particularité tient à ce qu'il participe, par ailleurs, *directement* à la fonction exécutive fédérale. Sans entrer dans le détail, le Bundesrat exerce notamment un pouvoir d'approbation relativement à l'édiction de certains règlements fédéraux (art. 80, al. 2 et 109, al. 4 LF), concernant les diverses mesures prises par le Gouvernement fédéral au titre des articles 84 et 85 LF, afin de contrôler et orienter l'exécution des lois fédérales par les Länder (circulaires administratives générales et instruction spéciales, notamment) comme dans le cadre de la mise en œuvre de la contrainte fédérale à l'égard des Länder (art. 37 LF).

Ce lien organique et fonctionnel du Bundesrat avec le pouvoir exécutif explique les doutes élevés sur sa qualité d'assemblée parlementaire, de seconde chambre d'un Parlement bicaméral. Le rejet de la solution d'un sénat à l'américaine se rattachait à la tradition allemande (Bundesrat de l'Empire de 1871 et Reichsrat de la République de Weimar), mais elle permettait surtout aux ministres-présidents des Länder, qui exercèrent une large influence sur les travaux du Conseil parlementaire chargé d'élaborer la Loi fondamentale, de se ménager une position stratégique au sein de l'appareil étatique fédéral¹. On notera également que la représentation des intérêts régionaux est sans doute mieux assurée en Allemagne par une telle assemblée que par un « sénat » : contrairement aux partis politiques américains, les partis allemands sont fortement centralisés et un sénat se serait transformé, à côté du Bundestag, en un second relais au cœur de l'Etat fédéral des appareils partisans centralisés. Même si le Bundesrat n'échappe pas, bien sûr, aux logiques partisanes, les particularismes régionaux y trouvent néanmoins un lieu d'expression.

1. Sur la question du Bundesrat au sein des débats du Conseil parlementaire : Morsey, in *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum 25 jährigen Bestehen des Bundesrates*, éd. par le Bundesrat, 1974, p. 63.

Le *Präsidium* est composé d'un président et de trois vice-présidents, élus pour une année. L'attribution de ces postes a fait l'objet de l'accord de Königstein du 30 août 1950 entre les Länder permettant, selon un ordre de succession établi en fonction de l'importance démographique des régions, à chaque Land d'occuper à tour de rôle la présidence. L'attribution des vice-présidences suit également des règles précises (le premier vice-président est nécessairement le président de l'année précédente). Le président du Bundesrat exerce l'intérim de la présidence fédérale en cas d'empêchement ou de vacance. En pratique, présidence et vice-présidence sont exercées par les ministres-présidents des Länder.

Le *Conseil permanent* (*Ständiger Beirat*), composé des représentants permanents des Länder auprès de la fédération, assure, d'une part, des fonctions analogues à celles du Conseil des Anciens du Bundestag et, d'autre part, la liaison entre le Bundesrat et le Gouvernement fédéral. Ce dernier est à cet effet représenté aux réunions hebdomadaires du Conseil permanent.

Les *commissions permanentes* sont composées d'un représentant par Land qui dispose d'une voix. Il convient de noter cette particularité que, en vertu de l'article 52, alinéa 4 LF, les Länder peuvent se faire représenter dans les commissions par des fonctionnaires. C'est d'ailleurs en pratique la règle. Ce fait explique que le travail au Bundesrat prend une tournure très technocratique et bureaucratique : en effet, les séances du Bundesrat sont courtes et la préparation en commission est d'autant plus décisive.

Les *séances plénières* sont convoquées par le président du Bundesrat, cette convocation étant obligatoire lorsqu'elle est demandée par le Gouvernement ou un Land¹. Les séances, qui ont lieu le vendredi, sont précédées d'une brève discussion préparatoire le matin qui peut d'ailleurs, à la demande d'un gouvernement régional, se prolonger en « salle n° 13 », c'est-à-dire la salle de conférence du directeur du Bundesrat. Les positions définitives y seront fixées dans le secret avant la séance plénière publique. Comme durant la séance du Bundestag, le Gouvernement fédéral participe à la séance du Bundesrat et doit y être entendu à sa demande (art. 53 LF).

1. L'article 52 LF vise, outre la demande du Gouvernement, celle qui émane de deux Länder. Mais le § 15 du règlement intérieur du Bundesrat rend obligatoire la convocation dont la demande est faite par un seul Land.

II. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

A / *L'initiative législative*

Aux termes de l'article 76, alinéa 1 LF, les propositions de loi émanent du Gouvernement fédéral, « du sein du Bundestag » (« aus der Mitte des Bundestages ») ou du Bundesrat. A l'exception du cas très spécial de l'article 29, alinéa 4 LF (réorganisation territoriale de la fédération), il n'existe donc plus d'initiative populaire, comme l'avait instituée l'article 73 de la Constitution de Weimar¹. L'initiative populaire est cependant prévue dans de nombreuses constitutions régionales.

L'initiative émanant du sein du Bundestag. Le § 76 RI Btg dispose que toute motion, sous réserve de dispositions spéciales du règlement intérieur, doit être présentée par un groupe parlementaire ou au moins 5 % des membres du Bundestag. Il n'en va pas autrement des propositions de lois parlementaires. On retrouve ici le rôle prépondérant des « fractions ». Un député isolé ne possède donc pas le droit d'initiative. Cependant, pour tenir compte de la situation exceptionnelle issue des premières élections dans l'Allemagne unifiée, le droit d'initiative a été également reconnu aux « groupements » durant la législature actuelle (12^e législature). La Cour constitutionnelle fédérale a laissé ouverte la question de savoir si cette reconnaissance était imposée par la Constitution². Les fractions de la coalition gouvernementale seront en pratique aidées par les services des ministères compétents pour la rédaction de la proposition. Cette aide peut également être accordée aux groupes d'opposition avec l'accord du ministre. La proposition, accompagnée obligatoirement d'un bref exposé des motifs, est imprimée et la procédure d'adoption peut commencer, en fonction de l'ordre du jour, trois jours au moins après la distribution du document.

L'initiative gouvernementale. La procédure d'élaboration des projets au sein du Gouvernement est elle-même codifiée par le « règlement intérieur du Gouvernement fédéral » et le « règlement commun aux ministères fédéraux », complétés par une résolution gouvernementale du 11 décembre 1984. Ces textes prévoient notamment un certain nombre de consultations préalables obligatoires (Länder, représentation de communes, organismes privés). De telles consul-

1. L'initiative populaire avait été utilisée à sept reprises sous la République de Weimar, toujours sans succès.

2. Décis. du 16 juillet 1991, précit., p. 328 et s.

tations peuvent également découler de dispositions législatives¹. Il est cependant difficile de savoir quelles seraient les conséquences d'un défaut de consultation pour une loi adoptée². A titre de curiosité, on notera que le conseil de la société pour la langue allemande donne un avis sur la rédaction du projet. Mais surtout, comme en Suisse, le projet est adressé au ministère de la justice qui en contrôle la régularité juridique comme l'opportunité. Il reste alors au Gouvernement à l'adopter en réunion de cabinet. On rappellera qu'à la différence du conseil des ministres français la réunion du cabinet en Allemagne est une instance où l'on vote : le projet doit donc recueillir la majorité des voix pour être adopté.

Lorsque le projet émane du Gouvernement, il doit faire l'objet d'un « premier passage » devant le Bundesrat qui dispose de six semaines pour « prendre position » à son sujet. Le Gouvernement peut « exceptionnellement » déclarer l'urgence, auquel cas il lui est loisible de transmettre au Bundestag le projet trois semaines après son dépôt devant le Bundesrat, même si celui-ci n'a pas encore pris position. La prise de position du Bundesrat, même si celui-ci n'a pas encore pris position. La prise de position du Bundesrat doit être transmise au Bundestag dès qu'elle a été arrêtée. On ajoutera que la prise de position du Bundesrat fait elle-même l'objet d'une réplique du Gouvernement, adoptée en conseil de cabinet, pareillement transmise au Bundestag. Ce droit de réplique du Gouvernement ne lui permet cependant pas de modifier son projet initial : si tel était le cas, il s'agirait d'un nouveau projet de loi qui devrait, en conséquence, faire l'objet d'un nouveau « premier passage » devant le Bundesrat.

Ce « premier passage » devant le Bundesrat permet notamment au Bundesrat qui représente les exécutifs régionaux d'attirer l'attention sur d'éventuelles difficultés d'application du projet, une application dont les Länder sont, en général, chargés. La prise de position est arrêtée par l'assemblée plénière du Bundesrat après discussion en commission. Ce « premier passage » est obligatoire pour tout projet de loi émanant du Gouvernement, qu'il s'agisse de lois nécessitant ou non l'approbation du Bundesrat. Il n'est pas rare qu'afin de l'éviter le Gouvernement laisse présenter par un groupe parlementaire du Bundestag le projet qu'il a en réalité préparé.

1. Par ex. : consultation des organisations syndicales pour tout projet de loi touchant au statut du personnel en application du § 94 de la loi fédérale relative à la fonction publique.

2. Voir Schneider, *Gesetzgebung*, 1982, p. 62.

L'*initiative du Bundesrat*. Il s'agit d'une proposition du Bundesrat en tant qu'organe et non de l'initiative de ses membres. La proposition prend donc la forme d'une résolution de l'assemblée adoptée à la majorité des voix. Elle peut porter autant sur des lois pour lesquelles son approbation est exigée que sur les lois à l'égard desquelles elle ne dispose que d'un droit de veto suspensif. Le texte est transmis au Gouvernement fédéral qui dispose alors de trois mois pour le transmettre au Bundestag, accompagné de sa position. Cette transmission est naturellement obligatoire.

L'initiative gouvernementale pèse bien évidemment le plus lourd et son taux de réussite est de loin le plus élevé. Si le Bundesrat joue un rôle résiduel en matière d'initiative, l'importance relative du nombre des lois adoptées sur la base d'une proposition du Bundestag s'explique largement par le procédé décrit plus haut (présentation par un groupe parlementaire de projets en réalité gouvernementaux). Les chiffres, en avril 1992, comptabilisés depuis 1949 sont les suivants¹ :

	Gouvernement	Bundestag	Bundesrat
Projets	3 983	2 309	434
Votés	3 338	805	126
Taux réussite	83,81 %	34,86 %	29,03 %
% législation*	77,07 %	18,59 %	2,91 %

* L'origine des 1,43 % des lois fédérales restantes n'est pas donnée.

B / Discussion devant le Bundestag

L'article 77 LF dispose : « Les lois fédérales sont adoptées par le Bundestag. » Cette adoption se déroule en trois « lectures » (§ 78 RI Btg). Le nombre de lectures n'est pas fixé par la Loi fondamentale et si elle est traditionnelle en Allemagne², elle ne constitue pas une règle du droit constitutionnel coutumier³.

La première lecture ne donne lieu à une discussion générale que

1. Source : Ipsen, *Staatsorganisationsrecht*, 4^e éd., 1992, p. 85.

2. Jekewitz, Ein rationalisierter Irrtum. Zur Herkunft, Ausgestaltung und Notwendigkeit von drei Lesungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, *Der Staat*, 15, 1976, p. 537.

3. *BVerfGE*, 1, 144 (151), du 6 mars 1952 ; 29, 221 (234), du 14 octobre 1970. Plusieurs constitutions régionales fixent cependant le nombre de lectures devant le Landtag.

si la recommandation en a été faite par le Conseil des Anciens ou la demande présentée par une fraction ou 5 % des députés. Cette lecture se conclut par le renvoi devant la commission compétente, à moins qu'à l'initiative d'une fraction ou de 5 % des députés l'assemblée décide à la majorité des deux tiers des députés présents¹ d'entamer la seconde lecture sans renvoi en commission (§ 80, al. 2 RI Btg). Il s'agit le plus souvent de l'une des commissions permanentes qui peut d'ailleurs à cette occasion former une sous-commission d'examen du texte (§ 55 RI Btg) ; le renvoi à une commission *ad hoc* est cependant également possible. Par ailleurs, plusieurs commissions peuvent être saisies « dans des cas particuliers ». L'une d'entre elle l'est alors au fond (*federführender Ausschuß*) (§ 79 RI Btg), celle-ci étant seule habilitée à établir le rapport. Les séances des commissions ne sont pas publiques. Le rapporteur est désigné par le président de la commission (§ 65 RI Btg). Le rapport doit comporter, outre les recommandations motivées de la commission, les opinions exprimées par la minorité ainsi que les prises de position des commissions saisies pour avis (§ 66 RI Btg). Les fractions parlementaires instituent des groupes de travail qui doublent les commissions et au sein desquels est fixée la ligne de conduite des députés participant aux travaux des commissions.

La seconde lecture ne peut commencer que deux jours après la distribution du rapport, sur la base du texte de la commission, à moins que le Bundestag ne décide, à la majorité des deux tiers et sur la demande d'un groupe parlementaire ou de 5 % des députés, d'anticiper la discussion. Cette lecture s'ouvre par la présentation du rapport qui n'est suivie d'une discussion générale que si le Conseil des Anciens, une fraction ou 5 % des députés l'exigent. Précédé ou non d'une discussion générale, le débat s'engage alors article par article. Un vote suit la discussion de chaque article. L'ordre de succession des articles, le regroupement de différents articles ou la division de certains articles n'est possible que sur la base d'une résolution du Bundestag (§ 81 RI Btg). Des amendements peuvent être proposés tant que l'objet auquel ils se rapportent n'a pas encore fait l'objet d'un vote. L'autorité des groupes parlementaires est assouplie à ce stade, puisque l'initiative des amendements est ouverte à un ou plusieurs députés (§ 32 RI Btg). Une motion de renvoi à une autre commission de tout ou partie du

1. La majorité des deux tiers des députés peut en tout état de cause se déroger aux dispositions du règlement intérieur dans le cas particulier dès lors que cette dérogation ne se heurte à aucune disposition constitutionnelle (§ 126 RI Btg).

texte peut-être adoptée aussi longtemps que la discussion article par article n'est pas achevée. L'utilisation du renvoi en commission est rare, mais peut se produire lorsque, par exemple, une décision de la Cour constitutionnelle fédérale intervenue entre-temps est susceptible d'avoir des conséquences sur le texte en discussion.

La seconde lecture peut déhoucher sur le rejet pur et simple du projet, auquel cas la procédure s'arrête définitivement. Si le texte de la commission est adopté sans modifications, la troisième lecture s'engage immédiatement et elle se limite à l'adoption finale du texte, après une discussion générale si une telle discussion n'a pas eu lieu au début de la seconde lecture et si elle a été demandée dans les mêmes conditions qu'à la lecture précédente. Si des amendements ont été adoptés, la troisième lecture ne commence que deux jours après la distribution du texte modifié sauf accélération dans les conditions déjà évoquées. Un amendement n'est recevable au cours de cette nouvelle lecture que s'il tend à modifier un amendement adopté lors de la seconde lecture et s'il est présenté par un groupe parlementaire ou 5 % des députés. En pratique ces amendements sont voués à l'échec et n'ont d'autres justifications que de rappeler au public l'opposition des groupes minoritaires à tout ou partie du texte. Aussi longtemps que le vote d'ensemble n'est pas intervenu, un renvoi en commission est possible. Si la commission de renvoi propose des modifications au texte adopté après la seconde lecture, la procédure de la seconde lecture est reprise à son début sur la base du texte amendé. La troisième lecture est immédiatement suivie du vote d'ensemble si le texte issu de la seconde lecture n'a pas été amendé. Dans le cas contraire, le vote définitif peut être repoussé après la distribution du texte amendé sur la demande d'un groupe ou de 5 % des députés (§ 84 à 86 RI Btg).

Le vote définitif, qui suppose sauf exceptions (révision constitutionnelle, levée du veto du Bundesrat), la majorité simple des votants se fait normalement par assis et levé. Un quorum de plus de la moitié des membres de l'assemblée est imposé par le § 45 RI Btg. Un groupe parlementaire ou 5 % des députés peuvent demander à ce que soit constaté que les conditions de quorum ne sont pas remplies. En ce cas les votes seront comptabilisés selon la procédure du vote par portes séparées. Si le quorum n'est pas atteint, le président doit lever la séance. Si cette demande — au demeurant extrêmement rare — n'a pas été présentée préalablement au vote, le quorum est considéré avoir été atteint. L'adoption est alors devenue incontestable, même si le nombre des présents était en réalité inférieur à la moitié des membres. Ces dispositions

du règlement intérieur ont été confirmées par la Cour constitutionnelle fédérale qui a rejeté un recours fondé sur le moyen de l'absence de quorum, alors qu'aucune demande en constatation du quorum n'avait été présentée avant le vote définitif¹.

C / Le rôle du Bundesrat et la commission de conciliation

Le texte ainsi « adopté » est transmis « sans délai » au Bundesrat par le président du Bundestag (art. 77 LF). Il convient alors de distinguer selon la compétence dont dispose le Bundesrat : le texte adopté doit obtenir l'approbation du Bundesrat à chaque fois que la Loi fondamentale le prévoit expressément (*Zustimmungsgesetze*) ; pour tous les autres cas, l'assemblée des Länder ne dispose que d'un droit de veto suspensif (*Einspruchsgesetze*). Si, du point de vue de la logique juridique, l'approbation est l'exception et le veto suspensif, la règle, dans la pratique le nombre de lois soumis à l'approbation du Bundesrat est supérieur à celui des autres lois² :

	1949- 1953	1953- 1957	1957- 1961	1961- 1965	1965- 1969	1969- 1972
Approbation	41,8	49,8	55,7	53,4	49,4	51,7
Veto	58,2	50,2	44,3	46,6	50,6	48,3
	1972- 1976	1976- 1980	1980- 1983	1983- 1987	1987- 1990	
Approbation	53,2	53,7	52,2	60,6	55,2	
Veto	46,8	46,3	47,8	39,4	44,8	

Sont soumises à l'approbation du Bundesrat, sans entrer dans le détail, outre les lois de révision constitutionnelle dans des conditions particulières, les lois qui touchent à l'organisation administrative des Länder ou aux relations financières entre la fédération et les régions. Il convient de préciser que l'approbation est donnée pour la loi dans sa totalité, quand bien même seules quelques-unes de ses dispositions exigeraient quant à leur contenu cette approba-

1. S'agissant de la loi sur le commerce des armes qui avait été adoptée en présence de seulement 36 députés : Décis. du 10 mai 1977, *BVerfGE*, 44, 308 (320).

2. Source : Ipsen, *op. cit.*, p. 112. Les chiffres sont donnés par législature en pourcentages.

tion. Au regard de la technique législative la loi forme une unité¹. Cette interprétation par laquelle la Cour constitutionnelle fédérale a validé la pratique du Bundesrat a également pour conséquence que la loi modifiant une loi antérieure approuvée ne requiert pas elle-même l'approbation du Bundesrat si elle ne modifie aucune des dispositions qui, du point matériel, ont nécessité l'approbation de la première loi. La loi postérieure constitue elle aussi une unité dans la procédure législative et la nécessité de son approbation ne doit être recherchée que dans son contenu propre. La Cour constitutionnelle a donc rejeté l'argument du parallélisme des procédures selon lequel une disposition législative approuvée par le Bundesrat ne saurait, quel que soit son contenu, être modifiée qu'après approbation du Bundesrat².

S'agissant des lois qui ne supposent pas l'approbation du Bundesrat, celui-ci dispose d'un délai de trois semaines à partir de la réception du texte adopté par le Bundestag pour demander la convocation de la commission de conciliation (art. 77, al. 2 LF). Si une telle demande n'est pas formée, le Bundesrat est considéré comme n'ayant pas fait usage de son droit d'opposition et la loi est définitivement adoptée. Par ailleurs, le Bundesrat ne peut opposer immédiatement son veto, il est obligé de demander préalablement la convocation de la commission de conciliation.

Celle-ci est paritaire : 16 membres du Bundesrat (1 par région) et 16 membres du Bundestag (à la proportion des groupes). Son objectif étant de parvenir, si possible, à un compromis acceptable par les deux assemblées, deux règles sont destinées à protéger la capacité de négociation de la commission : le secret des séances est strictement garanti — et l'accès aux comptes rendus reste interdit durant trois législatures successives ; les membres du Bundesrat qui y siègent ne sont pas liés par des instructions, contrairement aux principes qui règlent leur participation aux travaux du Bundesrat. Son règlement intérieur est adopté par le Bundestag avec l'approbation du Bundesrat. Les résultats positifs auxquels est parvenue cette institution témoignent de son utilité.

On ajoutera que les modifications proposées par la commission ne sauraient être dépourvues de tout lien avec l'objet du texte. La commission n'exerce pas un droit d'initiative, et des propositions

1. *BVerfGE*, 8, 274 (294), du 12 novembre 1958 ; 24, 184 (195), du 9 octobre 1968. Mais il est possible de séparer alors en deux textes distincts les dispositions nécessitant l'approbation des autres dispositions.

2. Décis. du 25 juin 1974, *BVerfGE*, 37, 363 (380).

entièrement nouvelles formulées par la commission auraient pour effet de court-circuiter toute la discussion parlementaire en raison du caractère simplifié du processus d'adoption du texte par le Bundestag statuant sur cette proposition (pas de discussion générale, mais seulement quelques « éclaircissements », pas de travail en commission, pas de droit d'amendement...). La Cour constitutionnelle fédérale a donc cherché à délimiter l'étendue des compétences de la commission. Pourtant, elle a accepté que celle-ci intègre dans la proposition commune les dispositions d'un autre projet de loi qui n'avait encore fait l'objet que de la première lecture et dont elle n'avait pas été formellement saisie, sous réserve que, par leur contenu, ces dispositions aient un lien avec le texte dont elle a été formellement saisie¹.

Si la commission ne propose aucune modification au texte adopté par le Bundestag, le Bundesrat dispose d'un délai de deux semaines pour opposer son veto. S'il laisse passer ce délai sans réaction, la loi est définitivement adoptée. Si la commission adopte des modifications, il est par contre naturellement nécessaire qu'une nouvelle résolution du Bundestag intervienne. Une seule lecture est alors prévue au cours de laquelle tout amendement nouveau est irrecevable. Le Bundestag ne peut donc que confirmer le texte initial ou adopter, en tout ou partie, les modifications proposées par la commission (§ 90 RI Btg et § 10 du règlement intérieur de la commission de conciliation). Le texte est alors transmis sans délai au Bundesrat qui dispose de deux semaines pour opposer son veto.

Le veto du Bundesrat n'est que suspensif. Il peut être surmonté par le Bundestag à condition de réunir une majorité qualifiée. Celle-ci est constituée par la majorité des membres de l'assemblée en principe, à moins que le veto n'ait obtenu plus des deux tiers des voix au Bundesrat, auquel cas le veto ne peut être surmonté que par une décision du Bundestag adoptée à la majorité des deux tiers des votants représentant au moins la majorité absolue des membres du Bundestag (art. 77, al. 4 LF).

S'agissant des lois soumises à l'approbation du Bundesrat, elles exigent, pour être définitives, une décision positive prise à la majorité des voix de l'assemblée représentant les Länder. Il n'y a pas d'approbation tacite, et le silence gardé par la seconde chambre bloque l'entrée en vigueur du texte adopté par le Bundestag. Le

1. *BVerfGE*, 72, 175 (189 et s.), du 13 mai 1986 ; 78, 249 (271), du 8 juin 1988.

Bundesrat peut en effet adopter trois attitudes : approuver le texte adopté par le Bundestag, garder le silence ou adopter une résolution par laquelle il refuse expressément son approbation. Il n'existe d'autre délai que celui de l'expiration de la législature du Bundestag qui a pour effet de rendre caduque toute procédure non achevée (principe de discontinuité¹) : le Bundesrat ne saurait approuver un texte adopté par une assemblée dont le mandat est achevé.

La procédure de conciliation peut être engagée cette fois à l'initiative à nouveau du Bundesrat, mais aussi du Bundestag (résolution à la majorité simple à la demande d'un groupe parlementaire ou de 5 % des députés) ou du Gouvernement fédéral. La rédaction de l'article 77 LF ne brille pas par sa clarté. On en donnera l'interprétation dominante : le Bundesrat peut demander cette convocation mais encore une fois dans un délai de trois semaines dans la mesure où le texte pose cette condition de façon générale sans distinguer entre les catégories de lois ; la possibilité ouverte au Bundestag et au Gouvernement de convoquer la commission n'est pas limitée par ce délai. Ces deux derniers organes ne sont pas non plus obligés d'attendre une résolution expresse du Bundesrat par laquelle celui-ci refuserait son approbation pour que le droit de convoquer la commission leur soit ouvert. Inversement, une telle résolution n'est pas de nature à les priver de cette possibilité de conciliation. Moins claire est la réponse à la question de savoir s'il est possible de répéter la tentative de conciliation après un premier échec — ce qui est en tout état de cause exclu s'agissant des lois qui ne sont pas soumises à approbation. Certains auteurs estiment possible que chaque organe fasse utilisation successivement de son droit de convocation en vue d'obtenir l'approbation.

Il est clair que l'égalité des pouvoirs entre les parties change cette fois les données politiques de la négociation au sein de la commission : les exigences du Bundesrat pèsent nécessairement plus lourd dans la balance. Si une proposition commune de la commission de conciliation modifie le texte adopté par le Bundestag, il est nécessaire qu'il statue à nouveau, mais l'attitude du Bundesrat n'est toujours encadrée dans aucun délai. Il peut maintenir son silence, ou approuver, ou refuser expressément l'approbation. Sous réserve qu'une nouvelle tentative de conciliation soit alors possible, à défaut d'approbation, le texte ne sera définitivement caduque qu'à la fin de la législature du Bundestag.

1. Jekewitz, *Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit*, 1977.

D / *Promulgation et publication de la loi*

L'article 82 LF dispose : « Les lois définitivement adoptées conformément aux dispositions de la présente Loi fondamentale sont, après contreseing, promulguées (*ausgefertigt*) et publiées (*verkündet*) au *Journal officiel fédéral* par le président de la fédération. » La promulgation consiste tout d'abord dans l'établissement du texte authentique de la loi qui doit être signé par le président après que les ministres compétents aient préalablement apposé leur contreseing. Mais le président promulgue la loi qui a été adoptée « conformément aux dispositions de la présente Loi fondamentale ». Cette formulation lui ouvre le droit de contrôler la constitutionnalité du texte qui doit être promulgué¹, un contrôle présidentiel qui existait déjà sous la République de Weimar (Constitution du 11 août 1919, art. 70). Il n'est pas contesté que ce contrôle porte sur la régularité de la procédure (compétence fédérale, modalité de la participation du Bundesrat, procédure). Le texte de l'article 82 LF reste incertain pris à la lettre : le président promulgue la « loi définitivement adoptée » conformément aux dispositions de la Loi fondamentale, mais le texte allemand utilise l'expression *zustande gekommenes Gesetz*, qui rappelle plus précisément le processus de fabrication du texte et donc la procédure. Cependant, il semble que l'opinion dominante se rallie aujourd'hui à l'idée que le président doit également exercer un contrôle « interne » de la constitutionnalité de contenu de la loi².

On conclura en indiquant les particularités qui marquent la procédure de révision et la procédure budgétaire. *Les lois de révision constitutionnelle* sont adoptées selon la procédure applicable aux lois nécessitant l'approbation du Bundesrat avec cette seule différence qu'elles doivent être adoptées par les deux tiers des membres du Bundestag et approuvées par les deux tiers des voix au Bundesrat. *Les lois de finances* diffèrent quant à la procédure plus profondément des lois « ordinaires ». L'initiative en est réservée au Gouvernement fédéral (art. 110 et 113 LF). Le projet est déposé en même temps devant le Bundestag et le Bundesrat, ce dernier disposant toujours d'un délai de six semaines pour prendre position. Le droit d'amendement des parlementaires est en outre limité de la façon

1. Décis. du 30 juillet 1952, *BVerfGE*, 1, 396 (413).

2. Voir quelques exemples de refus de promulgation chez Beguin, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en RFA*, 1982, p. 82 et s.

suivante : une diminution des recettes ou une augmentation des dépenses requièrent l'approbation du Gouvernement fédéral. Dans une telle hypothèse on constate que le pouvoir exécutif dispose d'un véritable pouvoir de codécision à l'égard d'un texte de forme législative. Mais cette faculté n'a pas eu à jouer à notre connaissance. Enfin, le Bundesrat ne dispose à l'égard de la loi de finance que d'un droit de veto.

RÉSUMÉ. — *Après avoir rappelé dans ses grandes lignes l'organisation interne de chacune des deux assemblées allemandes, l'article s'attache à décrire dans son détail la procédure complexe d'élaboration de la loi. Cette procédure est marquée par la tradition (le système des trois lectures), le poids des groupes parlementaires (droit d'initiative) ainsi que par le statut particulier de la « seconde chambre » — le Bundesrat — dans les institutions fédérales allemandes.*

KARLHEINZ NICLAUSS

Le Gouvernement fédéral

L'unification allemande de 1990 se fit par extension du système politique et économique de la République fédérale ouest-allemande. Le 3 octobre, les cinq Länder de la RDA adhèrent à la Loi fondamentale. L'Etat des travailleurs et des paysans de l'Allemagne de l'Est se désagrègea mais les institutions politiques de la République fédérale ne furent pas affectées par le rétablissement de l'unité allemande. Cela est vrai aussi du système de Gouvernement parlementaire institué par la Loi fondamentale : le Gouvernement fédéral est lié à la majorité en place au Bundestag et les partis qui forment le Gouvernement verrouillent l'exécutif (où, en fait, sont aussi confectionnées les lois). Le président fédéral a principalement une fonction de représentation et ne peut intervenir dans le jeu politique que dans certains cas précis.

Au sein du Gouvernement de ce système parlementaire, le chancelier occupe une position particulière : lui seul est élu par le Bundestag et propose au président, qui a seul pouvoir de nomination, la liste des ministrables. Une motion de défiance ne peut être déposée que contre le chancelier, jamais contre les ministres. Cette motion de défiance est qualifiée de « constructive » par l'article 67 de la Loi fondamentale (LF), car le chancelier ne peut être renversé que s'il est possible d'élire son successeur. Cette disposition de la Loi fondamentale fut une des raisons de la formation à Bonn d'une « démocratie du chancelier ». Mais c'est surtout la transformation du système des partis allemands par rapport à la République de Weimar qui a été déterminante. Les partis sont parvenus à partir de 1949, pour la première fois dans l'histoire allemande, à former des majorités gouvernementales stables. Le système des partis de la

République fédérale se distingue en outre par la concurrence entre Gouvernement et opposition, concurrence qui offre à l'électeur une alternative à la coalition au pouvoir. Dans ce système de la « démocratie du chancelier », le chancelier est en même temps le chef de file du principal parti du Gouvernement ; il joue un rôle capital en politique étrangère et dispose, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières, du prestige de l'homme d'Etat libéré de la politique partisane.

Le processus d'unification est caractérisé depuis 1990 non seulement par la continuité de ces structures mais encore par la réélection du Gouvernement sortant : l'équipe gouvernementale de la coalition CDU/CSU et FDP a conduit les négociations internationales sur la réunification et en a tiré tous les bénéfices lors de la première élection du Bundestag par l'Allemagne entière, le 2 décembre 1990. Alors que le crédit du Gouvernement et la popularité du chancelier étaient au plus bas en 1989 selon les sondages, les chances de succès électoral des partis du Gouvernement (CDU/CSU et FDP) s'améliorèrent du fait de la réussite de la politique d'unification. A partir de l'été 1990, il devint évident que Lafontaine, le candidat du SPD, n'aurait aucune chance le 2 décembre face aux architectes de la réunification : le chancelier Kohl (CDU) et le ministre des affaires étrangères Genscher (FDP). Avec 43,8 % des voix pour la CDU/CSU et 11 % pour le FDP, la coalition gouvernementale dispose d'une solide majorité au Bundestag jusqu'au prochain renouvellement de 1994.

La première élection du Bundestag par toute l'Allemagne fut aussi une « élection du chancelier ». L'affiche de Helmut Kohl avec le slogan « Chancelier pour l'Allemagne » dominait la campagne électorale de la CDU/CSU et rappelait l'époque de Konrad Adenauer et de Ludwig Erhard. Kohl fut le réceptacle des espoirs qu'avait fait naître la réunification parmi les Allemands de l'Est et de l'Ouest. Il put un temps égalier en prestige ses prédécesseurs. La première élection du Bundestag par l'Allemagne entière fut un de ces moments où l'on pouvait croire avec Maurice Duverger que les démocraties élisent leurs monarques¹.

Les autres leaders du Gouvernement bénéficièrent eux aussi du rétablissement de l'unité allemande qui fut interprété comme la victoire du système politique et économique de la République fédérale ouest-allemande. Au tournant des années 1990-1991 s'est propagée une sorte d'euphorie politique. Les problèmes de toutes

1. Maurice Duverger, *La monarchie républicaine*, Paris, 1974.

sortes posés par l'unification, non plus que le coût élevé de celle-ci, n'étaient pas encore reconnus, ou ils étaient escamotés. Un signe, parmi d'autres, de cette ambiance fut la décision prise spontanément par le Bundestag le 20 juin 1991 de transférer son siège (et du même coup celui des plus importants organes gouvernementaux) à Berlin. Du fait de la forte impression créée par la réunification, le transport des dépouilles mortelles des rois de Prusse Frédéric II et Frédéric-Guillaume I^{er}, qui s'est déroulé le 17 août entre le Bade-Wurtemberg et Potsdam, donna lieu à une mise en scène équivoque : le chancelier y prit part « à titre privé » et la Bundeswehr était représentée par des officiers et une fanfare.

Par bonheur, les problèmes concrets posés par la réunification firent qu'on ne retomba pas à nouveau dans le romantisme politique : il apparut au cours de l'année 1991 que l'économie est-allemande avait perdu cette zone de débouchés originelle que représentait pour elle le COMECON sans pour autant être compétitive à l'Ouest. En même temps, les dirigeants politiques concédaient que des moyens considérables seraient nécessaires pour financer l'administration et les prestations sociales et renflouer l'économie de l'Allemagne de l'Est. En 1991 et 1992, les prestations de transfert de l'Allemagne de l'Ouest atteignirent 170 et 218 milliards de marks (chiffres bruts) soit à peu près le double du budget général annuel de la Communauté européenne.

Le Gouvernement (et l'opposition) doivent redéfinir le rôle de l'Allemagne agrandie, en politique étrangère comme en politique de défense, dans une Europe qui n'est plus caractérisée par la confrontation de deux blocs militaires. L'unification allemande et ses conséquences exigent des efforts exceptionnels de la part des hommes politiques de la République fédérale élargie, et des sacrifices désagréables de la part de leurs électeurs.

Du point de vue de la science politique se pose, face à cette situation, la question des répercussions sur le système politique allemand. On peut répondre à cette question dans le sens de l'adaptation ou du défi : les institutions de la République fédérale sont-elles sur le point de changer en raison de leur extension vers l'est de l'Allemagne, ou bien la réunification se transforme-t-elle en un test de résistance concluant pour la pratique gouvernementale éprouvée à Bonn pendant quarante ans ? S'agissant du Gouvernement fédéral, il conviendrait d'examiner s'il faut redéfinir son mode de fonctionnement ainsi que sa place dans le système politique. Il en va de même pour les crises de l'activité gouvernementale : sont-elles comparables à celles des années passées ou

ont-elles changé de nature sous la pression des difficultés liées à l'unification ?

Une description du Gouvernement fédéral et de ses problèmes doit d'abord prendre en compte la répartition des sièges au Bundestag telle qu'elle se présente depuis la première élection de cette assemblée par l'Allemagne entière, le 2 décembre 1990. Les majorités qu'il est possible de former sont, comparées au passé, en nombre bien plus restreint. La coalition chrétienne-libérale ne peut être supplantée pour le moment que par la grande coalition (CDU/CSU plus SPD). Même une coalition tricolore composée du FDP, du SPD et de l'Alliance 90/les Verts ne serait pas majoritaire et devrait inclure le PDS, héritier du SED¹. Un changement de Gouvernement suivant le scénario de 1982 (le FDP, libéral, en quittant la coalition sociale-libérale avait ouvert la voie à une motion de défiance constructive dirigée contre le chancelier social-démocrate Helmut Schmidt) est exclu vu l'actuelle composition du Bundestag. N'oublions pas non plus les calculs internes à la CDU/CSU : compte tenu des résultats électoraux, les 51 sièges de la CSU bavaroise ne sont pas indispensables à la majorité gouvernementale puisque la CDU dispose avec le seul appoint du FDP de la majorité des sièges au Bundestag. Les résultats de 1990 concourent donc de bien des manières à la stabilité du Gouvernement formé par la CDU/CSU et le FDP.

La division du Gouvernement en 17 ministères n'a subi que des modifications mineures au cours du processus d'unification. Seul le ministère fédéral des relations interallemandes fut supprimé : il avait rempli son office. A sa place, le chancelier Kohl a scindé le ministère de la jeunesse, de la famille, de la condition féminine et de la santé en trois secteurs, de sorte que le nombre des départements ministériels est passé de 17 à 18. Cette mesure était motivée par la volonté du chancelier d'appeler au Gouvernement des hommes politiques de l'Allemagne de l'Est et un plus grand nombre de femmes. Tandis que le ministère de la santé revenait à la CSU bavaroise (Gerda Hasselfeldt, Horst Seehofer), les deux ministères nouvellement créés (« famille et troisième âge », « condition féminine et jeunesse ») étaient attribués à deux femmes membres de la CDU, l'une (Hannelore Röscher) venant de l'Ouest, l'autre (Angela Merkel) de l'Est. Depuis l'unification, le Gouvernement compte

1. Répartition des sièges juste après le scrutin du 2 décembre 1990 : CDU/CSU : 319, SPD : 239, FDP : 79, PDS : 17, Alliance 90/les Verts : 8. La coalition tricolore, rouge-orange-verte, regroupe les sociaux-démocrates, les libéraux (FDP) et les Verts.

trois membres issus des Länder est-allemands : outre Angela Merkel, ce sont le ministre de la recherche, Paul Krüger (CDU), et le ministre de l'éducation et de la science, Rainer Ortleb (FDP). La CSU est bien plus associée à la coalition de Bonn que du vivant de Franz Josef Strauss qui, depuis Munich, usait vis-à-vis du Gouvernement de Bonn de toute sa liberté de critique. Avant l'unification, le chancelier Kohl a pris dans son Gouvernement le nouveau président de la CSU, Theo Waigel, et lui a confié le poste de plus en plus difficile de ministre des finances. Depuis, plusieurs maroquins revenant à la CDU/CSU ont été redistribués par le chancelier. Les membres âgés, et parfois « usés », du cabinet (Kiechle, Stoltenberg, Schwarz-Schilling et Riesenhuber) furent remplacés par Borchert (agriculture), Rühle (défense), Bötsch (postes) et Wissmann (recherche, puis transports). Le changement capital s'agissant des ministres CDU/CSU fut le départ de Wolfgang Schäuble, qui est souvent présenté comme le successeur potentiel de Kohl. Schäuble a quitté à la fin du mois de novembre 1991 le ministère de l'intérieur, repris par Rudolf Seiters, pour occuper la position clé de président du groupe parlementaire de la CDU/CSU au Bundestag.

Pour ce qui est des chrétiens-démocrates, les mouvements de personnel au sein du cabinet se firent sans grand émoi, mais aussi sans gloire, au dire des esprits critiques. La seule exception, qui a confirmé la règle a été le départ du ministre des transports, Günther Krause, après avoir accepté des avantages personnels. La politique du personnel suivie par le chancelier et président du parti ne souleva aucune objection dans les rangs de la CDU/CSU. Cela fut aussi le cas des changements à l'intérieur de l'appareil administratif de la chancellerie, lequel permet au chef du Gouvernement de préparer les décisions et de contrôler les ministères spécialisés. Les remaniements ministériels au sein de l'allié FDP furent, en revanche, suivis avec beaucoup d'attention par les médias. Vers la fin du mois d'avril 1992, Hans Dietrich Genscher, ministre des affaires étrangères, annonça sa démission après dix-huit ans passés aux commandes. La direction du parti proposa d'abord Mme Schwaetzer, mais ce fut finalement le ministre de la justice Klaus Kinkel qui fut choisi comme remplaçant par le groupe parlementaire du FDP au Bundestag. Un an après, une innocente lettre de recommandation scella le destin de Müllemann, ministre FDP de l'économie. Ses explications désastreuses et une campagne de presse de grande ampleur l'obligèrent à démissionner le 3 janvier 1993.

Parmi les lois non écrites de la « démocratie du chancelier », figure néanmoins celle selon laquelle le chancelier accepte les candi-

dat-ministres proposés par le parti allié. Les querelles de personnel du FDP ne doivent donc pas être interprétées comme le symptôme d'une crise du Gouvernement dans son ensemble. L'organisation et le mode de fonctionnement du Gouvernement n'ont pas évolué durant la réunification. Dans ce domaine, on compte répondre aux nouveaux défis par des recettes éprouvées. La politique du personnel du chancelier est conforme au sens du pouvoir de cet « homme d'appareil complet » qu'est Helmut Kohl : depuis le congrès de Brême de septembre 1989, il est parvenu également au sein de la CDU à empêcher l'accession de rivaux potentiels à la tête du parti. Dernièrement, le ministre de la défense Rühle a tenté sans succès, lors du congrès de Düsseldorf d'octobre 1992, de devenir vice-président de la CDU. Cette politique du personnel poursuivie contre vents et marées, et qui fait sciemment l'économie de personnalités de valeur, est en contradiction, aux yeux de bien des observateurs, avec les tâches gigantesques qui attendent le Gouvernement depuis l'unification.

Alors que les institutions gouvernementales étaient à peine touchées par le processus d'unification et que leurs effectifs n'étaient complétés que de façon routinière, un défi, qui trouvait sa source dans la structure fédérale du régime, était lancé à la coalition chrétienne-libérale. En Allemagne, un Gouvernement disposant d'une solide majorité au Bundestag n'a guère à s'inquiéter de l'opposition parlementaire, mais doit en permanence tenir compte de deux contreponds : le Bundesrat et la Cour constitutionnelle fédérale. Le Bundesrat représente les gouvernements des Länder et a largement le droit d'intervenir dans l'élaboration des lois. Du fait des résultats électoraux dans les Länder, sa composition s'est modifiée au profit des sociaux-démocrates après l'unification. Depuis le remplacement en Hesse du Gouvernement chrétien-libéral par une coalition rouge-verte sortie vainqueur de l'élection du Landtag le 20 janvier 1991, depuis la victoire des sociaux-démocrates en Rhénanie-Palatinat (avril 1991) et la formation d'une grande coalition dans le Bade-Wurtemberg (avril 1992), le SPD participe à 11 des 16 gouvernements des Länder et pèse sur 47 des 68 sièges du Bundesrat.

Une opposition majoritaire au Bundesrat n'est cependant pas une nouveauté. Les Gouvernements Brandt et Schmidt, sociaux-libéraux, durent déjà composer avec un Bundesrat dominé par la CDU/CSU. Mais compte tenu des problèmes politico-économiques, -sociaux et -financiers posés par l'unification, la position des sociaux-démocrates au Bundesrat acquiert une signification nou-

velle. Des problèmes politiques fondamentaux ne peuvent plus être réglés sans leur concours. Cela concerne toutes les questions dont la solution passe par une révision de la Loi fondamentale, ce qui est notamment le cas de la réforme du droit d'asile. Après des mois de discussion sur l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile, le Gouvernement et l'opposition se sont mis d'accord pour réécrire l'article de la Loi fondamentale consacré à l'asile (art. 16a) et modifier en conséquence la procédure de l'asile. Bien que l'efficacité de ces règlements reste à démontrer, les partis politiques, après de longues tergiversations, ont fait la preuve de leur capacité d'action. Un compromis fut rapidement trouvé entre le Gouvernement chrétien-libéral et les sociaux-démocrates sur le droit d'intervention des Länder en cas de transfert de souveraineté vers l'Union européenne (nouvelle version de l'article 23 de la Loi fondamentale). Sur ce point, il y avait convergence d'intérêts entre les Länder dirigés par les sociaux-démocrates et les fédéralistes de la CDU/CSU.

Les partis ne parvinrent pas à un accord sur l'intervention de la Bundeswehr en dehors du territoire de l'OTAN. Cette question divise aussi le Gouvernement fédéral puisque le FDP, à l'instar de l'opposition sociale-démocrate, met en doute la constitutionnalité d'une telle intervention. On en arriva donc à cette situation curieuse où les ministres FDP du Gouvernement se prononcèrent à la fin du mois de mars 1993 contre la participation des soldats allemands à la mission de reconnaissance des AWACS au-dessus de la Bosnie, et où leur groupe parlementaire intenta par la suite une action contre le Gouvernement devant la Cour constitutionnelle fédérale.

Pour le financement de la réunification, le Gouvernement est également lié aux Länder à majorité sociale-démocrate. Cela devint évident pour la première fois au début de l'année 1992 lorsque les sociaux-démocrates refusèrent de suivre le Gouvernement qui voulait faire passer la TVA de 14 % à 15 %. Mais, après de longs pourparlers avec le ministre des finances Theo Waigel, le ministre-président social-démocrate du Brandebourg, Stolpe, accepta finalement l'augmentation, le Gouvernement ayant promis de verser les recettes supplémentaires aux Länder est-allemands. Fort de cet appui, le Gouvernement fédéral obtint la majorité des voix requise au Bundesrat pour une augmentation des impôts.

Au début de l'année 1993, la discussion sur le pacte de solidarité battait son plein. Elle portait sur l'intégration, à compter de 1995, des Länder est-allemands dans la péréquation financière entre Länder et sur les dettes de la Treuhand et du Fonds de règlement du crédit. Sur ces questions, les clivages partisans ont disparu. Le gou-

vernement CSU de la Bavière combattait, coude à coude avec les Länder dirigés par le SPD, les propositions du ministre des finances Theo Waigel, lui-même président de la CSU. Après trois jours de négociation, un compromis fut trouvé le 14 mars à Bonn qui doit régler pour les prochaines années les conséquences financières de l'unification : les *Länder est-allemands* recevront à partir de 1993 1,55 milliard de marks du Fonds pour l'unité allemande, *tous les Länder* recevront à compter de 1995 une part majorée du produit de la TVA ; le *SPD* a pu empêcher l'amputation des prestations sociales et le *Gouvernement* est parvenu à ce que les augmentations d'impôts ne soient perçues, sous la forme d'un « supplément de solidarité », qu'à partir de 1995, donc après le prochain renouvellement du Bundestag en octobre 1994.

La Constitution fédéraliste de la République fédérale et les conséquences de l'unification ont manifestement obligé les grands partis à créer un consensus sur les questions importantes. Ils n'obéissaient pas ce faisant aux règles du jeu de la « démocratie du chancelier » mais aux principes de la « démocratie de concorde ». Le Gouvernement comme le parti social-démocrate rejetèrent avec mauvaise conscience l'idée d'une grande coalition. Des deux côtés, on considéra le pacte de solidarité comme une démarche inhabituelle mais nécessaire et l'on jura que les positions respectives de la majorité et de l'opposition se feraient à nouveau mieux sentir à l'avenir. Bien que la collaboration de l'opposition soit très courante en matière de législation, elle contredit le modèle dualiste de la « démocratie du chancelier ». L'accord sur les questions constitutionnelles et financières (cf. *supra*) a réclamé énormément de temps ; il a eu aussi pour effet de désorienter l'électeur qui ne reconnaissait plus aucune conception politique claire. Le prétendu manque d'efficacité des partis quand il y va du traitement de problèmes complexes fut une des causes de la lassitude des Allemands à l'égard de la politique. Les conséquences de l'unification ont donc indirectement ébranlé la continuité de l'activité gouvernementale.

A en juger d'après les résultats des sondages et des élections des Landtage, la coalition chrétienne-libérale inspire moins confiance à la population depuis la dernière élection du Bundestag, le 2 décembre 1990. Cette tendance est apparue pour la première fois lors des renouvellements des Landtage de Rhénanie-Palatinat et de Hambourg, les 21 avril et 2 juin 1991. Mais selon les sondages, le plus petit parti de la coalition, le FDP, n'est pas touché par cette évolution. Le recul s'est fait uniquement au détriment de la CDU/CSU. Cette perte de confiance dans le parti du chancelier s'est surtout fait sentir en

Allemagne de l'Est : après avoir recueilli 41,8 % des voix lors du dernier renouvellement du Bundestag, la CDU a vu à partir de mars 1991 sa cote de popularité chuter et s'établir pendant plusieurs mois à 24/25 % (Institut de démoscopie d'Allensbach). Le SPD, premier parti d'opposition, profita à peine de ce changement. Sans doute devançait-il la CDU/CSU dans la majorité des sondages de 1992, mais les deux grands partis sont restés nettement sous la barre des 40 %. Les Verts, parti d'opposition mineur, réussirent à se stabiliser au-dessus des 5 % (sauf dans le Schleswig-Holstein) et frôlèrent les 10 % dans certains sondages. Le résultat de l'élection du Landtag du Bade-Wurtemberg le 5 avril 1992 illustre bien cette tendance : la CDU (39,6 %), tout comme le SPD (29,4 %), perdirent du terrain par rapport au dernier renouvellement et furent obligés, en raison de la percée des Républicains d'extrême droite (10,3 %), de former un gouvernement de coalition.

Malgré les mauvais scores de la CDU/CSU aux élections des Landtage et la lenteur des décisions du Gouvernement, tous les indices corroborent pour l'instant la thèse de la continuité. Par conséquent, la coalition chrétienne-libérale cherchera toujours à résoudre les problèmes politiques en employant les méthodes qui ont fait leurs preuves en République fédérale ouest-allemande. Une grande coalition composée de la CDU/CSU et du SPD étant aujourd'hui en butte à une hostilité quasi unanime, l'actuelle union gouvernementale pourra vraisemblablement rester en fonction jusqu'à la prochaine élection du Bundestag. Et même si, à partir de l'automne 1994, un autre chancelier et une autre majorité devaient définir la politique de l'Allemagne, les bases institutionnelles et les règles informelles du Gouvernement changeraient à peine à Bonn. Les problèmes de politique intérieure et étrangère resteront eux aussi les mêmes.

D'ici le prochain renouvellement du Bundestag, la question centrale est de savoir comment les deux grands partis chrétien-démocrate et social-démocrate réagiront face à ce rejet des électeurs et à la concurrence croissante des petites formations, Républicains compris. Cette question vise d'abord la CDU/CSU car celle-ci doit défendre sa position de premier parti du Gouvernement et son alliance avec le FDP. L'actuel chancelier cherchera avec l'appui de son parti à souligner davantage les divergences existant entre majorité et opposition. Une confrontation médiatiquement efficace avec les sociaux-démocrates est seule à même de mobiliser les électeurs de réserve des chrétiens-démocrates. Un moyen d'y parvenir serait la personnalisation de la campagne électorale et sa concentra-

tion sur le chancelier Kohl. Un autre moyen, plus sûr, consisterait à focaliser la discussion sur un thème de politique étrangère comme la future politique de sécurité ou le rôle de la Bundeswehr au sein de l'OTAN et lors des opérations des Nations Unies. Une telle controverse intentionnellement déclenchée serait une redécouverte d'un instrument de la « démocratie du chancelier » que Konrad Adenauer employa d'une main de maître.

Du côté de l'opposition, des réflexions semblables sont engagées mais les objectifs sont opposés. La direction du SPD se prépare elle aussi, tant du point de vue de la politique du personnel que du programme, à l'élection prochaine du Bundestag. Comme thèmes de campagne s'offrent à elle les problèmes de politique intérieure soulevés par l'unification. Le SPD en matière de personnel s'efforce d'obéir aux règles non écrites de la « démocratie du chancelier ». Le ministre-président du Schleswig-Holstein, Björn Engholm, fut nommé à la tête du parti en mai 1991, et après cela désigné comme candidat à la chancellerie. Sa démission de toute fonction politique au début mai 1993 a déclenché une crise grave de l'opposition. Un an avant le renouvellement au Bundestag les sociaux-démocrates sont obligés de nommer non seulement un chef de parti mais aussi un nouveau candidat à la chancellerie.

En dehors du SPD, les Verts peuvent être considérés comme un deuxième parti d'opposition, susceptible d'entrer au Gouvernement après la prochaine élection du Bundestag. Ce qui handicape jusqu'à présent cette formation est sa division et les différences de programmes entre les Verts ouest-allemands et les « Verts/Alliance 90 » des nouveaux Länder. Les deux groupes ont préparé leur fusion lors des réunions fédérales qui se sont tenues à Hanovre en janvier dernier. Si cette avancée est approuvée par la base, les Verts présenteront un front commun lors des prochaines élections.

Celui qui observe avec du recul la vie politique de Bonn a l'impression de se trouver au milieu d'une législature qui se distingue à peine des « interscrutins » précédents. Le Gouvernement devient impopulaire et perd des élections régionales sans que l'opposition enregistre de francs succès. Les bons scores des petits partis aux élections des Landtage et aux élections communales n'ont rien d'exceptionnel non plus entre deux renouvellements du Bundestag. Il en va de même pour la percée des Républicains dans la mesure où elle rappelle celle du NPD, cette formation d'extrême droite qui fut active entre 1966 et 1969. Le vif intérêt des médias pour les affaires de second rang auxquelles sont mêlés des hommes politiques de premier plan est tout aussi caractéristique de la situation

actuelle. Ces affaires sont montées en épingle et présentées comme des crises du régime afin de satisfaire le penchant des Allemands pour les dépressions d'origine politique. Les remous de la révolution européenne de 1989 sont nettement perceptibles (problèmes économiques et financiers, orientation de la politique étrangère) mais on a l'impression qu'ils n'ont pas encore atteint les structures politiques de la République fédérale agrandie.

(Traduction : Roland Crastes.)

LISTE DES MINISTÈRES FÉDÉRAUX

1. Chancelier fédéral : Helmut Kohl (CDU) ;
 - a. Chancellerie fédérale : Friedrich Bohl (CDU) ;
 - b. L'office fédéral de presse et d'information.
2. Ministère des affaires étrangères : Klaus Kinkel (FDP).
3. Ministère de l'intérieur : Manfred Kanther (CDU).
4. Ministère de la justice : Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP).
5. Ministère des finances : Theo Waigel (CSU).
6. Ministère de l'économie : Günter Rexrodt (FDP).
7. Ministère du ravitaillement et de l'agriculture : Jochen Borchert (CDU).
8. Ministère du travail et de l'ordre social : Norbert Blüm (CDU).
9. Ministère de la défense : Volker Rühe (CDU).
10. Ministère de la famille et des gens âgés : Hannelore Rönsch (CDU).
11. Ministère des femmes et de la jeunesse : Angela Merkel (CDU).
12. Ministère de la santé publique : Horst Seehofer (CSU).
13. Ministère des communications : Günther Krause (CDU).
14. Ministère de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire : Klaus Töpfer (CDU).
15. Ministère des postes et des télécommunications : Wolfgang Böttsch (CSU).
16. Ministère d'aménagement de construction : Irnigard Schwaetzer (FDP).
17. Ministère des recherches et de la technologie : Matthias Wissmann (CDU).
18. Ministère de l'instruction publique et des sciences : Rainer Ortleb (FDP).
19. Ministère de la coopération économique : Carl-Dieter Spranger (CSU).

RÉSUMÉ. — *La réunification a confirmé la coalition chrétienne-libérale et a entraîné des changements mineurs au sein de l'équipe gouvernementale. Si un accord a été possible avec le SPD sur le contenu du pacte de solidarité avec les Länder de l'Est, la formation d'une « grande coalition » n'est pas à l'ordre du jour. Les deux principaux partis doivent préparer leur stratégie pour les élections de 1994 en tenant compte de la concurrence des petites formations.*

RENATA FRITSCH-BOURNAZEL

Le statut international de l'Allemagne

Du printemps de 1945 à l'automne de 1990, l'Allemagne aura fait un étonnant parcours, d'une capitulation sans condition, préluquant à la partition, à l'unité et à la souveraineté retrouvées. Mais ce n'est pas un retour au passé, car cette Allemagne est dotée d'un ordre démocratique exemplaire, et profondément insérée en Occident. Et elle retrouve son unité, non par reconquête, mais en des retrouvailles avec un univers est-européen encore chaotique, mais délivré du carcan totalitaire.

Dans ce contexte inédit, quel est le statut international de l'entité allemande ? Il résulte, non d'un acte unique tel qu'un traité de paix, mais d'un processus dont l'aboutissement tient à la révolution surgie à l'Est, mais composé d'éléments parfois bien antérieurs, et dont beaucoup de traits sont propres à la personnalité allemande, et à sa place particulière, tant en Europe que dans l'univers transatlantique.

I. UN PROCESSUS DE PAIX SANS TRAITÉ DE PAIX

Le 8 mai 1945, selon des dispositions élaborées à l'avance, les quatre vainqueurs prennent en main tous les pouvoirs, afin d'assurer la victoire militaire, mais aussi d'éliminer un pouvoir politique et idéologique. Le 5 juin 1945, ils déclarent assumer « l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne, y compris tous les pouvoirs détenus par le Gouvernement allemand, par le Haut commandement

allemand et par tout Gouvernement ou autorité d'Etat, municipal ou local »¹. Toute idée de partition est abandonnée, et l'entité allemande subsiste, dans une totale subordination envers les vainqueurs. Quant aux frontières, les Quatre annoncent qu'ils les fixeront plus tard. Mais, le 1^{er} mars 1945, Staline a, unilatéralement, amputé l'Allemagne de plus d'un quart de son territoire à l'Est, et établi ainsi la « frontière Oder-Neisse » : les Occidentaux renvoient au futur traité de paix une décision finale à ce sujet, tout en acceptant l'expulsion des habitants allemands².

1 / *Un processus commencé sous le signe de la guerre froide...*

Avec la guerre froide et la mise en place du rideau de fer, la division provisoire de l'Allemagne se pérennise, rendant stériles les conférences quadripartites censées résoudre ce « problème allemand », et défimiser les termes d'un hypothétique règlement de paix. Les mesures prises pour gérer l'Allemagne en période d'occupation se prolongent donc, mais perdent bientôt leur caractère quadripartite et, à partir de 1948, la plupart des rouages prévus à cet effet se bloquent. Deux entités allemandes vont évoluer chacune vers des degrés d'autonomie longtemps limités, à l'Est plus encore qu'à l'Ouest. Situées à la jointure de deux mondes hostiles, et contiguës par la géographie physique et humaine, elles se développent dans un antagonisme intense au niveau politique, tandis que des réfugiés passent à l'Ouest en masse — tant que le passage reste ouvert — en « votant avec leurs pieds ». Et la RDA est le premier « pays-frère » à se révolter, le 17 juin 1953.

Dès 1949 deux Etats sont nés : la République fédérale d'Allemagne en mai, en octobre la République démocratique allemande. A Bonn la Loi fondamentale est promulguée après accord des Trois, qui « suspendent » certaines de ses dispositions, concernant notamment Berlin³. Le statut d'occupation est allégé en novembre 1949, donnant une autonomie limitée à la jeune république, qui, en

1. Déclaration du 5 juin 1945 concernant la défaite de l'Allemagne et la prise en charge de l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne, texte dans Renata Fritsch-Bournazel, *L'Allemagne unie dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1991, p. 111.

2. A la dernière conférence de guerre des dirigeants de la coalition anti-hitlérienne (Churchill puis Attlee, Staline et Truman) qui se réunit à Potsdam du 17 juillet au 2 août 1945.

3. Accords de Washington du 8 avril 1949, texte dans Claude-Albert Colliard, *Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis*, Paris, Montchrestien, 1955, t. I, p. 727-736.

mars 1951, est autorisée à créer un ministère des affaires étrangères. Il est vrai que l'initiative française du 9 mai 1950¹, coup d'envoi de la construction européenne, exigeait que le partenaire allemand eût capacité de négocier !

Puis, la menace venant de l'Est amena l'Occident à faire participer la République fédérale à la défense commune. D'où les accords de Bonn de mai 1952, modifiés en octobre 1954 par ceux de Paris, après l'échec de la Communauté européenne de Défense : l'Allemagne accède alors à l'Alliance atlantique et retrouve « la pleine autorité d'un Etat souverain sur ses affaires intérieures et extérieures ». Mais les trois puissances « se réservent les droits et responsabilités... en ce qui concerne Berlin et l'Allemagne dans son ensemble, y compris la réunification de l'Allemagne et un règlement de paix »². Il en va de même pour le stationnement et la sécurité de leurs forces, régis non par le texte liant les autres membres de l'Alliance, mais par un texte particulier³. La République fédérale retrouve un autre élément de souveraineté, en rétablissant, en juillet 1956, le service militaire obligatoire. L'Est réagit, en mai 1955, en créant le pacte de Varsovie ; mais la RDA n'instaure la conscription qu'en janvier 1962, à l'abri du mur de Berlin.

Le 9 juillet 1952, les trois puissances ont mis fin à l'état de guerre avec l'Allemagne ; l'URSS en fait autant le 25 janvier 1955. Le 5 mai 1955, les Occidentaux abrogent le statut d'occupation. L'Union soviétique avait déclaré, dès mars 1954, que la RDA était un « Etat souverain ». En septembre 1955, lors du voyage à Moscou du président du Conseil de la RDA, il est décidé que celle-ci sera encore plus souveraine, puis Moscou fait valoir que la réunification est désormais l'affaire des deux seuls Etats allemands, tous deux souverains. En 1959 a lieu une ultime conférence des quatre ministres des affaires étrangères, tout aussi stérile, mais où siègent, pour la première fois, les deux Etats allemands. En 1961, le mur de Berlin rend hermétique la frontière de la RDA vers l'Ouest et paraît lui

1. Jour de la présentation du « plan Schuman », inspiré par un projet de Jean Monnet. Texte de la déclaration du ministre français des affaires étrangères dans Pierre Gerbet, *La naissance du Marché commun*, Bruxelles, Editions Complexe, 1987, p. 162 et s.

2. Convention du 23 octobre 1954 sur les relations entre les trois puissances et la République fédérale d'Allemagne, texte dans Renata Fritsch-Bournazel, *op. cit.*, p. 135-136.

3. Convention du 23 octobre 1954 sur la présence des forces étrangères sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne, *ibid.*, p. 142-143.

fournir les conditions de sa stabilisation. Au prix de souffrances humaines considérables, et en concrétisant ce qu'a d'anormal l'état de guerre froide et de paix armée qui se pérennise en Europe.

2 / ... puis sous celui de la coexistence pacifique

Après les crises de Berlin et de Cuba, le monde est à la recherche d'une détente, qui serait utile aux deux sociétés, mais que l'Est ne conçoit que dans le maintien de l'affrontement idéologique, et qui, au départ, inquiète l'Allemagne fédérale, en paraissant pérenniser la division du pays. Jusqu'à ce que Willy Brandt, en 1969, lance son « Ostpolitik » qui va donner à Bonn, dans la détente Est-Ouest, un rôle de premier plan, s'ajoutant à son poids de grande puissance économique. De 1970 à 1973, il conclut une série d'accords normalisant en partie les relations avec les pays de l'Est, notamment avec l'autre Etat allemand¹. En mai 1972, le Bundestag approuve les traités de Moscou et de Varsovie et, dans une résolution interprétative, affirme que ces traités n'anticipent pas un règlement définitif de la question allemande, qui ne pourra intervenir que par un « traité de paix »². Tandis que s'amorce un processus d'où naîtra, en août 1975, l'Acte final d'Helsinki, dans lequel certains voient un ersatz de traité de paix, ce qu'il n'est pas, puisqu'il ne résout en rien ce « problème européen par excellence » qu'est le problème allemand.

Si les crises afghane et polonaise provoquent un regel des relations Est-Ouest et rendent encore plus improbable un règlement de ce problème, le poids politique et économique de l'Allemagne de l'Ouest ne cesse de croître, en Europe et dans le cadre transatlantique. Ce n'est donc pas par hasard que, le 31 mai 1989 à Mayence, le président Bush voit dans les Allemands, non seulement des « amis et alliés », mais aussi « des partenaires dans la conduite des affaires »³.

Grâce à l'Ostpolitik, la RDA était reconnue par la communauté internationale, et admise, en même temps que la République fédérale, aux Nations Unies. Mais sa souveraineté restait d'une qualité

1. Textes des traités avec l'Est (Ostverträge) dans *Documentation sur la politique de détente du Gouvernement fédéral*, Wiesbaden, Office de presse et d'information du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, 1973, 148 p.

2. Résolution du 10 mai 1972, texte dans *40 Jahre Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation*, Stuttgart, Bonn aktuell, 1989, p. 260-262.

3. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1^{er} juin 1989.

bien différente, handicapée par l'idéologie, la suzeraineté soviétique et « l'internationalisme socialiste ». Elle apparaissait comme une puissance économique importante. Mais sa survie restait liée au mur de Berlin, qui rappelait à tous cette vérité incontournable : « La question allemande restera ouverte tant que la porte de Brandebourg sera fermée. »¹

Soudain, tout bascula, lorsque, sous la pression de Moscou et sous prétexte de réformes et de perestroïka, la RDA voulut évoluer et s'effondra. L'ouverture du mur, le 9 novembre 1989, scella son destin, et marqua aussi une étape décisive dans la désagrégation de l'empire soviétique. Tandis que celui-ci tentait, pour survivre, un retournement complet de la politique allemande menée depuis quarante ans. Les textes diplomatiques traduisant cette réalité nouvelle furent négociés et signés en moins d'un an², et le 3 octobre 1990 naissait l'Allemagne unie.

II. UNE SOUVERAINETÉ TOTALE

AUX TRAITS POURTANT PARTICULIERS

L'unification et la définition du statut international de l'Allemagne unie résultent d'un processus *sui generis*, dont les dispositions internes et externes ne comportent pas ce qui caractérise un traité de paix. Les pourparlers — interallemands et internationaux — ont été conduits par Bonn dans des conditions qui ne sont plus celles d'un vaincu subissant la volonté du vainqueur. De plus, bien des éléments de ce statut international avaient déjà été élaborés dans les décennies d'après-guerre, lorsque s'édifiait la République fédérale et que se définissait sa place dans le monde occidental.

Le volet interallemand de ce statut comporte les accords passés entre les deux Etats en vue de n'en former plus qu'un. Son volet international englobe non seulement le traité dit « 2 + 4 » signé à Moscou le 12 septembre 1990, mais aussi le traité paraphé le lendemain par la République fédérale et l'URSS, et le traité germano-

1. Cette formule, forgée à Berlin au début des années quatre-vingt, décrivait assez bien ce qu'était la division allemande.

2. Les différentes étapes de la négociation portant sur les « aspects extérieurs » de l'unification ont été analysées en détail par Karl Kaiser, *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte*, Bergisch Gladbach, Lübbe Verlag, 1991, 384 p., et par Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, New York, St. Martin's Press, 1992, 162 p.

polonais du 14 novembre 1990 sur la frontière Oder-Neisse¹. Il faut encore y inclure les actes par lesquels Bonn avait accédé à l'OTAN et aux Communautés européennes, qui valent désormais pour l'Allemagne unie.

1 / *Un règlement qui n'est pas un traité de paix...*

Les textes qui ont réglé le problème allemand, ainsi que la configuration de l'Europe en son centre, n'ont donc pas pris la forme du traité de paix, auquel le Bundestag se référait en 1972. Au moment où la révolution à l'Est rendait possible un tel traité, les dirigeants de Bonn ne le souhaitaient plus : l'Allemagne avait cessé d'être un vaincu auquel les vainqueurs dicteraient leurs conditions.

De fait, en aucun des traités l'Allemagne n'apparaît comme le vaincu, ni comme le responsable de la guerre. Il n'est nulle part question de « réparations » envers les États agressés par Hitler. Le contexte diplomatique ne fait apparaître aucune volonté d'isoler l'ancien vaincu, comme ç'avait été le cas lors des traités de Francfort (1871) ou de Versailles (1919). Au contraire, l'Allemagne unie est insérée dans une double liaison avec ses voisins de l'Ouest et de l'Est. D'une part, un élément central de la négociation consista à l'inclure tout entière dans l'organisation militaire intégrée de l'Alliance atlantique. D'autre part, les traités qu'elle signe, et l'aide qu'elle apporte à l'Union soviétique, puis à la Russie, la mettent en position de partenaire privilégié de Moscou.

A l'Ouest, sa position n'avait cessé de se renforcer au cours des décennies, comme en témoignent les propos du président Bush à Mayence. C'est en étroite concertation que Washington et Bonn mènent, sur l'unification, des pourparlers qui, en plus de la négociation « 2 + 4 », comportent des épisodes bilatéraux décisifs : rencontres Bush-Gorbatchev des 2-3 décembre 1989 et 31 mai - 3 juin 1990, rencontres Kohl-Gorbatchev des 10 février et 15-16 juillet 1990². Ensemble, ils font, au sommet de Londres des 6-7 juillet 1990, adapter la stratégie alliée à la situation nouvelle en Europe, avant même la conclusion des traités sur l'Allemagne. A leur initiative conjointe se crée le Conseil de Coopération Nord-

1. Les documents de l'année de l'unité ont été publiés par la revue *Documents*, numéro spécial, 1990, 192 p.

2. Les minutes de l'entretien entre le chancelier Kohl et le président Gorbatchev ont été publiées intégralement, selon un procédé quelque peu contraire aux usages, par ce dernier : Mikhaïl Gorbatchev, *Avant-Mémoires*, Paris, Odile Jacob, 1993, p. 145-161.

Atlantique, afin de développer le rôle politique de l'Alliance, en ouvrant ce forum aux anciens membres du pacte de Varsovie.

Les liens avec la France avaient permis de créer une dynamique dont l'effet s'exerçait surtout dans la construction européenne, le poids politique de la France se conjuguant au poids économique de l'Allemagne. Dans le processus d'unification, certaines maladresses et erreurs de jugement font perdre à la France une partie de ce poids politique, sans que soit freinée l'entreprise européenne. Mais l'économie de l'Allemagne unie est handicapée par le lourd héritage de l'ex-RDA. Quant à la réserve formulée par Bonn en signant les traités de Rome, en 1957, afin de laisser à l'Allemagne unie le libre choix de son accession à ces traités, il n'en est plus question.

L'unification se fait en éliminant le caractère provisoire donné en 1949 à la « Loi fondamentale » qui devient la constitution définitive de l'ensemble. L'article 1^{er} du traité d'unification¹ stipule « l'adhésion de la RDA à la République fédérale d'Allemagne », par l'effet de l'article 23 de ladite loi, les Länder est-allemands devenant Länder de la République fédérale. Le traité d'union économique et monétaire² donne pour base commune à l'ensemble le Deutsche Mark ouest-allemand (art. 10), et la doctrine de « l'économie sociale de marché » (art. 11), un protocole additionnel éliminant de RDA le « système politique et social socialiste ».

2 / ... mais un statut ayant des traits bien particuliers

Sur le plan interallemand — qui, l'unité faite, devient le plan interne — comme sur le plan international, ce statut est singulier à divers titres. Ainsi, la frontière Oder-Neisse — fixée unilatéralement par Staline en mars 1945 — est formellement entérinée par le traité « portant règlement définitif concernant l'Allemagne »³, en son article 1^{er}, qui ajoute que l'Allemagne unie et la Pologne concluront un traité confirmant cette frontière, ce qui sera fait le 14 novembre 1990⁴.

Des servitudes affectent certaines parties du territoire allemand. C'est le cas, à titre transitoire, de l'ex-RDA où stationneront encore, jusqu'en 1994, des forces soviétiques puis russes (art. 4) dont le retrait sera réglé par accords bilatéraux. Pendant cette période pour-

1. Texte dans *Documents, op. cit.*, p. 36-66.

2. *Ibid.*, p. 6-35.

3. *Ibid.*, p. 67-74.

4. *Ibid.*, p. 83-85.

ront, dans cette région, stationner des unités de la Bundeswehr, non intégrées à l'OTAN, tandis que des forces des trois puissances pourront être maintenues à Berlin (art. 5, § 1 et 2). Les nouveaux Länder seront, de plus, soumis à une contrainte permanente, car après le retrait russe, pourront y stationner des unités allemandes intégrées à l'OTAN, mais ni unités étrangères, ni armes nucléaires étrangères, non plus que leurs vecteurs (art. 5, § 3). D'autres restrictions permanentes concernent l'ensemble de l'Allemagne : « renonciation à la fabrication, à la possession et au contrôle d'armes nucléaires, biologiques et chimiques » (art. 3, § 1), engagement de ramener, en trois ans, le niveau des forces armées à 370 000 hommes (art. 3, § 2) ; il s'agit là d'engagements exprimés par des déclarations des deux gouvernements allemands, dont les quatre puissances « prennent acte », ce qui leur donne donc un certain caractère contractuel.

Divers passages du traité visent directement le droit interne allemand. L'article 2 rappelle que : « Selon la Constitution de l'Allemagne unie, les actes susceptibles de troubler les relations pacifiques entre les nations... notamment en vue de préparer une guerre d'agression, sont anticonstitutionnels et constituent une infraction punissable ». L'article 1^{er}, § 2, oblige l'Allemagne à mettre sa constitution en harmonie avec ses engagements sur la frontière Oder-Neisse, et à la renonciation à toute revendication territoriale, et vise nommément « les dispositions contenues dans le préambule, l'article 23, phrase 2, et l'article 146 de la Loi fondamentale ».

Une lettre commune des deux ministres allemands des affaires étrangères, annexée au traité, confirme le caractère irrévocable des expropriations prononcées de 1945 à 1949 par l'URSS à l'encontre de grands domaines, de firmes industrielles et de banques. Cette formule, voulue par Moscou, se situe à contre-courant des mesures prises quant aux expropriations prononcées par la RDA, et posant le principe de la restitution des biens aux anciens propriétaires. Cette même lettre exprime l'engagement de l'Allemagne unie de protéger par sa constitution « l'ordre fondamental libéral démocratique », au besoin en interdisant les partis qui chercheraient à porter atteinte à cet ordre, notamment « des partis et des associations à objectifs nationaux-socialistes », faisant ainsi écho à des déclarations alliées de la guerre ou de l'immédiat après-guerre.

L'article 6 stipule « le droit de l'Allemagne unie d'appartenir à des alliances », et l'article 5 prévoit la présence, en ex-RDA, « des unités des forces armées allemandes affectées aux structures d'alliance », c'est-à-dire à l'OTAN. Ainsi est entérinée la place de choix prise par la République fédérale dans l'Alliance, et qui vaut désor-

mais pour l'Allemagne unie. Par l'article 7 les quatre puissances « mettent fin à leurs droits et responsabilités relatifs à Berlin et à l'Allemagne dans son ensemble », ainsi qu'aux accords et décisions s'y rattachant. Selon le même article : « L'Allemagne unie jouira... de la pleine souveraineté sur ses affaires intérieures et extérieures. »

Cette pleine souveraineté, elle la met aussi en pratique en signant avec l'URSS le « traité de bon voisinage, de partenariat et de coopération »¹, reporté plus tard sur la Russie. Illustration marquante de cette souveraineté est l'article 3, par lequel Bonn et Moscou s'engagent à s'abstenir « de toute menace d'emploi de la force ou de tout recours à la force », à régler leurs différends « exclusivement par des moyens pacifiques », à ne faire usage d'« aucune de leurs armes », sauf « à des fins d'autodéfense individuelle ou collective », enfin, à renoncer à l'usage en premier de leurs forces armées contre l'autre Etat contractant, mais aussi « contre des Etats tiers ».

Plus remarquable encore est le dernier alinéa de cet article : « Si l'une des deux parties fait l'objet d'une attaque, l'autre partie ne fournira à l'agresseur ni aide militaire ni aucune forme de soutien... » On s'est demandé si cette clause, si proche du traité de réassurance de 1887 entre Berlin et Saint-Pétersbourg, était compatible avec l'Alliance atlantique : sans doute, puisque l'Alliance est purement défensive. Mais, en cas de crise, cette clause pourrait-elle fournir à l'Allemagne un critère de conduite et un moyen d'influence, comparables à ceux que détient la France depuis 1966 ? Il est piquant de noter que Paris, en signant le 29 octobre 1990 avec Moscou un traité semblable, refusa d'y inclure une clause analogue.

Enfin, nulle part il n'est question d'imposer à l'Allemagne des réparations au profit des anciens vainqueurs. Mais dans les accords bilatéraux des 9 et 12 octobre 1990², sur le retrait des forces soviétiques puis russes et leur statut durant la période transitoire, Bonn s'engage à verser 13,5 milliards de Deutsche Mark dont l'essentiel ira à la construction en ex-URSS de 65 000 logements. Le 16 décembre 1992, un accord conclu avec la Russie³ avance au 31 d'août 1994 le retrait des troupes, l'Allemagne versant un supplément de 550 millions de Deutsche Mark. Pour avoir une image complète du coût pour l'Allemagne de ce changement de cap de Moscou à son égard, il faudrait tenir compte de toutes les formes

1. *Ibid.*, p. 75-82.

2. Texte dans Karl Kaiser, *op. cit.*, p. 318-333.

3. Texte dans *Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, n° 139, 22 décembre 1992, p. 1265-1276.

d'aide fournie : on dépasse alors les 60 milliards de Deutsche Mark, l'Allemagne étant le fournisseur majoritaire de l'aide occidentale à l'URSS, puis à la CEI. Mais, dans la forme comme dans le fond, il ne s'agit nullement de réparations imposées.

Tels sont les traits distinctifs du statut international de l'Allemagne unie, dans un contexte encore mouvant, car la révolution à l'Est n'est pas parvenue à son terme. Statut remarquable à plus d'un titre, mais qui ne doit pas inquiéter ses alliés, s'appliquant à un pays qui, depuis quarante ans, a appris la démocratie et l'alliance d'une façon remarquable.

Plus préoccupant est le handicap économique que constitue la remise à flot de l'ex-RDA, qui exigera des efforts considérables, pour encore dix ans ou plus, le contrecoup s'en faisant sentir pour toute l'Europe. Le rôle de l'Allemagne, locomotive de l'économie européenne, en sera-t-il durablement contrarié, au détriment de tous ? Telle est, avec la maîtrise de conflits dont l'Europe n'est plus exempte, la réalité nouvelle à laquelle sont confrontés l'Allemagne unie et ses partenaires.

RÉSUMÉ. — Le statut international de l'Allemagne unie résulte, non d'un traité de paix, mais d'un processus parachevé par la révolution à l'Est, et dont bien des éléments furent élaborés antérieurement, par l'instauration d'une Allemagne fédérale démocratique, et son insertion dans l'Alliance atlantique et la Communauté européenne.

ADOLF KIMMEL

De la crise des partis à la crise de la démocratie ?

Une attitude hostile à l'égard des partis politiques, considérés comme un danger pour l'unité de l'Etat, a constitué un obstacle à l'établissement de la démocratie en Allemagne. La critique à leur égard était un élément central du rejet de la République de Weimar, le premier régime des partis (*Parteienstaat*) en Allemagne.

La Constitution de la République fédérale fait, dans son article 21, une place importante certes mais pas prédominante aux partis politiques. La loi sur les partis de 1967 précise et élargit le catalogue des fonctions qu'ils doivent remplir. Comparées à la République de Weimar, les attitudes antipartis restent en République fédérale assez faibles. La formation de grands partis attrape-tout, Volksparteien, est jugée comme un progrès comparé à la situation d'avant 1933, avec l'existence de partis plus idéologiques, extrêmes, et/ou de partis ne poursuivant que les intérêts particuliers d'un groupe social précis. Le bipartisme des deux grands partis modérés, la CDU/CSU et le SPD¹, respectivement à droite et à gauche, assure une stabilité démocratique exemplaire.

En 1992 la situation a profondément changé. Le mot « ras-le-bol » politique, *Politikverdrossenheit*, qui signifie en Allemagne surtout un dégoût des partis (*Parteiverdrossenheit*), est choisi comme « le mot de l'année ». Selon certains auteurs² la place des partis

1. Le FDP faisant l'appoint ; faute de place il ne sera pas analysé ici.

2. Hans Herbert von Arnim, professeur de droit public à Spire, le critique le plus vigoureux et le plus influent des partis, notamment de leur financement.

dans la démocratie allemande (et leur encadrement) est devenu le problème constitutionnel primordial.

Certes, les partis traditionnels, les partis « établis », les « vieux » partis font l'objet de jugements plus critiques déjà à partir des années 70. Certains aspects de leur fonctionnement ne paraissent plus satisfaisants : ils ne sont pas assez ouverts à l'égard de problèmes nouveaux¹ ; ils montrent une tendance à se replier sur eux-mêmes et à ne pas suivre d'assez près l'évolution de la société ; ce qu'on appelle *Parteibuchwirtschaft* — terme à connotation nettement péjorative —, la mise en place de camarades à tous les postes intéressants accessibles à leur influence, se développe de plus en plus ; enfin, leur financement public très généreux suscite un mécontentement général.

C'est le livre-entretien du Bundespräsident Richard von Weizsäcker², paru en juin 1992, qui a provoqué par ses jugements critiques, aussi francs que sévères, de certains traits des partis allemands et du régime des partis, un vaste et vif débat sur le sujet³.

Les indices du malaise

Un certain nombre d'indices fait pressentir le malaise depuis quelques années :

1) La participation électorale diminue depuis les années 80. De plus de 90 % dans les années 70 elle tombe à 84,4 % en 1987 et atteint, le 2 décembre 1990, avec 77,8 %, son niveau le plus bas dans l'histoire de la RFA. Même si ce taux de participation est encore très satisfaisant à l'échelle européenne, l'évolution marque un recul sensible pour l'Allemagne. Aux élections régionales et municipales le taux d'abstention suit la même courbe mais reste de cinq à dix points supérieur. D'après les derniers sondages⁴ « le parti

1. C'est notamment le cas de l'écologie. La carence des partis « établis » a entraîné la fondation et le succès des Verts (entrée au Bundestag en 1983).

2. Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger (deux journalistes de l'hebdomadaire *Die Zeit*), Frankfurt/Main, Eichborn, 1992.

3. En dehors de nombreux articles dans tous les journaux voir l'ouvrage collectif : *Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*, Frankfurt/Main, Eichborn, 1992. Le livre de Jürgen Rüttgers, *Dinosaurier der Demokratie*, Hamburg, Hoffmann & Campe, 1993, est aussi une sorte de réponse à la critique du Bundespräsident. L'auteur est un des dirigeants du groupe CDU/CSU au Bundestag.

4. *Der Spiegel* du 19 avril 1993, p. 51 : 29 % d'abstentionnistes, mais seulement 26 % pour le SPD et 25 % pour la CDU/CSU (des électeurs inscrits).

des abstentionnistes » est entre-temps devenu le parti le plus nombreux ce qui ne s'est jamais vu depuis 1949. L'abstentionnisme n'est plus seulement l'expression d'un simple manque d'intérêt politique, mais aussi du « ras-le-bol » politique, donc une forme de protestation.

2) Cette protestation s'adresse aux « vieux » partis et elle s'exprime aussi dans un vote en faveur des partis nouveaux, partis protestataires qui ne font pas partie du « système » : les Verts, l'extrême droite, notamment les Republikaner ainsi qu'en ex-RDA le PDS qui a pris la succession du Parti communiste SED. Puisque les pertes du « grand » parti au Gouvernement ne se transforment plus en gains pour celui dans l'opposition, mais vont — pour une part — aux partis protestataires, la proportion des suffrages exprimés que les deux Volksparteien obtiennent diminue également : de plus de 90 % dans les années 70 à 77,3 % en 1990. Aux élections régionales et municipales les chiffres se situent souvent à un niveau inférieur¹.

3) Le nombre d'adhérents des partis traditionnels a connu une hausse remarquable dans les années 70 ; depuis une dizaine d'années il décroît dans une proportion inquiétante pour les responsables des partis². Le SPD qui avait franchi le seuil d'un million est retombé au-dessous de 900 000. L'évolution de la CDU suit une courbe comparable, à un niveau inférieur. Les partis n'ont pas seulement des difficultés à recruter ou à garder leurs membres, mais encore plus à les mobiliser. On peut parler d'une véritable « crise de militantisme ».

4) Finalement les Allemands ont de moins en moins confiance dans les « vieux » partis. A la fin de l'année 1992 cette confiance est tombée à un record historique : neuf sur dix des Allemands ont peu ou plus du tout confiance³. La critique souvent acerbe exprimée par beaucoup de journalistes, de politologues ou de constitutionnalistes est également un signe de cette crise profonde. L'image de marque des partis dans l'opinion est plus mauvaise que jamais auparavant.

1. L'exemple le plus récent : aux élections municipales dans la Hesse, le 7 mars 1993, la CDU et le SPD ne réunissent plus que 68,4 %.

2. Voir les tableaux — jusqu'à l'année 1989 — in Elmar Wiesendahl, *Der Marsch aus den Institutionen*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18 mai 1990, p. 4 et 5.

3. Voir un sondage in *Der Spiegel* du 18 janvier 1993, p. 62 ; pour la comparaison avec les années 80 voir le graphique, in *ibid.*, 29 mars 1993, p. 154.

Les causes du malaise

Le malaise — aigu — existe incontestablement ; mais quelles en sont les causes ? Le fait que dans d'autres pays aussi — en France par exemple — les partis traditionnels traversent des crises comparables, que les citoyens et les électeurs leur tournent le dos, indique qu'à côté d'erreurs et de faiblesses spécifiques des partis allemands il y a aussi des causes générales, structurelles, qui se trouvent — dans un dosage différent — dans toutes les démocraties occidentales.

Cette cause générale est la contradiction entre les changements politiques, la mutation — souvent rapide — sociale et l'évolution culturelle d'une part, et le conservatisme des partis quant au rôle qu'ils veulent jouer, leur organisation et leurs méthodes d'autre part. Sans pouvoir donner une analyse approfondie il faut au moins en mentionner quelques aspects :

— Les milieux sociaux traditionnels sont en train de se dissoudre : ni le milieu catholique ni le milieu ouvrier n'existent sous des formes encore relativement pures comme il y a trente ou quarante ans. Par conséquent l'électorat traditionnel (Stammwählerschaft) de la CDU/CSU comme du SPD se rétrécit considérablement.

— La mutation sociale est (partiellement) causée et accompagnée par un changement de valeurs difficile à saisir avec précision. Le trait dominant du nouveau système de valeurs « postmatérialiste » est l'individualisme et la réticence à s'engager dans des organisations comme les partis, et le repli sur le domaine privé. Ce sont surtout les jeunes qui sont marqués par cette nouvelle « culture politique ». Par conséquent, ils font cruellement défaut dans les partis traditionnels. Ceux-ci doivent donc s'essayer au « grand écart » pour retenir leur électorat traditionnel qui fond et gagner autant que possible le nouvel électorat flottant et surtout jeune. La capacité d'intégration qui fut un des secrets du succès des Volksparteien est mise à rude épreuve.

— Toutes les démocraties pluralistes et les sociétés industrielles avancées connaissent la complexité croissante des problèmes à résoudre par la politique. Le caractère souvent très technique des problèmes, l'élargissement général de l'activité de l'Etat et l'interpénétration au niveau européen et international font que les partis politiques sont souvent incapables de proposer des solutions convaincantes. La situation déjà difficile s'aggrave du fait que les partis donnent parfois l'impression de connaître des solutions miracles¹,

1. On peut par exemple penser aux pronostics et aux promesses du Gouvernement fédéral et des partis gouvernementaux, faites en 1990 concernant la reconstruction de l'ex-RDA.

mais aussi parce que les citoyens ont tendance à trop attendre de la politique et des partis.

En plus les décisions une fois prises sont plus difficiles à imposer qu'autrefois, car les résistances des intérêts corporatistes concernés sont souvent assez véhémentes. Ayant peur de provoquer des oppositions les gouvernements ne prennent souvent que des décisions « molles » ou pas de décisions du tout. De ce fait la confiance dans la classe politique et les partis politiques pour trouver des solutions aux problèmes qui se posent diminue encore.

À côté de ces facteurs généraux mais importants qui nourrissent et peuvent (partiellement) expliquer le « ras-le-bol » politique et la désaffection à l'égard des partis il y a des facteurs de mécontentements spécifiques aux partis allemands. On leur reproche souvent, avec M. von Weizsäcker¹, d'être à la fois trop puissants et, en même temps, de ne pas remplir leurs tâches de façon satisfaisante.

1) Selon le Bundespräsident (p. 139-140) les partis politiques sont devenus un (sixième) organe constitutionnel. Outrepassant largement les possibilités et les droits que leur donne l'article 21 de la Loi fondamentale ils exerceraient une influence prédominante sur les cinq autres organes. Tandis que la Loi fondamentale précise les compétences et les formes de contrôle de ces derniers, il n'y a pas de dispositions aussi rigoureuses pour les partis politiques. Ils mettent donc en danger la séparation des pouvoirs. Même si l'on tient le remplacement de la séparation des pouvoirs « classique » par la nouvelle séparation entre le camp gouvernemental et l'opposition, conséquence inévitable et logique du développement des partis modernes, on peut se poser la question de savoir jusqu'à quel point ceux-ci doivent exercer et exercent effectivement leur influence au Parlement et surtout au Gouvernement. Dans la forme qu'a prise la démocratie allemande ce sont le plus souvent les « éléphants » des partis (*Elefantenrunden*) qui prennent les décisions essentielles au lieu du conseil des ministres². Une telle évolution peut paraître difficilement évitable surtout si le Gouvernement est formé par une coalition de partis ; elle suscite néanmoins un malaise³.

1. Le Bundespräsident utilise les mots *machtversessen* et *machtvergessen* (p. 164), deux termes assez péjoratifs qu'on lui a beaucoup reprochés.

2. Tel est aussi l'avis du Bundespräsident, *op. cit.*, p. 158.

3. Lors de sa démission fracassante en décembre 1992, le ministre des PTT, M. Schwarz-Schilling, s'est plaint fortement de cet état de fait.

2) Une autre critique formulée à l'égard des partis consiste à dire qu'au lieu d'être un intermédiaire entre les citoyens et le pouvoir ils réduisent encore les possibilités des citoyens, que la Loi fondamentale a déjà largement privés de moyens d'influence¹. Au niveau fédéral la seule possibilité c'est de participer à l'élection du Bundestag. Mais, en fait, les partis sont pratiquement seuls maîtres de ces élections et les électeurs n'ont plus qu'à ratifier leurs décisions. Aux élections au Bundestag comme à celles à beaucoup de Landtage l'électeur ne peut qu'accepter une des listes proposées par les partis sans avoir la possibilité de la modifier. Même s'il est membre d'un parti — 4 % des citoyens allemands — il ne dispose guère plus de possibilités car les listes sont établies — et les candidats dans les circonscriptions nommés — par des petits cercles de membres actifs, dominés par les hommes d'appareils. L'électeur décide combien de députés de chaque parti siégeront au Bundestag, mais les personnalités qui y figurent sont choisies par une infime minorité des 4 % de citoyens qui sont membres d'un parti.

3) Une manifestation particulièrement contestée et réprouvée — par le Bundespräsident aussi — de la puissance des partis est la fameuse *Parteibuchwirtschaft*, la « colonisation » de larges secteurs de la société par ses membres. La plus grande partie de postes importants et nombre de postes moins importants dans l'administration publique, dans les médias qui sont des établissements publics (notamment les chaînes de télévision), dans le système éducatif ainsi que dans les entreprises et les services publics, est pourvue largement par ceux qui ont la carte de parti. Une telle pratique ne paraît guère conforme à la Loi fondamentale (art. 3, al. 3, et art. 33, al. 3 et 5) et entraîne comme conséquence que dans ces secteurs qui ne sont pas politiques au sens strict du mot, des considérations politiques et partisans l'emportent trop souvent. Un système de dépendance et de népotisme (*Verfälschung*) s'est formé et constitue une menace pour la forme moderne de la séparation des pouvoirs, à savoir le pluralisme. Le secteur des médias mérite une attention particulière car leur fonction critique, essentielle à la vie démocratique, peut être affaiblie. Ce n'est certes pas un hasard si ce sont des journaux privés — comme *Der Spiegel* — qui révèlent les affaires et les scandales et non pas les chaînes publiques de la télévision. Cette pratique de la *Parteibuch-*

1. Voir Hans Herbert von Arnim, Ist die Kritik an den politischen Parteien berechtigt ?, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 12 mars 1993, p. 14-16.

wirtschaft a probablement contribué le plus au discrédit des partis allemands.

4) Le financement public, jugé trop généreux, des partis est un fondement de leur force et constitue en même temps une cause de mécontentement. Les lois qui règlent ce problème sont normalement votées par les partis au Gouvernement comme par ceux dans l'opposition, seuls les Verts s'excluent de cette belle unanimité. Une opinion publique attentive et sensible — parfois une seule personnalité comme M. von Arnim — et la Cour constitutionnelle sont seules à exercer encore le contrôle nécessaire. De plus il arrive — et trop fréquemment — que des élus ou des ministres en abusent et donnent l'impression qu'ils font surtout de la politique pour s'enrichir personnellement. Le citoyen, laissé complètement de côté, acquiert la conviction que les partis considèrent l'Etat — qui vit de leur argent — comme un butin¹.

5) Ce dernier aspect renvoie déjà à l'une des faiblesses des partis : le choix du personnel politique. A la différence de la V^e République il n'y a, en Allemagne, qu'un seul chemin qui mène aux responsabilités politiques les plus hautes (et il ne tolère que de très rares exceptions), et ce chemin doit obligatoirement passer par un parti politique. Il s'agit donc d'une fonction très importante que les partis remplissent et, selon une opinion fort répandue, ils la remplissent plutôt mal. On juge que trop de membres de la classe politique sont peu compétents², d'une intelligence moyenne (au mieux) et parfois même corrompus.

Si le personnel politique prête ainsi à critique c'est à cause des mécanismes de sélection pratiqués par les partis. Ces mécanismes favorisent les membres actifs qui sont toujours présents dans les réunions et les instances et qui réussissent à y former des majorités en leur faveur. Qui entre très tôt en politique devient vite un « professionnel » et aura plus de chances que quelqu'un qui arrive plus tard et ne connaît pas aussi bien ces mécanismes. Du fait de cette orientation, d'autres critères comme la force de caractère, la compétence, l'expérience professionnelle en dehors de la politique

1. Voir le livre le plus récent de Hans Herbert von Arnim, *Der Staat als Beute*, München, Knaur, 1993, dans lequel il dénonce un certain nombre de tels abus.

2. Voir aussi l'opinion critique du Bundespräsident, *op. cit.*, p. 150. En plus le livre virulent de Erwin K. et Ute Scheuch, *Cliquen, Klüngel und Karrieren*, Reinbek bei Hamburg, rororo, 1992. L'auteur, sociologue à l'Université de Cologne, et sa femme se fondent sur l'expérience d'une activité de plusieurs années dans la CDU.

ne pèsent pas lourds. Puisque les dirigeants et les candidats ainsi choisis vivent souvent *de* leur parti et non pas *pour* leur parti, selon le mot célèbre de Max Weber, il leur manque en plus de l'indépendance intellectuelle souvent aussi l'indépendance matérielle nécessaire pour garder un certain esprit d'indépendance.

6) Le mode de sélection du personnel politique et son résultat contribuent à une autre faiblesse des partis à laquelle on a déjà fait allusion : le manque de compétence qu'on leur attribue pour résoudre les problèmes. Des sondages montrent que pour les problèmes les plus importants — la maîtrise des finances publiques, la stabilité des prix, le droit d'asile, l'écologie, le logement, l'emploi... — une majorité des citoyens est convaincue qu'aucun des partis traditionnels n'est compétent¹. Du fait de leur repli sur eux-mêmes et de leur souci primordial de gagner les prochaines élections, les partis n'arrivent pas à suivre d'assez près l'évolution de la société, pour saisir les problèmes nouveaux et proposer des solutions qui ne se fondent pas seulement sur des calculs électoraux.

Quels remèdes ?

La crise profonde des grands partis politiques et la désaffection croissante à leur égard sont une source d'inquiétude car les partis sont le fondement de la démocratie allemande. Il paraît d'autant plus nécessaire de corriger une certaine hypertrophie du Parteienstaat, de trouver des remèdes à leurs faiblesses et défaillances, sans pour autant retomber dans les erreurs de Weimar ni condamner de façon trop sommaire les partis et leur rôle important et indispensable dans la démocratie.

Réduire l'influence trop prédominante que les partis ont prise dans la démocratie allemande est une entreprise particulièrement difficile parce que ce sont eux-mêmes qui, aux Parlements et au Gouvernement, doivent prendre les décisions. Les réactions qu'a suscitées le livre du Bundespräsident dans leurs rangs ne permettent pas d'être optimiste. On n'a que très rarement entendu l'opinion que les critiques de M. von Weizsäcker, exagérées peut-être, n'étaient pas sans fondement et qu'il faudrait en tenir compte pour certaines réformes

1. Voir le graphique in Helmut Jung, Die Beurteilung der Politik und der repräsentativen Demokratie durch den Bürger, in *Politische Studien* (revue proche de la CSU), numéro spécial : *Bürger und Staat*, 5/1992, p. 19.

souhaitables. Ce qui prévaut c'est la récusation pure et simple, l'indignation, la défense des militants désintéressés et idéalistes¹.

1) Sur un point au moins un consensus remarquable paraît exister et pourrait permettre des réformes : le retrait — même partiel —, revendiqué de toutes parts, des partis des secteurs de la société « colonisés » par leur politique partisane trop poussée, requiert aussi le consentement des hommes politiques². Il faut toutefois attendre des décisions concrètes et précises qui ne seront pas faciles à prendre. Si les partis sont peut-être prêts à limiter eux-mêmes leur influence — ce qui serait assez extraordinaire — les citoyens devraient aussi contribuer à une telle correction du Parteienstaat, ou plutôt de ses méfaits, par un changement de leur comportement. Aussi longtemps qu'ils attendent des faveurs de leur parti, aussi longtemps celui-ci hésitera à faire le premier pas. Mais la critique à l'égard de la Parteienbuchwirtschaft est tellement répandue et aussi sévère que des modifications paraissent inévitables.

2) Dans le domaine proprement politique on³ propose un rôle plus actif des citoyens pour arriver à une limitation de la puissance des partis. Si l'on veut renforcer le rôle du simple citoyen il faudra d'abord lui accorder plus d'influence sur le choix des responsables politiques. Une telle réforme ne paraît ni possible ni souhaitable au niveau fédéral. Personne ne propose l'élection du chancelier au suffrage universel direct et un changement de mode de scrutin ne constituerait probablement pas une panacée. La « première voix » (*Erststimme*) aux élections au Bundestag était destinée à faire élire des personnalités indépendantes en limitant ainsi l'influence des partis et de leurs appareils. Ce résultat n'est pas atteint. Le scrutin majoritaire uninominal en Grande-Bretagne et en France n'empêche pas que l'électeur se décide surtout suivant l'étiquette politique du candidat. Les propositions qui recommandent un changement du système électoral sont donc relativement rares⁴.

1. C'est aussi l'essentiel du commentaire — public — du chancelier, in *Die Kontroverse*, *op. cit.*, p. 240-245.

2. Par exemple Wolfgang Schäuble, président du groupe CDU/CSU au Bundestag, comme aussi Jürgen Rüttgers, *op. cit.*

3. Notamment le P^r von Arnim, mais aussi — avec prudence — le Bundespräsident.

4. Wolfgang Jäger, in *Frankfurter Allgemeine* du 19 octobre 1992 ; mais il tient la réforme pour hautement improbable. Plus récemment, M. Erwin Teufel, ministre-président (CDU) du Bade-Wurtemberg, se prononce en faveur du scrutin majoritaire mais pour faciliter la formation d'une majorité et non pas pour limiter l'influence des partis.

Par contre, la limitation de la position prédominante des partis aux niveaux régional et municipal paraît plus souhaitable et moins difficile à réaliser. Ainsi on pourrait généraliser l'élection directe des maires pratiquée jusqu'à présent en Bavière et en Bade-Wurtemberg. Un référendum couronné de succès l'a introduit aussi en Hesse, en 1991. La pratique montre que la domination excessive des partis peut être réduite surtout dans les petites communes. Un pareil résultat peut aussi être atteint par des « listes ouvertes » (déjà pratiquées en Bavière). Une autre possibilité d'accroître le rôle des citoyens est l'introduction de référendum et/ou de l'initiative populaire dans la Loi fondamentale. Dans la commission qui délibère actuellement sur une révision éventuelle de la Loi fondamentale à la suite de la réunification, le SPD et les Verts, soutenus par le Bundespräsident, recommandent une révision dans ce sens, mais ils se heurtent au refus de la CDU/CSU. Au niveau des Länder et des communes de telles possibilités existent déjà mais elles pourraient être développées. Il va sans dire que ces éléments « plébiscitaires » constitueront un complément à la Constitution, auront un effet stimulant et fourniront peut-être un surplus de légitimité, mais n'altéreront aucunement le caractère représentatif de la démocratie allemande.

3) Finalement les partis eux-mêmes pourraient donner plus de droits aux simples adhérents et amoindrir le pouvoir des appareils. Une telle réforme est surtout nécessaire pour l'établissement des listes et la nomination de candidats aux différentes élections¹. C'est un signe d'alarme qu'un tribunal — à Hambourg — se soit vu contraint d'exiger de nouvelles élections parce qu'un parti — la CDU en l'occurrence — a méprisé les règles démocratiques en établissant ses listes. Il est possible et souhaitable qu'une telle réforme attire plus de jeunes vers les partis et qu'elle influence, dans un sens positif, le choix des responsables.

Vers une crise de la démocratie ?

On a déjà dit que dans le Parteienstaat allemand la crise des partis peut avoir des conséquences particulièrement graves. A la différence de la V^e République une carence des partis risque d'affec-

1. Il est à remarquer que la direction du SPD s'efforce de faire participer, sous une forme ou une autre, une partie aussi grande que possible des simples membres du parti à la nomination de ses nouveaux dirigeants (le candidat pour le poste de chancelier et le président du parti), rendue nécessaire après la démission de M. Björn Engholm.

ter immédiatement la stabilité démocratique¹. Si les deux Volksparteien, la CDU/CSU et le SPD, n'arrivent plus, avec l'appoint de la FDP — ou, éventuellement des Verts — à former une majorité — ce qui arriverait actuellement si des élections avaient lieu — la stabilité tellement vantée de la démocratie allemande risque d'être mise à mal. Une grande coalition comme seule solution possible n'est qu'un pis-aller, car elle réduit l'opposition presque à néant et elle apporterait de l'eau aux moulins des partis protestataires. Tous ces développements pourraient susciter des attitudes plus réservées, hostiles même à l'égard de la démocratie.

La critique des partis, si légitime et nécessaire qu'elle soit, devra donc faire attention à ne pas aller trop loin et à ne pas reprendre la tradition des ressentiments antidémocratiques de jadis. De même elle devra se garder de faire miroiter des utopies irréalisables. La Bürgergesellschaft², la société civile, paraît être une utopie et non pas une alternative réaliste au Parteienstaat. Le but ne doit pas être de combattre la démocratie fondée sur des partis ou même de l'abolir, mais d'en corriger certains défauts, de surmonter certaines faiblesses pour la rendre plus solide, plus efficace et aussi mieux acceptée par les citoyens.

La question fort discutée est de savoir si les Volksparteien, qui ont connu un tel succès dans l'histoire de la RFA, sont toujours l'une des meilleures et des plus raffinées formes d'organisation politique³, ou bien s'ils sont, à l'exemple des dinosaures, condamnés à disparaître faute de pouvoir s'adapter aux changements politiques et sociaux⁴. Un retour aux partis plus idéologiques, fermés et/ou ne représentant que de petits secteurs d'intérêts, comparables aux groupes de pression, conduirait à une impasse. Il vaudrait sans doute mieux que les Volksparteien, sans changer radicalement de nature, deviennent des partis plus ouverts à la société tout en laissant plus d'autonomie aux citoyens et groupes dans la société⁵.

1. Il n'y a ni l'institution forte du Président de la République ni l'article 49, alinéa 3, qui peut servir comme équivalent à une majorité parlementaire (situation entre 1988 et 1993).

2. Préconisée par la grande vieille dame de la FDP, Mme Hamm-Brücher, in *Die Kontroverse*, op. cit., p. 187-197. Le Bundespräsident lui-même, visiblement inspiré par l'exemple de Vaclav Havel, paraît avoir de la sympathie pour cette « nébuleuse » (p. 174).

3. Selon l'avis de Hans-Joachim Veen, in *Die Kontroverse*, op. cit., p. 154. L'auteur est le directeur de l'institut de recherche de la Konrad Adenauer-Stiftung.

4. Voir le titre du livre de Jürgen Rüttgers !

5. Telle est également la conclusion du même livre.

RÉSUMÉ. — *Les partis traditionnels allemands, notamment la CDU et le SPD, traversent une crise profonde. Les causes du malaise sont multiples : à côté de facteurs généraux, structurels, il y a des causes spécifiques. On reproche aux grands partis traditionnels allemands d'être à la fois trop puissants et de ne pas remplir leurs tâches d'une façon satisfaisante. Les remèdes doivent avoir pour but de consolider la démocratie fondée sur les partis et non pas de combattre le Parteienstaat en tant que tel.*

*La Commission des sondages
face au référendum
sur la ratification
du traité de Maastricht
de septembre 1992*

FRANÇOIS GAZIER et RONNY ABRAHAM

La Commission des sondages vit au rythme des grandes consultations électorales. Chacune d'elles, avec ses caractéristiques propres, lui apporte, outre un regain d'activité, une moisson d'observations sur la pratique, en évolution constante, des sondages électoraux et de nouveaux problèmes dans l'accomplissement de sa mission de contrôle et de régulation de ces sondages.

A cet égard, l'élection présidentielle de 1988 et les élections municipales de 1989 avaient été riches d'enseignements dont il avait été rendu compte dans cette *Revue* (n° 48-1989 et n° 52-1990).

Après la pause électorale des années 1990 et 1991, les élections régionales et cantonales de mars 1992 ont généré une masse importante de sondages sans pour autant faire surgir de questions vraiment nouvelles ou d'intérêt majeur.

En revanche, le référendum sur la ratification du traité sur l'Union européenne de septembre 1992 a fait apparaître de nouvelles pratiques et a suscité pour la Commission de nouveaux problèmes justifiant la reprise de cette intermittente chronique.

La Commission des sondages a connaissance des sondages électoraux qui sont publiés dans la presse ou diffusés sur les ondes par la notice que leurs réalisateurs sont tenus par la loi du 19 juillet 1977 de lui adresser et par le dépouillement qu'elle opère elle-même des principaux organes de presse nationaux, quotidiens et hebdomadaires.

Elle a ainsi enregistré 58 sondages portant sur les intentions ou pronostics de vote au référendum de septembre 1992 pendant les trois mois qui l'ont précédé.

Mais ce chiffre est bien entendu inférieur au total des sondages réalisés dont une large part, qui n'est pas destinée à publication, est demeurée entre les mains de leurs commanditaires, cependant que d'autres, comme on le verra plus loin, commandés par des organes de presse étrangers, ont été diffusés hors de nos frontières.

Des sondages ainsi enregistrés par la Commission, il se dégage un certain nombre d'observations qui marquent nettement leur spécificité dans l'ensemble des sondages électoraux de ces dernières années.

A noter d'abord leur caractère d'extrême simplicité dont on ne retrouve l'équivalent qu'au deuxième tour de l'élection présidentielle, tout se ramenant à un oui, à un non ou à une abstention de l'ensemble du corps électoral, sans interférence de la personnalité de candidats ou de la spécificité de circonscriptions.

C'est sans doute ce qui explique que, seul le résultat global étant significatif, les sondages ont pratiquement tous été réalisés à l'échelle nationale, sans sectorisation ni géographique ni professionnelle, et ont été un quasi-monopole des grands instituts de sondage parisiens.

Toutefois, l'interrogation s'est trouvée souvent dédoublée en portant à la fois sur les intentions de vote et sur les pronostics des électeurs, ce qui n'a pas été sans créer quelques confusions. Cette simplicité n'a pas peu contribué à amplifier l'effet médiatique de ces sondages dont la presse tant écrite que radiodiffusée s'est emparée avec une rare avidité. Tout au long de la première quinzaine du mois de septembre résultats et commentaires ont fait la une de tous les quotidiens, rempli les pages des hebdomadaires et nourri les bulletins d'informations des stations radiophoniques et des chaînes de télévision.

L'effet d'annonce fut si précipité que le rythme de confection et de diffusion fut accéléré au maximum jusqu'à diffuser le soir ou le lendemain matin les résultats d'un sondage réalisé dans la journée. Et lorsqu'un sondage fut commandé par un hebdomadaire, il parut impossible d'attendre le jour de sa parution pour en faire connaître les résultats. On procéda donc à des prédiffusions partielles sur les ondes ou dans la presse quotidienne pour prendre date et ne pas se laisser dépasser.

Cette pratique ne se concilie pas aisément avec les prescriptions de la loi de 1977 qui prévoient que la diffusion des résultats d'un sondage doit être accompagnée des indications touchant son origine, sa destination et certaines modalités de sa réalisation. Celles-ci figureront sans doute dans l'hebdomadaire qui en assurera la publication. Elles devraient être fournies également, ce qui est loin d'être toujours le cas, lors de ces prédiffusions.

Cette accélération du processus de réalisation et de diffusion des sondages est sans doute aussi à l'origine de la généralisation, constatée par la Commission, des enquêtes par téléphone. Ce procédé d'enquête, assurément plus rapide, a été adopté, lors de cette campagne du référendum, par

la majorité des instituts, mais, il faut le noter, il en est encore, et non des moindres, qui restent fidèles aux enquêtes à domicile sur questionnaires, qui sont loin d'avoir disparu.

Une autre constatation fort intéressante qu'a faite la Commission concerne la question, toujours délicate, des redressements.

La plupart des instituts ont procédé, comme à propos des précédentes élections, non seulement à des redressements d'échantillons sur des bases sociodémographiques, mais également à des redressements dits politiques sur la base des souvenirs de vote aux élections régionales, voire à la dernière élection présidentielle. D'autres, estimant que ces redressements politiques étaient très difficiles à opérer sur une base objective, s'agissant d'un référendum pour lequel il était apparu que les électeurs ne suivaient pas fidèlement les consignes de vote des formations politiques, elles-mêmes divisées, se sont limités aux redressements sociodémographiques ou n'ont pris en compte que dans une très faible proportion ceux fondés sur les souvenirs de vote aux élections antérieures. Les redressements politiques conduisant en l'occurrence à un relèvement du non alors que l'échantillon brut avait tendance à favoriser le oui, il s'ensuivit des différences de scores assez marquées entre ces deux catégories d'instituts, mais qui néanmoins ne furent pas d'une ampleur telle que la Commission, qui est très réservée dans son contrôle sur le maniement de ces redressements, sauf bien entendu s'ils lui apparaissent entachés d'une erreur manifeste ou s'ils manquent de cohérence d'un sondage à l'autre, se crût autorisée à les censurer.

Dans l'ensemble et sous cette dernière réserve, les sondages réalisés pendant cette période ont paru d'une grande cohérence, marquant tous une distorsion permanente entre les pronostics des électeurs qui ont toujours annoncé la victoire du oui et leurs intentions de vote qui ont évolué en larges vagues qui portaient très haut le oui au mois de juillet, puis l'ont fait chuter au début de septembre pour le relever après l'émission télévisée du Président de la République et le ramener finalement à une quasi-égalité avec le non dans les derniers jours, préfigurant assez bien les résultats du 20 septembre.

A l'encontre des sondages ainsi publiés ou diffusés, la Commission n'a été saisie que de deux réclamations, à peine argumentées, émanant de partisans du non déçus du score selon eux trop élevé attribué au oui et qui ne justifiaient pas de mise au point de sa part.

Mais d'autres problèmes se présentèrent, à la fois nouveaux et préoccupants, concernant les uns les sondages dans leurs rapports avec la Bourse et les autres, les sondages en période où leur diffusion est interdite.

A partir du mois d'août 1992, divers articles de presse révélèrent que la Bourse était très attentive aux sondages portant sur les intentions de vote au référendum et que de véritables mouvements spéculatifs avaient pour origine l'annonce confidentielle ou anticipée des résultats d'un sondage traquant une montée du non, ou même simplement une rumeur sur l'exis-

tence d'un tel sondage. Par ailleurs, certains instituts firent connaître à la Commission que des sondages leur avaient été commandés par des établissements financiers pour une diffusion éventuelle à leurs clients et lui demandèrent quelle était la conduite à tenir au regard de la loi de 1977.

Cette dernière ne s'oppose pas à ce que soient commandés et réalisés des sondages électoraux à usage privé, même au cours de la semaine précédant le scrutin. Ils ne sont soumis aux prescriptions et interdictions de la loi et ne tombent sous le contrôle de la Commission qu'à partir du moment où ils sont publiés ou diffusés.

La question est alors de savoir où commence la diffusion. Les résultats d'un sondage commandé par un établissement financier doivent-ils être regardés comme ayant fait l'objet d'une diffusion lorsqu'ils ont été communiqués aux dirigeants de cet établissement, à ses actionnaires, à certains clients privilégiés ? Il n'est pas apparu possible de fixer de règles *a priori* et c'est au coup par coup dans chaque cas particulier que le point de savoir si le seuil au-delà duquel il y a diffusion a été franchi pourra être tranché.

Cette prolifération sur le marché financier de ces sondages « boursiers » préoccupa, bien entendu, plus encore que la Commission des sondages, celle des Opérations de Bourse qui se demanda si de telles pratiques n'ouvraient pas la voie aux délits d'initiés qu'elle a charge de détecter.

Les deux Commissions se rapprochèrent et décidèrent de se transmettre mutuellement leurs informations. Le 11 septembre, elles publièrent un communiqué commun mettant en garde les organes de presse et les intermédiaires financiers contre toute communication incontrôlée des résultats de ces sondages qui pourraient en constituer une diffusion ou publication directe ou indirecte, même lorsque le nombre des destinataires en est limité, et ceci surtout pendant la semaine du 13 au 20 septembre au cours de laquelle la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage sont interdits.

On en vient ainsi aux problèmes posés par l'application de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 qui, pour cette série de sondages, ont au premier chef mobilisé l'attention de la Commission.

Cet article, on le rappelle, interdit la publication, la diffusion ou le commentaire au cours de la semaine précédant un scrutin de tout sondage ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le code électoral, ainsi qu'avec l'élection des représentants au Parlement européen.

La raison d'être de cette interdiction, qui constitue une sévère restriction à la liberté de l'information et dont l'équivalent n'existe que dans peu de pays étrangers, réside dans le souci d'éviter la pression que les sondages de dernière heure pourraient exercer sur la volonté des électeurs et ainsi de mieux garantir l'exercice de leur liberté de choix. Elle présente aussi l'avantage de ramener en fin de campagne électorale, au moins dans la presse écrite et radiodiffusée, un certain calme plus propice à la réflexion avant le vote.

La durée de l'interdiction est limitée par la loi à la semaine précédant le vote, ou chaque tour de scrutin s'il s'agit d'une élection à deux tours. Elle se trouve donc portée à quinze jours d'affilée lorsque la consultation comporte deux tours de scrutin à une semaine d'intervalle, ou lorsque le calendrier électoral prévoit deux élections de nature différente deux dimanches consécutifs. Ce fut le cas en mars 1992 où les électeurs furent appelés à voter le 22 mars pour des élections régionales et cantonales et le 29 mars pour le deuxième tour de ces cantonales. Et ce le fut encore en septembre 1992 puisque le scrutin du référendum eut lieu le 20 septembre et des élections sénatoriales le dimanche 27 septembre.

Cette interdiction fut respectée par les médias français au cours de la première de ces deux semaines.

Une seule infraction fut relevée, commise par un hebdomadaire qui, peut-être par inadvertance, a publié les résultats d'un sondage portant sur la construction européenne.

Mais elle n'en a pas moins été largement tournée selon des modalités échappant au contrôle de la Commission.

D'abord, ainsi qu'il vient d'être dit, les sondages privés commandés par des établissements financiers pour l'information de leurs dirigeants, voire de certains de leurs clients et actionnaires, ont proliféré tout au long de cette semaine. Leurs résultats n'étaient pas publiés dans la presse ni diffusés sur les ondes, mais ils couraient sous le manteau. Au-delà de quel seul de tels sondages cessent-ils d'être privés, donc compatibles avec notre législation et commencent-ils à faire l'objet d'une diffusion qui, elle, est condamnée par la loi ? La Commission a été bien en peine de définir par avance une telle limite et plus encore hors d'état, si infraction il y a eu, d'en poursuivre ceux qui l'auraient commise.

D'autre part, chaque jour de cette première semaine, des sondages, la plupart réalisés par des instituts français mais commandés par des organes de presse étrangers, ont vu leurs résultats publiés dans des journaux ou diffusés sur les radios de ces pays, tout spécialement en Angleterre, les journaux en cause étant bien entendu en vente libre dans les kiosques en France. Le principe de la territorialité de la loi fait que ces sondages, dont la réalisation n'est pas interdite, mais seulement la diffusion prohibée, ne tombent pas sous le coup de l'article 11 du fait de leur publication hors de nos frontières. Seule leur diffusion sur le territoire français entre dans le champ de l'infraction. Mais qui faut-il poursuivre, et à la suite de quels contrôles ? Là encore la Commission s'est sentie désarmée.

Mais c'est pendant la seconde semaine de cette période d'interdiction, c'est-à-dire celle qui s'est écoulée entre le jour du référendum et celui des élections sénatoriales, que l'article 11 de la loi de 1977 s'est trouvé le plus malmené.

Si pendant cette seconde semaine aucun sondage n'a été publié sur les intentions de vote à ces élections sénatoriales — aussi bien, s'agissant d'élections au deuxième degré auxquelles ne participent que de « grands électeurs », les sondages n'ont guère de raison d'être et en fait il ne s'en

réalise pas —, en revanche, des résultats de plusieurs autres sondages ont été largement publiés dans la presse et diffusés sur les ondes.

D'abord les résultats de sondages réalisés par trois grands instituts le jour du référendum à la sortie des urnes, qui portaient tant sur la motivation des électeurs à ce scrutin et leur profil sociologique et politique que sur les intentions de vote aux futures législatives et présidentielles, ont été publiés dans divers quotidiens de Paris et de province dans les jours suivants et diffusés le soir même sur plusieurs stations de radio et chaînes de télévision.

Ensuite, trois autres sondages réalisés au lendemain de ce scrutin et portant sur les futures élections législatives et présidentielles ont eux aussi été publiés dans des hebdomadaires au cours de cette même semaine.

La Commission n'a pu que constater que ces publications et ces diffusions méconnaissent les prescriptions de l'article 11. Le fait que les sondages en cause n'aient pas porté sur les intentions de vote à l'élection sénatoriale, mais les uns sur les motivations des électeurs et leur profil sociologique et politique lors du référendum et les autres sur de futures élections législatives ou présidentielles, ne les fait pas échapper à une interdiction qui s'étend à tout sondage ayant un rapport direct ou indirect avec une des élections visées à l'article 1^{er} de la loi.

Les contrevenants, invités à présenter à la Commission leurs observations sur un tel manquement à l'article 11, ont fait valoir que la diffusion des résultats de tels sondages relatifs au référendum qui venait d'avoir lieu ou à des législatives et présidentielles futures n'avait aucun rapport avec les sénatoriales du dimanche suivant, que leur divulgation ne comportait aucun risque de pression sur le vote des « grands électeurs » à cette consultation et qu'ils ne pouvaient se dérober à l'obligation d'informer l'opinion dès le lendemain d'un scrutin très serré qui avait largement mobilisé l'ensemble de la population.

La Commission n'a pas méconnu, pour ce qui est du moins des questions des sondages « sortie des urnes » se référant au comportement des électeurs lors du scrutin du référendum, la pertinence de ces observations. Il lui est apparu certain que de tels sondages ne pouvaient exercer aucune influence sur la façon de voter des « grands électeurs » dans le tiers des départements français appelés à renouveler leur représentation au Sénat et que, si l'article 11 était méconnu dans sa lettre, la diffusion d'un sondage « sortie des urnes » n'est en principe de nature à susciter aucun des risques que le législateur de 1977 avait voulu éviter.

C'est donc en soulignant le caractère très formel de l'infraction commise, mais en la constatant néanmoins, qu'elle a saisi le garde des Sceaux d'une demande de poursuites contre les contrevenants.

Ainsi apparaît-il que l'interdiction instituée par l'article 11 de la loi de 1977, outre que son principe même est loin de faire l'unanimité, est largement tournée et même violée dans le cas particulier où deux scrutins de nature différente se font suite à une semaine d'intervalle.

Un rapport a été adressé au Premier ministre exposant au vu des faits ainsi rappelés les données de ce problème et passant en revue les mesures envisageables pour redresser une telle situation.

S'engager dans la voie d'un renforcement de la coercition en interdisant non seulement la publication et la diffusion des sondages mais également leur réalisation et en aggravant les sanctions en cas d'infraction serait aller, non sans provocation, à l'encontre de toutes les tendances actuelles dans le domaine de l'information et surtout risquerait d'instituer des normes encore plus difficilement applicables que celles aujourd'hui en vigueur. C'est toutefois la formule retenue dans une proposition de loi déposée au Sénat en juillet 1992 par M. Etienne Dailly, qui vise à interdire la fabrication des sondages en sus de leur diffusion et à étendre cette interdiction à toute la période électorale.

En sens inverse, abroger purement et simplement l'article 11, comme le réclame une partie de l'opinion et l'envisageaient deux propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale en septembre et décembre 1988 par MM. Inchauspe et Jacques Toubon, ou réduire la portée de l'interdiction au seul jour du scrutin, comme le prévoit une proposition de loi tout récemment déposée par M. Jean-Yves Haby, résoudraient assurément le problème, mais au prix de l'abandon de tout système de protection des électeurs contre la pression de dernière heure que les sondages peuvent exercer sur leur choix. Il n'est pas certain qu'on veuille aller jusque-là.

Mais on pourrait envisager de modifier l'article 11 en faisant porter l'interdiction de diffuser des sondages dans la semaine précédant le scrutin sur les seuls sondages ayant un rapport direct ou indirect avec l'élection qui aura lieu à la fin de la semaine considérée et, non comme le dit le texte actuel, avec toute élection visée à l'article 1^{er} de la loi. Un tel dispositif permettrait notamment la publication et la diffusion des sondages « sortie des urnes », dont l'objet est de permettre l'analyse du scrutin qui vient de se dérouler, lorsqu'ils portent sur une consultation de nature différente de celle qui clôture la période d'interdiction.

De façon encore plus limitée, on pourrait considérer comme à la fois souhaitable et raisonnable que soit introduite à l'article 11 une exception visant spécifiquement ce dernier type de sondage.

Tant qu'aucune de ces solutions n'aura été adoptée, il conviendrait dans la fixation des calendriers électoraux de prendre en considération la difficulté d'appliquer l'article 11 lorsque l'interdiction de diffuser des sondages porte sur deux semaines successives et d'éviter, dans la mesure du possible, que deux élections de nature différente se déroulent à huit jours d'intervalle.

Enfin, ne faut-il pas envisager dans le cadre de l'Union européenne en voie de constitution une harmonisation des législations nationales sur le contrôle des sondages électoraux ? L'adoption d'un même régime de part et d'autre de nos frontières permettrait de mettre fin à la dérive actuelle des sondages réalisés en France, publiés dans les journaux étrangers et finalement distribués sur le sol français en tournant la loi de 1977.

Telle paraît en effet la principale des leçons à retenir de cette vague de sondages afférents au référendum sur la ratification du traité de Maastricht.

Les sondages électoraux ne sont plus une affaire strictement nationale, se déroulant à l'intérieur de nos frontières, dans le cadre d'une réglementation strictement française, à l'abri du principe de la territorialité de la loi. Le référendum sur l'Union européenne, dont les résultats intéressaient au premier chef les autres pays de la Communauté, a servi à cet égard de révélateur. Mais il en ira désormais de même avec les élections présidentielles et bien entendu les élections au Parlement européen.

Le temps paraît venu de mettre en chantier l'Europe des sondages.

Décembre 1992.

Les élections législatives de mars 1993

La droite restaurée

JÉRÔME JAFFRÉ

Rarement les résultats d'une consultation législative en France auront aussi peu constitué une surprise. Depuis les élections régionales, et même depuis l'automne 1991 si l'on se réfère aux sondages d'opinion, la défaite socialiste était programmée. Le jour du vote, les élections de 1993 marquent bien en premier lieu le rejet des socialistes (tableau 1). L'Entente des écologistes subit, elle aussi, un échec par rapport tout à la fois aux régionales, à sa position durant la campagne et à ses espoirs de recomposition politique. Avec un Parti socialiste au plus bas depuis le congrès d'Épinay, des écologistes diminués, un Parti communiste en dessous de 10 % des suffrages exprimés, les élections tournent au triomphe de la droite, qui n'avait jamais compté une telle avance sur la gauche. En voix, il y a déplacement du centre de gravité vers le RPR et le Front national, ce dernier réussissant la performance d'exister dans un scrutin joué sans lui. En sièges, il y a hégémonie de la coalition UPF qui enregistre la plus forte majorité de notre histoire démocratique.

LE PARTI SOCIALISTE ÉTRILLÉ

Aux élections législatives de 1988, le Parti socialiste comptait près de 9 millions de suffrages. Cinq ans plus tard, il n'en rassemble plus que 4 700 000, à peine plus de la moitié. Sur ces bases, le recul est bien sûr généralisé. En 1988, le PS dépassait la barre des 40 % de suffrages exprimés dans 7 des 22 régions métropolitaines ; en 1993, il ne se situe au-dessus des 25 % que dans une seule, Midi-Pyrénées. Son meilleur score d'aujourd'hui est inférieur à sa plus mauvaise performance d'il y a cinq ans. Par circonscription, le PS dépassait 35 % des voix dans 321 circonscriptions (soit 58 % des cas), il ne réitère cette performance que dans... 11 circonscriptions (2 %) ! Dans les terres qu'il détient, 66 candidats ne parviennent pas à franchir la barre des 12,5 % des inscrits.

TABLEAU 1. — *L'évolution du rapport des forces depuis 1988*

	Législatives 1988 (1er tour)	Régionales 1992	Législatives 1993 (1er tour)	
(en % aux inscrits)				
Abstention	33,9	31,2	30,7	
Blanc et nuls	1,4	3,3	3,65	
(en % aux suffrages exprimés)				
Parti communiste	11,2	8,0	9,1	
Extrême gauche	0,4	1,5	1,8	
Parti socialiste (ou soutenu par le PS)	37,2	18,2	19,0	
Divers gauche	0,4	2,0	1,1	
TOTAL GAUCHE	49,2	29,7	31,0	
Génération Ecologie	} 0,4	7,0	} 7,8	
Verts Ecologie		7,2		
Divers écologistes		0,5		3,2
Divers inclassables		4,3		0,9
TOTAL HORS GAUCHE/DROITE	0,4	19,0	11,9	
U.D.F.	18,6	} 33,0	19,6	
R.P.R.	19,3		20,3	
Divers droite	2,6	4,2	4,2	
Front national	} 9,9	13,9	12,7	
Divers extrême-droite		0,2	0,3	
TOTAL DROITE	50,4	51,3	57,1	

Le scrutin législatif n'est cependant pas la simple répétition des élections régionales malgré la stagnation du PS en dessous des 20 %. L'examen des données sociologiques et électorales corrige cette impression. Par rapport à 1988, le PS perd sur les deux tableaux qui depuis Epinay fondaient son identité, l'électorat populaire et la jeunesse (tableau 2). Mais, depuis 1992, son recul s'accroît chez les ouvriers et les retraités alors qu'il regagne un peu du terrain perdu chez les jeunes, les cadres et les professions intermédiaires. Dans ces catégories, le PS retire quelque profit du recul écologiste. En revanche, les catégories populaires lui ont obstinément refusé toute indulgence.

D'un scrutin de circonscriptions, on pouvait attendre, à la différence du scrutin proportionnel des élections régionales, qu'il joue en faveur des notables socialistes. Le grand vent de la défaite ne les a finalement pas épargnés, mais il serait inexact de penser que l'ancrage des candidats a été totalement absent du scrutin (tableau 3). Là où le sortant socialiste retrouvait les électeurs, il bénéficie par rapport aux régionales d'un effet de notabilisa-

TABLEAU 2. — *L'évolution du vote socialiste depuis 1988*

(en % des suffrages exprimés)	Législatives 1988	Régionales 1992	Législatives 1993	Ecart	
	(1er tour)		(1er tour)	L93 / L88	L93 / R92
AGE					
18 - 24 ans	41	15	18	- 23	+ 3
25 - 34 ans	45	17	20	- 25	+ 3
35 - 49 ans	37	15	18	- 19	+ 3
50 - 64 ans	37	19	19	- 18	=
65 ans et plus	32	23	20	- 12	- 3
PROFESSION DU CHEF DE MÉNAGE					
- Agriculteur	14	7	13	- 1	+ 6
- Commerçant, artisan, industriel	28	11	11	- 17	=
- Cadre, profession intellectuelle supérieure	35	11	23	- 12	+ 12
- Profession intermédiaire	45	17	24	- 21	+ 7
- Employé	40	17	19	- 21	+ 2
- Ouvrier	45	20	18	- 27	- 2
- Inactif, retraité	37	23	19	- 18	- 4

Source : Sondages postélectoraux de la SOFRES réalisés auprès d'échantillons nationaux de 2 000 électeurs (en 1988 et 1993) ou 1 500 électeurs (en 1992).

TABLEAU 3. — *L'évolution du score socialiste selon la notabilisation de ses candidats*

(en % des suffrages exprimés)	Nombre de circonscriptions	Législatives 1988	Régionales 1992	Législatives 1993	Evolution L93 / L88		Evolution L93 / R92	
		(1er tour)		(1er tour)	Ecart	Indice	Ecart	Indice
- Circonscriptions avec élus PS en 1988, se représentant en 1993	215	42,8	20,9	24,3	- 18,5	57	+ 3,4	116
- Circonscriptions avec élus PS en 1988, ne se représentant pas en 1993	53	43,3	22,6	21,4	- 21,9	49	- 1,2	95
- Circonscriptions non détenues par le PS	287	31,7	14,49	14,46	- 17,2	46	- 0,03	100

tion de 3,4 points, confirmé *a contrario* par le recul de 1,2 point dans les circonscriptions socialistes où le sortant renonçait sans combattre. Enfin, dans les autres circonscriptions, le PS retrouve de façon saisissante son score d'il y a un an, preuve de sa stagnation, de son incapacité à bénéficier du moindre élan hormis la clientèle personnelle de ses élus et de regagner les suffrages des électeurs passés à l'écologie le temps d'un scrutin.

Au surplus, le Parti socialiste ne peut trouver dans un abstentionnisme différentiel l'excuse de son échec. Si l'on classe par quartiles l'évolution de l'abstention entre 1988 et 1993, le PS recule dans des proportions très voisines quelles que soient les variations de la participation électorale, de — 17,3 points dans le quartile supérieur à — 16,7 points dans le quartile inférieur. Le sondage postélectoral de la SOFRES confirme ces indications. Dans les électorats de 1988, l'abstention déclarée est de 17 % au PS, 16 % au PC, 17 % à l'URC et 10 % seulement au Front national.

C'est en revanche dans le vote blanc et nul que l'on retrouve la trace d'un comportement critique spécifique. Déjà très élevé aux régionales, le vote blanc et nul atteint son record historique avec 3,65 % des électeurs inscrits, près de 1 400 000 suffrages. Or ce vote est fortement corrélé avec l'implantation socialiste. Si l'on compare l'évolution du vote blanc et nul avec le score socialiste d'il y a cinq ans, le taux de corrélation atteint .51. A titre de comparaison, il atteint seulement .15 avec le score de l'URC. Les données individuelles recourent ces indications et les précisent. Dans les électorats de 1988, le vote blanc et nul touche 6 % des socialistes contre 2 % des URC et 0 % des communistes et des lepénistes. Dans les électorats des régionales, il touche 7 % des écologistes, 3 % des socialistes, 2 % des UPF, 1 % des communistes et 0 % des lepénistes. Tout se passe comme si une fraction de l'électorat socialiste passée à l'écologie en 1992 avait choisi un an plus tard le vote blanc et nul comme expression de sa rupture avec la gauche, de sa déception envers l'écologie et de son refus de la droite.

LES ÉCOLOGISTES ARRÊTÉS

Lancée en décembre 1992, l'Entente des écologistes — qui regroupait les Verts et Génération écologie — se fixait un triple objectif : rejoindre voire dépasser le PS en plein désarroi, bouleverser l'organisation classique des duels droite/gauche du deuxième tour, faire élire dans la nouvelle Assemblée 20 à 30 députés écologistes. Avec 7,8 % des voix le 21 mars, la force électorale demeure réelle, mais après quatre années d'ascension continue un coup d'arrêt est donné.

Il y a d'abord un échec d'implantation. Les écologistes se révèlent incapables de fidéliser leur électorat. Seuls 37 % de leurs électeurs des régionales déclarent avoir voté un an plus tard pour l'Entente. Sur le plan sociologique, le recul est sévère dans les points forts du mouvement : parmi les 18-24 ans, il passe de 29 % à 12 %, parmi les cadres et profes-

sions intellectuelles de 22 % à 11 %, parmi les professions intermédiaires de 26 % à 15 %. Dans les meilleures régions écologistes, la baisse est également impressionnante : en Ile-de-France, où Génération écologie espérait la percée, le score passe de 18,4 % à 9,2 %, en Basse-Normandie de 19,5 % à 8,1 % et dans l'Alsace elle-même de 19,2 % à 12,2 %.

Plus grave encore, la règle qui veut qu'en situation de recul une formation résiste en fonction de son implantation antérieure — et qui s'applique encore au PS de 1993 — ne vaut pas pour les écologistes. Leur recul est d'autant plus ample que les scores d'il y a un an étaient élevés. Là où Verts et Génération écologie étaient en deçà de 12,5 % des voix aux régionales, l'indice d'évolution culmine à 63, entre 12,5 % et 17,5 % il baisse à 54, et quand le niveau d'origine était supérieur à 17,5 % il chute à 48.

Dans ces conditions, il est clair que l'écologie demeure un courant d'opinion plutôt qu'une force électorale et qu'elle ne dispose d'aucun fief. Alors que l'Entente approche le score communiste, la distribution de ses suffrages lui interdit d'avoir des élus quand le Parti communiste, intégré de surcroît dans un système d'alliance, réussit à conserver son groupe parlementaire. Comme le montre le tableau 4, les écologistes ne sont en deçà des 5 % que dans 50 circonscriptions contre 120 au PC, mais ils ne dépassent jamais les 20 %, quand les communistes y parviennent à 39 reprises.

TABLEAU 4. — *La distribution des voix de l'Entente écologiste par circonscription*

(Nombre de circonscriptions)	Européennes 1989	Régionales 1992	Législatives 1993 (1er tour)	Comparaison avec le Parti communiste (Législatives 1993)
Niveau obtenu (en suffrages exprimés)				
- Plus de 25 %	0	0	0	23
- 20 à 25 %	3	50	0	16
- 15 à 20 %	17	221	8	37
- 12,5 à 15 %	62	131	19	34
- 10 à 12,5 %	258	83	72	46
- 7,5 à 10 %	179	45	180	108
- 5 à 7,5 %	31	20	217	170
- Moins de 5 %	2	2	50	120
- Absence	0	0	9	0

Le second échec des écologistes est celui de leur **élargissement**. Long-temps créditée de plus de 15 % des intentions de vote, l'Entente ne parvient pas à transformer ce capital en suffrages effectifs. En définitive, les Verts et Génération écologie ne recueillent les voix que de 6 % des électeurs socialistes des régionales, 3 % des chasseurs, 2 % des UPF et 1 % des lepenistes. Des miettes là où l'Entente espérait être le grand bénéficiaire des mouvements électoraux. Dans les catégories populaires comme parmi les électeurs d'âge mûr, les écologistes ne parviennent toujours pas à séduire l'électorat.

Pis, dans les régions où l'écologie est impliquée dans la gestion du pouvoir, le recul est particulièrement sévère. Le Nord - Pas-de-Calais, seule région à présidence écologiste, passe de la 16^e place en 1992 à la 19^e un an plus tard avec seulement 6,2 % des voix. Et la Lorraine, où un accord de gestion en bonne et due forme a été conclu, recule brutalement dans la hiérarchie du vote écologiste de la 4^e à la 15^e place...

Le troisième échec est celui de l'**unité**. En décidant de faire cause commune, les Verts et Génération écologie espéraient dépasser la simple addition de leurs forces. Résultat inverse : les deux formations passent d'un total cumulé de 14,2 % il y a un an à un total unifié de 7,8 %. On le présentait déjà aux régionales puisque, dans les circonscriptions où ne figurait qu'une seule liste écologiste, le résultat avait déjà été plus modeste (10,1 % des suffrages exprimés). Mais le recul est général (tableau 5) : massif là où il y avait dualité des candidatures, de 15,1 % à 8 %, moins ample mais réel là où il n'y avait qu'une seule tendance représentée, de

TABLEAU 5. — *L'évolution du vote écologiste selon les différentes configurations de candidature*

(en % des suffrages exprimés)	Nombre de circonscriptions	Régionales 1992 TOTAL ECOLOGISTES	Législatives 1993			Evolution L93 / R92	
			Entente G.E. - Verts	Divers écologistes	TOTAL ECOLOGISTES	Ecart	Indice
Configuration en 1992							
Deux listes Verts et G.E.	499	15,1	7,97	3,3	11,3	-3,8	75
Une seule liste	56	10,1	6,7	2,99	9,7	-0,4	96
Configuration en 1993							
Présence de "divers écologistes" ...	523	14,6	7,7	3,45	11,15	-3,45	76
Absence de "divers écologistes" ...	32	14,6	9,7	-	9,7	-4,9	66
Total Ecologistes	555	14,6	7,8	3,2	11,0	-3,6	75

10,1 % à 6,7 %. Seule consolation : le recul est également partagé entre les Verts et Génération écologie : les premiers passant de 14,6 % à 7,85 % (indice 54), les seconds de 14,8 % à 7,97 % (indice 54).

Cependant, l'Entente a subi la concurrence de très nombreux candidats « divers écologistes » attirés par la sympathie qui entoure ce nouveau courant de pensée et désireux de retirer quelques subsides du financement public des partis. Ces « divers écologistes » totalisent 3,2 % des suffrages exprimés, un peu plus de 800 000 voix, ce qui porte le courant écologiste au chiffre plus respectable de 11 %. Pour autant, l'Entente ne saurait trouver dans cette concurrence sauvage la principale explication de son échec. Depuis les régionales, un maximum de 11 % des électeurs Verts et Génération écologie est allé sur les dissidents, alors que le gros de la troupe (52 %) choisissait de porter ses suffrages vers un candidat de droite ou de gauche. Au demeurant, là où les « divers écologistes » sont absents, le recul de l'Entente reste considérable, de 14,6 % aux régionales à 9,7 % aux législatives. Ce qui fournit avec vraisemblance le résultat qu'aurait obtenu l'Entente GE-Verts sans ces curieux candidats de la dernière heure.

Le dernier échec des écologistes est celui de la relève du Parti socialiste que laissait entrevoir l'effondrement du parti au pouvoir. Or, par rapport aux régionales, l'ensemble Verts-Génération écologie est distancé par un Parti socialiste en pleine débâcle. Il y a un an le cumul des voix écologistes surclassait les socialistes dans 238 circonscriptions, cette année l'Entente les devance dans seulement 23 cas. Dans les circonscriptions détenues par le PS, les écologistes passent d'un avantage de 69 circonscriptions à une seule, celle où se présente Dominique Voynet (la 3^e du Jura). En outre, dans les 23 circonscriptions où l'écologie dépasse le PS, la droite y est si puissante (avec un total de 65,6 % au premier tour) que toute chance de succès y paraît impossible. Enfin, aucun des grands leaders écologistes n'est parvenu à franchir la barre des 12,5 % des inscrits ou des 20 % des suffrages exprimés. Noël Mamère en Gironde doit se contenter de 17,7 %, Dominique Voynet dans le Jura de 17 % et Yves Cochet en Ile-et-Vilaine de 13,4 %. Et avec un sens admirable de l'équilibre qui ferait la joie des caricaturistes, les électeurs accordent le même score à Antoine Waechter dans le Haut-Rhin (17,10 %) et à Brice Lalonde à Paris (17,09 %).

11 % des voix pour le courant, 8 % pour sa force organisée, le résultat serait honorable s'il n'avait été gâché par des prétentions excessives. D'autant plus que l'incertitude renaît sur la capacité des écologistes à s'installer durablement comme puissance électorale. Interrogés le jour du vote le 28 mars, 41 % seulement des électeurs de l'Entente déclarent vouloir voter Waechter ou Lalonde en cas d'élection présidentielle. Dans un scrutin décisif comme celui-ci, il n'est donc nullement exclu que le mouvement se trouve ramené en deçà des 5 %.

LES COMMUNISTES TOUCHÉS

La chute socialiste a quelque peu occulté les difficultés électorales du Parti communiste. Loin de profiter de l'effondrement tant attendu du « parti frère », le PC enregistre avec 9,1 % des voix le plus mauvais score de son histoire législative, à la seule exception de 1932. Depuis quelques années, tous les scrutins contribuent à l'homogénéisation du score communiste, qui oscille désormais entre un minimum de 6,8 % à la présidentielle et un maximum de 9,5 % aux cantonales.

C'est désormais dans ses bastions que le PC subit son principal recul. Mesuré en indice d'évolution, le mouvement des pertes depuis 1988 s'ordonne rigoureusement en fonction du niveau d'implantation antérieur. Là où le PC obtenait il y a cinq ans moins de 7,5 % des voix la stabilité est de règle (l'indice y est à 100) ; entre 7,5 % et 10 % l'indice est à 86 ; entre 10 et 20 % à 80 et au-delà de 20 % il s'établit à 76. La perte d'audience des élus est parfois spectaculaire. Dans le Val-d'Oise, Robert Montdargent recule de 43,3 % à 24,4 %, en Seine-Saint-Denis Jean-Claude Gayssot passe de 43,8 % à 29,1 %, dans le Val-de-Marne Georges Marchais de 39 % à 27,8 %. Dans la Loire, Charles Fiterman peut mesurer la difficulté de tout héritage en échouant dans sa tentative de succession de Théo Vial-Massat (19,1 % des voix au 1^{er} tour, 42,7 % au second). Enfin, sur le plan sociologique, le PC cède du terrain dans ses derniers points forts : les ouvriers où il recule de 16 % à 12 %, et les employés de 16 % à 10 %.

La seule satisfaction du Parti communiste réside dans sa récupération de quelques dépouilles socialistes, réussissant ainsi à sauver son groupe parlementaire. Au premier tour, le PC parvient à dépasser le PS dans 63 circonscriptions (soit 11,4 % des duels), une performance meilleure qu'en 1988 (26 circonscriptions seulement), 1986 (13 circonscriptions) et même 1981 (46 circonscriptions, soit 9,7 % des duels). Mieux, le Parti communiste reprend la tête de la gauche dans 19 circonscriptions détenu par le PS et parvient au second tour à y faire élire sept des siens réussissant ainsi presque parfaitement à compenser ses propres pertes qui s'établissent à neuf sièges. Mais à bien y regarder il est frappé de recul électoral y compris dans l'ensemble des circonscriptions où il dépasse le PS puisqu'il y recule de 18,5 % des voix à 16,7 %. La dominante antisocialiste de la consultation ne saurait dissimuler le déclin persistant du communisme français.

LA DROITE RÉÉQUILBRÉE

Avec 57,1 % des suffrages exprimés, la droite, toutes tendances confondues, enregistre l'un des meilleurs résultats de son histoire. Le succès est d'autant plus spectaculaire que la montée du courant écologiste, réel sur le long terme, perturbe la distribution classique des deux blocs de l'ordre et du

mouvement. 16 % des électeurs écologistes de 1993 ne déclarent-ils pas avoir voté URC ou Front national au premier tour des législatives de 1988 ? Le 21 mars, la droite devance la gauche dans 512 des 555 circonscriptions métropolitaines et surpasse le total gauche + écologistes + divers écologistes dans 445 cas. Sa suprématie est telle que, dépassant la barre des 60 % des voix dans 97 circonscriptions en 1988, elle la franchit désormais dans 207, soit plus d'une sur trois. Au second tour, elle enlève en métropole 470 sièges, 484 avec l'outre-mer, soit 84 % de la nouvelle Assemblée, plus qu'à aucun autre scrutin de suffrage universel en France.

Ce succès s'appuie sur une véritable reconquête sociale où la droite réussit à redevenir majoritaire dans les catégories populaires délaissées depuis un quart de siècle (tableau 6). La droite dépasse les 50 % chez les ouvriers, gagnant dans cette catégorie treize points depuis 1988 et elle y parvient aussi chez les employés avec un gain de sept points. Globalement, elle conquiert la majorité du vote des salariés, avec 51 % des voix contre 35 % à la gauche. De même, enregistre-t-elle ses plus fortes progressions chez les personnes de faible niveau d'instruction et parmi les catégories de revenu modeste, de 5 000 à 10 000 F.

TABLEAU 6. — La reconquête sociale de la droite

(en % des suffrages exprimés)	Législatives 1986	Législatives 1988 (1er tour)	Régionales 1982	Législatives 1993 (1er tour)	Ecart L93/ L88
PROFESSION DU CHEF DE MÉNAGE					
Agriculteur	79	84	63	73	- 11
Commerçant, artisan, industriel	69	65	65	74	+ 9
Cadre, profession intellectuelle supérieure ..	64	61	55	59	- 2
Profession intermédiaire	45	44	46	41	- 3
Employé	50	44	42	51	+ 7
Ouvrier	42	39	43	52	+ 13
Inactif, retraité	59	51	56	63	+ 12
NIVEAU D'INSTRUCTION					
Primaire	55	50	54	60	+ 10
Secondaire	56	49	51	64	+ 15
Technique, commercial	53	50	51	56	+ 6
Supérieur	57	55	51	48	- 7
NIVEAU DE REVENUS MENSUEL DU MÉNAGE					
- Moins de 5 000 francs	57	55	49	57	+ 2
- De 5 000 à 7 500 francs	46	43	51	55	+ 12
- De 7 500 à 10 000 francs	51	46	46	59	+ 13
- De 10 000 à 15 000 francs	54	46	54	52	+ 6
- Plus de 15 000 francs	68	60	51	54	- 6

Source : Sondages postélectoraux de la SOFRES.

Depuis dix ans, la dynamique de la droite tendait à provenir du seul Front national. Ce n'est plus le cas en 1993. La droite modérée participe au mouvement général, même si, en raison de la montée des écologistes, son score est légèrement inférieur à celui de 1986 (44,1 % contre 44,7 % il y a sept ans). Elle réussit à maintenir ses positions dans ses zones de force et à progresser parfois spectaculairement là où elle était faible. Ainsi, dans la centaine de circonscriptions où elle était en deçà des 30 % en 1988, son gain moyen atteint 7,7 points. Sur le plan sociologique enfin, la droite progresse de 6 points chez les salariés, 9 parmi les ouvriers, 9 également dans les catégories de revenus de 5 000 à 10 000 F et 12 chez les catholiques non pratiquants.

L'UDF DOMINÉE

Dans la droite triomphante, il y a déplacement du centre de gravité vers le RPR et le Front national. L'UDF se voit nettement dominée par son partenaire, ce qui constitue une véritable gageure puisqu'on ne comptait que 66 primaires organisées et 36 affrontements sauvages sur les 555 circonscriptions. Au surplus, dans le passé, les résultats de ces primaires ont largement été fonction du degré de notabilisation des candidats, c'est-à-dire du nombre et de l'importance des mandats électoraux qu'ils détenaient pour affronter la compétition (député sortant, maire d'une ville importante, conseiller général, ancien député, etc.). Dans les calculs préélectoraux, l'UDF disposait même selon ce critère d'un réel avantage sur le papier, qui aurait dû lui assurer la victoire dans 55 % de ces duels internes.

Or, le 21 mars il n'en est rien. Dans les 36 primaires sauvages, l'avantage reste acquis 33 fois au candidat officiel de l'UPE, preuve de la force du label. Et le RPR emporte 49 des 66 primaires officielles, soit trois affrontements sur quatre. Pourtant l'effet de notabilisation a joué mais très insuffisamment pour permettre à l'UDF de tirer son épingle du jeu (tableau 7). Ainsi, dans les 25 circonscriptions où le candidat UDF disposait de mandats supérieurs à ceux de son concurrent, le RPR l'a tout de même emporté dans 16 cas, soit un taux de victoire de 64 %. La formation de Jacques Chirac a incontestablement bénéficié d'une dynamique d'étiquette en sa faveur.

La signification devient plus politique encore en constatant à la lecture du tableau 7 que le RPR gagne d'autant plus facilement les primaires que son concurrent UDF se situe au centre de l'échiquier politique. L'écart varie ainsi de 2,6 points face à un candidat du Parti républicain, 6,5 face à un candidat CDS et 9,8 face à un candidat radical ou PSD. Le taux de victoire est aussi directement fonction de ces différences d'étiquette.

On peut prendre la mesure du glissement à droite de l'électorat dans les trente circonscriptions où aux élections législatives de 1986 s'affron-

TABLEAU 7. — La victoire du RPR dans les primaires officielles selon les configurations politiques

(en % des suffrages exprimés) Législatives 1993 - 1er tour	Nombre de circonscriptions	R.P.R.	U.D.F.	Ecart R.P.R. / U.D.F.	Nombre de circonscriptions où le R.P.R. arrive en tête	Taux de succès du R.P.R.
Selon la couleur du candidat U.D.F.						
- Radical - P.S.D	7	26,1	16,3	+ 9,8	6	86 %
- C.D.S.	21	25,4	18,9	+ 6,5	16	76 %
- Clubs ou Adhérents directs	8	24,2	18,9	+ 5,3	6	75 %
- Parti républicain	24	23,3	20,7	+ 2,6	16	67 %
Selon la notabilisation des candidats						
- Avantage théorique au R.P.R.	18	26,2	18,2	+ 8,0	15	83 %
- Égalité théorique.	23	24,1	19,5	+ 5,6	18	78 %
- Avantage théorique à l'U.D.F.	25	23,5	20,7	+ 2,8	16	64 %

taient déjà deux listes UDF et RPR. Avec 18,7 % des voix, l'UDF retrouve exactement son score d'il y a sept ans. Pour sa part, le RPR progresse de 2 points et le Front national de 2,6 points. Globalement occulté par le jeu des candidatures uniques et la logique du scrutin majoritaire, il y a bien un déplacement systématique du corps électoral vers la droite.

LE FRONT NATIONAL INSTALLÉ

Le Front national parvient à sortir avec les honneurs d'un scrutin où il risquait la marginalisation pure et simple. Avec 12,7 % des suffrages exprimés, il est certes en dessous de son score des régionales d'il y a un an (13,9 %), mais nettement au-dessus des législatives de 1986 et 1988 où il était resté de peu en deçà des 10 %. Surtout pour la première fois dans ce type d'élection, le Front national réussit à émerger comme un véritable pôle politique. Au premier tour, les candidats lepénistes devancent les candidats écologistes dans 473 des 555 circonscriptions et ceux du Parti communiste dans 426 cas. Plus spectaculaire encore, le FN devance le PS dans 168 circonscriptions dont 35 détenues par les socialistes. Alors que les écologistes espéraient rompre à leur profit la logique traditionnelle de l'affrontement gauche/droite du second tour, c'est le Front national qui

y parvient. Le 28 mars, il est présent dans 100 circonscriptions, dont 81 affrontements directs avec les candidats de l'UPF. En définitive, 100 élus de la nouvelle majorité doivent considérer le Front national comme leur adversaire principal, soit qu'ils aient eu à l'affronter au second tour, soit que le lepéniste ait pris la seconde place lors du premier tour. Tout au long de la législature, 100 élus de l'UPF auront ainsi leur regard déporté vers la droite.

Au demeurant, l'examen des évolutions électorales conduit à conclure que malgré la débâcle socialiste le FN s'est principalement renforcé au détriment de la droite modérée. Sociologiquement, il progresse surtout dans les catégories conservatrices qui lui étaient jusque-là les plus fermées. En cinq ans, il passe parmi les agriculteurs de 5 % à 14 % et chez les pratiquants réguliers de 5 à 12 %. Chez les femmes elles-mêmes, il réussit presque à doubler son score, de 7 % à 13 %. Selon le sondage postélectoral de la SOFRES, sur 100 nouveaux électeurs lepénistes, 35,5 % proviennent de l'électorat URC-divers droite de 1988, 25 % du Parti socialiste, 2 % des communistes, 2 % des écologistes et 35,5 % sont des nouveaux votants.

Cependant, comme en 1992, le Front national retrouve sa double limite. Nationalement, il se révèle toujours incapable de franchir les 15 % des voix et dans ses zones de force il reste le plus souvent en deçà de la barrière des 25 %. Sur ce plan, ses progrès restent bien modestes. Il y a cinq ans, il dépassait les 25 % dans seulement neuf circonscriptions, en 1993 malgré sa progression il n'étend cette performance qu'à trois circonscriptions supplémentaires. Dans les Bouches-du-Rhône, originellement sa terre de prédilection, le recul est régulier : 26,4 % à la présidentielle de 1988, 24,5 % aux législatives de la même année, 22,6 % aux régionales et 21,2 % aux législatives de 1993.

En outre, les candidats du Front national demeurent frappés au second tour d'une inéligibilité de fait. Même dans les triangulaires où, placés en tête de la droite au premier tour, ils pouvaient espérer voir jouer en leur faveur le facteur de légitimité. Même dans les deux circonscriptions des Bouches-du-Rhône et des Pyrénées-Orientales où ils affrontent un socialiste. Dans les cas de triangulaires PS/UPF/FN, les lepénistes ne retrouvent pas au second tour leur influence du premier : il passe de 22,5 % à 21,5 % des voix quand le score de la droite modérée s'envole de 29,7 % à 40,3 %. En duel face au Parti socialiste, le Front obtient 46,6 % des suffrages exprimés, soit une perte de 8,2 points par rapport au total de la droite au premier tour. Malgré la nature de cette élection, l'interdit de vote du Front national reste assez fort pour sauver ces deux candidats socialistes.

LE DEUXIÈME TOUR AMPLIFIÉ

Les résultats du premier tour ne laissent aucun doute sur l'issue finale du scrutin. Mais le 28 mars en dépit de quelques sursauts locaux, l'échec socialiste n'en est pas moins impressionnant. En France métropo-

litaine où il y a cinq ans il enlevait 268 circonscriptions, il ne l'emporte, lui-même ou les candidats qu'il soutient, que dans 63 circonscriptions. La comparaison des circonscriptions où en 1988 comme en 1993 il y eut duel entre le Parti socialiste et la droite modérée permet de prendre la mesure du recul. Dans les 247 circonscriptions concernées, le PS obtenait en 1988 53,1 % des suffrages exprimés, il n'en recueille plus cinq ans plus tard que 44,6 %, soit une baisse de 8,5 points.

Pis, les candidats qui ont su ou pu se différencier de l'appareil partisan réussissent bien souvent de meilleures performances que les représentants estampillés de la rue de Solferino. C'est vrai sur la gauche du parti — avec la brillante réélection de Jean-Pierre Chevènement à Belfort (56,5 % des voix) ou l'exception parisienne de Georges Sarre. C'est vrai aussi sur sa droite avec Jean-Pierre Soisson dans l'Yonne, devenu le député « de gauche » le mieux élu de France, Gilbert Baumet dans le Gard ou Alfred Muller dans le Bas-Rhin. Et il ne s'agit pas seulement des performances locales de quelques personnalités bien implantées. A structure identique de duel avec la droite modérée, les candidats strictement socialistes reculent entre 1988 et 1993 de 8,7 points, ceux qui sont extérieurs au PS (les radicaux de gauche ou des personnalités diverses) ne perdent « que » 5,5 points.

A droite, la nouveauté réside dans l'aptitude du RPR à la victoire. L'adage qui veut que le RPR mobilise mieux au premier tour et l'UDF rassemble mieux au second n'est plus respecté. On se souvient qu'en 1988 un véritable handicap d'étiquette du RPR avait scellé l'échec de l'URC. Cette fois, dans les circonscriptions les plus difficiles pour la droite au vu du premier tour, ce sont les candidats du RPR qui ont le plus souvent réussi à remporter la victoire (tableau 8). Dans les duels PS/UPF là où le total de la

TABLEAU 8. — *Le taux de succès du RPR et de l'UDF au second tour des élections législatives de 1993 dans les duels PS/UPF*

Niveau de la droite au 1er tour (en % de suffrages exprimés)	R.P.R.			U.D.F.		
	Nombre de circonscriptions	Nombre de succès	Taux de succès	Nombre de circonscriptions	Nombre de succès	Taux de succès
- Plus de 55 %	76	72	95 %	55	55	100 %
- Entre 52 % et 54,9 %	29	27	93 %	17	16	94 %
- Entre 50 % et 51,9 %	14	11	79 %	13	10	77 %
- Entre 48 % et 49,9 %	16	11	69 %	8	7	88 %
- Moins de 48 %	27	14	52 %	32	12	38 %
TOTAL	162	135	83 %	125	100	80 %

droite au premier tour était inférieur à 48 % des voix, le RPR gagne un peu plus de la moitié de ce type d'affrontements quand l'UDF ne l'emporte que dans 38 % des cas¹. Il y a bien une confirmation du virage à droite de l'électorat et le signe que pour des calculs à plus long terme le RPR a renoncé dans les négociations à s'arroger la majorité absolue des sièges qui visiblement était à sa portée.

LA GAUCHE HANDICAPÉE

A conjoncture exceptionnelle résultats sans grand lendemain ? Il est certes bien peu probable que la droite retrouve de sitôt une position aussi outrageusement dominante. Mais deux éléments incitent à ne pas exclure la perspective d'une suprématie durable.

En premier lieu, en effet, la recomposition politique attendue du scrutin s'est trouvée escamotée. Le Parti socialiste s'attendait bien sûr à la défaite, mais le « big bang » rocardien devait lancer les bases d'une coalition à vocation majoritaire associant les socialistes et les écologistes. Aux régionales de 1992, le total socialistes + divers gauche + écologistes ne dépassait-il pas avec 35 % des voix le score des listes UPF crédité de 33 % ? Dans ce schéma, que les hauts scores écologistes dans les intentions de vote ont longtemps entretenu, la principale cause de l'échec de la majorité résidait dans l'éparpillement de ses forces. Or, les résultats du scrutin ont ruiné cette interprétation. La cause de l'échec ne réside plus dans la division mais dans le rejet des socialistes et les carences de leur partenaire éventuel. Le total des voix socialistes + divers gauche + Entente écologiste n'est plus que de 28 % contre 40 % à l'UPF. Entre les régionales et les législatives, le solde positif est devenu un retard de douze points.

Ce recul d'influence s'accompagne d'une double difficulté. Politiquement, le mauvais score de l'Entente rend incertains le maintien de son unité et plus encore l'acceptation d'un accord avec un partenaire demeuré beaucoup plus puissant qu'elle malgré la défaite subie. Sociologiquement, une fédération des forces de progrès aurait de grandes difficultés à regagner l'électorat populaire perdu, car à la chute des socialistes dans ces catégories s'ajoute la faiblesse structurelle des écologistes parmi les ouvriers et les employés.

Vis-à-vis de la droite, l'idée reçue veut qu'elle ait remporté la victoire sans séduire, bénéficiant du seul rejet des socialistes. Or, sans même

1. Le lecteur pourra retrouver le même tableau sur le second tour des élections législatives de 1988 dans ma chronique électorale d'alors, France au centre, victoires socialistes (*Pouvoirs*, n° 47, p. 179).

prendre en compte la très forte popularité dont elle a bénéficié dès le lendemain de l'élection, ses atouts sont nombreux. Le score électoral de 57,1 %, on l'a dit, est d'autant plus spectaculaire qu'il a été acquis malgré l'émergence du phénomène écologiste. Surtout l'éparpillement de ses adversaires assure à la coalition UPF une position dominante. En 1988, l'URC devançait de très peu le seul Parti socialiste, en 1993 le rapport de forces est supérieur à deux contre un au profit de l'UPF (40 % contre 19 %). Au surplus, le RPR et l'UDF bénéficient dès avant l'élection d'un sentiment d'adhésion plus fort que par le passé. En 1986, 37 % des Français considéraient le retour au pouvoir du RPR et de l'UDF comme « une bonne chose », 29 % une mauvaise. Sept ans plus tard, les chiffres sont respectivement de 41 % contre 22 %. De même, en 1986, 34 % des Français s'attendaient à ce que les cinq prochaines années soient meilleures avec un gouvernement de droite, 24 % plus mauvaises. En février 1993, les chiffres sont respectivement de 42 % contre 22 %.

La droite ne s'est pas contentée d'une victoire par défaut. Elle a entrepris de corriger ses faiblesses et de reconquérir l'électorat. Travail sans cesse recommencé tant il est vrai que la seule échéance décisive pour refonder sa domination reste celle de la prochaine élection présidentielle.

Lettre d'Italie.

La « révolution » constitutionnelle

ANDREA MANZELLA

Une « révolution constitutionnelle » se déroule en Italie qui devrait conduire à un changement profond de son système politique. La mutation concerne trois éléments fondamentaux : l'organisation institutionnelle et électorale ; la morphologie de l'agrégation politique, la classe « gouvernante ».

La révolution est « constitutionnelle » car ses moteurs sont les élections législatives et les référendums populaires qui se sont succédé ces deux dernières années. Il faut cependant souligner l'originalité de cette imbrication entre les procédures électorales de type représentatif et les procédures de démocratie directe (non seulement les référendums, mais également le rôle très important joué par l'opinion publique). Cette imbrication a certainement produit des effets cumulatifs et d'entraînement réciproque. Elle a fini par révéler au grand jour, à l'intérieur du système italien, d'authentiques ressources institutionnelles en faveur d'un changement sans rupture constitutionnelle.

Il ne fait pas de doute que le référendum du 9 juin 1991 en matière électorale a pesé de façon déterminante sur les élections législatives du 5 avril 1992 (cf. *Pouvoirs*, n° 63, 1993) et celles-ci, à leur tour, sur les référendums du 18 avril 1993. Ces derniers (et surtout celui sur l'élection au scrutin majoritaire du Sénat) ont eu des effets sur le Gouvernement et sur le Parlement. Le 22 avril, le premier Gouvernement de la transition, présidé par Giuliano Amato, a démissionné. Les 7 et 12 mai, la confiance a été accordée — avec l'abstention de la Ligue et des ex-communistes du PDS — au Gouvernement, essentiellement technique, formé par le gouverneur de la Banque d'Italie, Carlo A. Ciampi. Ces réactions en chaîne devraient se prolonger. Le double tour des élections locales qui intéressaient, les 6 et 20 juin, 11 millions d'Italiens, a été l'étape suivante : on a voté dans 500 communes, dont Milan, Turin, Catane, avec la nouvelle procédure d'élection directe des maires.

La révolution est également « constitutionnelle » dans la mesure où les mouvements électoraux en cours et la très vaste opération judiciaire mise en

œuvre contre la corruption politique ont eu une influence réciproque. Le sentiment dominant qui anime l'action pour les réformes est donc aussi celui de la lutte pour le droit, contre cette illégalité qui avait été le ciment de la partitocratie jusqu'à la transformer en un « régime » coupé du pays.

Le paradoxe de la « révolution » est qu'elle réclame des changements institutionnels et électoraux mais également le retour à la légalité républicaine. D'où la nature intrinsèquement « politique » des enquêtes en cours : elles ont été possibles parce que les référendums et les élections, en révélant la faiblesse politique du « régime » ont rompu la loi du silence et la connivence sur lesquelles se fondait le système de financement, personnel et organisationnel. Mais, en retour, référendums et élections ont été conditionnés par les résultats obtenus par les juges lors de la découverte de l'incroyable réseau de rançonnement partitocratique.

Il y a donc eu, et il y a, interdépendance entre voie électorale, voie référendaire et voie judiciaire dans la crise menant au dépassement du vieux système politique italien. Cela est apparu de façon particulièrement claire le 29 avril 1993, lorsque les *revanchistes* et les conservateurs de la Chambre des députés ont, à bulletin secret, refusé de lever l'immunité parlementaire de Bettino Craxi sur les quatre principales requêtes des juges de Milan. La réaction immédiate de l'opinion publique a provoqué la démission, du Gouvernement Ciampi — qui venait à peine d'être constitué et n'y était pour rien —, des quatre ministres PDS qui y étaient entrés (pour la première fois depuis 1947) et a conduit les deux Chambres à réviser leur procédure afin d'abolir le vote secret pour les questions d'immunité.

Ce circuit rapproché entre opinion et décision politique s'était déjà vérifié le 7 mars lorsqu'une réaction pressante de l'opinion avait conduit le Président de la République, Luigi Scalfaro, à refuser de signer un décret-loi approuvé par le Gouvernement Amato qui avait été considéré comme une régularisation des délits liés au financement illicite des partis.

Mais la démocratie « directe » à l'italienne garde son intelligence politique. Si Bettino Craxi est contraint à un exil temporaire dû à un rejet général à son endroit, le Gouvernement Ciampi n'a pas été le moins du monde atteint par la protestation populaire : il est clairement perçu comme un gouvernement qui n'a rien de commun avec la partitocratie. Il a pu ainsi remplacer rapidement les ministres démissionnaires par des techniciens indépendants et obtenir au Parlement l'abstention bienveillante du parti qui les a fait se démettre.

En réalité, c'est tout le système politique qui exprime le besoin d'un gouvernement-arbitre, d'un gouvernement qui assure la stabilité du cadre institutionnel fondamental tout en permettant à la transition vers de nouvelles règles électorales et vers de nouvelles formes d'organisation de la politique de suivre son cours.

Le référendum partiellement abrogatif du 18 avril a transformé la loi actuelle, essentiellement proportionnelle, pour l'élection du Sénat, en une loi majoritaire de type britannique. Mais il ne pouvait pas résoudre le problème qui est apparu aussitôt d'une différence intolérable entre élection

des sénateurs et élection des députés. La question est donc aujourd'hui celle du risque de majorités différentes entre les deux Chambres, alors que la Constitution en vigueur leur donne des pouvoirs identiques. D'où la nécessité pour le Gouvernement de mettre la question électorale au premier chapitre de son programme.

C'est ce qu'a fait le Gouvernement Ciampi en demandant au Parlement de parvenir à un accord mais en se déclarant prêt à une initiative autonome si l'on ne parvenait pas à un accord durant l'été 1993. En fait, le principe du scrutin uninominal et majoritaire étant désormais acquis pour la Chambre, le débat se concentre sur deux points. Le premier est le choix entre un système à un tour et un système à deux tours. Le second est sur le quota de correction proportionnelle nécessaire pour assurer le pluralisme politique sans qu'il y ait distorsion pour le choix majoritaire de base (un quota qui oscille aujourd'hui entre 25 et 30 %).

La querelle ne serait pas facile à trancher dans un système de partis consolidés comme l'était hier le système de partis italien. Mais aujourd'hui, il est probable que l'on pourra trouver un accord au Parlement, ou qu'il soit « imposé » par le Gouvernement, du fait justement de la liquéfaction du système de partis qui ne permet pas de calculs ou d'analyses électorales prévisibles. Il faut donc s'attendre à un compromis : beaucoup le voient sous la forme d'un système à deux tours mais avec un ballottage ouvert seulement aux deux candidats arrivés en tête. Les députés ont au contraire adopté en première lecture, le 30 juin 1993, le scrutin majoritaire à un tour, corrigé par l'élection d'un quart des membres de la Chambre des députés au système proportionnel. L'électeur devrait disposer de deux votes exprimés sur deux bulletins distincts : un pour le candidat au collège uninominal et un autre pour une des listes en concurrence pour le quota de sièges à attribuer selon le système proportionnel. Ce quota de sièges est réparti dans le cadre de listes régionales et sub-régionales. Mais seuls les partis qui ont atteint le seuil de 4 % au niveau national peuvent être admis à la répartition des sièges au niveau régional. Pour protéger les petits partis, il est prévu de soustraire les votes des élus (rattachés à des listes) aux sièges uninominaux des votes que chaque liste a obtenus à la proportionnelle (en réalité, la soustraction est limitée au nombre de votes obtenus par le candidat classé deuxième dans le collège).

Que se passera-t-il après l'approbation de la nouvelle loi électorale ? Là, le bloc qui soutient le Gouvernement Ciampi se divise radicalement. D'un côté, on trouve les partis qui sont en plein processus de refondation et cherchent de nouvelles formes d'organisation politique et électorale. Ceux-là demandent un temps de trêve pour la remise en ordre de la géographie politique avant de dissoudre les Chambres. De l'autre, il y a les partis et les mouvements qui « sentent » que le moment leur est favorable et demandent la fin immédiate de la législature, sitôt fixées les nouvelles règles.

Il s'agit d'un subtil jeu d'échecs qui, dans la crise actuelle des partis, est voué à se dérouler, ce qui est inédit dans le système italien, davantage au Parlement qu'en dehors de lui.

L'affaiblissement ou plus précisément le déclin des appareils traditionnels des partis stimule la force et l'autonomie des groupes parlementaires. Les promoteurs de nouveaux regroupements politiques l'ont bien compris en optant pour la création préalable d'une base parlementaire afin d'atteindre aussitôt une réalité politique (bien plus difficile à obtenir hors du Parlement du fait de la confusion entre les diverses initiatives en cours dans le pays). L'hypothèse de « partis parlementaires » traverse donc de façon foudroyante le vieux royaume de la partitocratie...

Si la politique modèle ses formes, il est plus difficile de repérer l'émergence d'une nouvelle classe politique. L'un des plus graves dommages causés par la partitocratie est de ne pas avoir permis de vrai *turn-over* en son sein. Faire émerger, même avec l'aide des procédures majoritaires, une nouvelle élite de gouvernement est une entreprise de longue haleine, si l'on en juge déjà par le choix des candidats aux élections locales. Celles-ci n'ont pas encore permis — peut-être était-ce trop tôt — l'émergence de cette classe de qualité que certains espéraient.

Mais cette « révolution » utilise aussi toutes les ressources de la Constitution pour en tirer des effets nouveaux. Elle a déjà surmonté le mythe d'une autoréforme impossible d'un système politique sans traumatisme externe. Elle a été déjà capable d'accélération improvisées. Le mélange de démocratie parlementaire et de démocratie directe peut réserver encore d'autres surprises.

Parmi les développements surprenants, il ne faut pas exclure le retour en force des thèses présidentielistes. Après cinquante ans de représentation proportionnelle, un scrutin uninominal fort peut être le refuge idéal pour la conservation d'une partie du notabilisme politique, déjà solidement enraciné dans le territoire par les différentes techniques clientélares. Ce « conservatisme » pourrait en outre s'accompagner facilement d'une prolifération de partis « électoraux » locaux, incapables de parler un langage national et de se retrouver au nouveau Parlement dans de solides groupes parlementaires.

Il ne faut pas sous-évaluer le risque qu'à la partitocratie succède la balkanisation du système politique italien. Cela explique la nouvelle fortune des thèses présidentielistes et surtout de la formule, chère un temps au Club Jean Moulin, de l'élection directe du Premier ministre. Ce choix unitaire et national, avec la fondation d'un pouvoir gouvernemental disposant d'une légitimité autonome par rapport au Parlement, constituerait le vrai correctif aux risques de fragmentation localiste et de Chambres privées de la fonction ordonnatrice traditionnelle des groupes parlementaires.

Dans ce panorama aux issues incertaines, atelier de transformations institutionnelles aux séquences accélérées, le fait que la direction du Gouvernement ait été confiée pour la première fois dans l'histoire de l'Italie à un non parlementaire et que ce citoyen sans mandat électoral soit le gouverneur de la Banque d'Italie est un contrepoids rassurant sur le second front : celui économique et financier...

Lettre de l'Europe de l'Est

La dimension internationale de la séparation tchéco-slovaque

JACQUES RUPNIK

Après la Yougoslavie et l'Union soviétique, il était tentant de voir l'éclatement de la Tchécoslovaquie comme celui du troisième Etat fédéral hérité du communisme à éclater sous les effets conjugués de l'effondrement d'un système et d'un empire. S'il est vrai que la disparition du bloc soviétique rendait certaines options séparatistes possibles ; s'il est vrai que dans les trois cas le mot fédéralisme, comme le mot socialisme, est sorti compromis et discrédité de l'expérience communiste, les différences sont non moins importantes et les conséquences internationales ne sont pas du même ordre.

L'éclatement de la Yougoslavie est directement lié à l'effondrement du système communiste et à la percée démocratique : le fait que celle-ci eut lieu, comme en URSS, à la périphérie avant le centre est un élément décisif. La séquence électorale, le fait que les premières élections libres aient d'abord eu lieu au niveau des Républiques (Slovénie, Croatie) et non dans toute la Yougoslavie a immédiatement délégitimé les instances fédérales de Belgrade identifiées à l'héritage communiste. On retrouve le même conflit centre-périphérie entre deux principes de légitimité dans le cas de l'URSS : Eltsine, président élu de la Russie, *vs* Gorbatchev, secrétaire général du Parti communiste incarnant l'Union soviétique.

Le contexte régional

La séparation tchéco-slovaque n'est pas la conséquence directe de l'avènement de la démocratie : les premières élections eurent lieu sur l'ensemble du territoire, ce qui ne fut pas suffisant pour donner une légitimité nouvelle et durable au cadre fédéral. Deuxièmement, à la différence du cas yougoslave, ceux qui déclenchèrent le processus de séparation ne

furent pas les plus prospères économiquement, les plus « occidentaux » ou les plus avancés dans le processus démocratique. Si comparaison il devait y avoir, les Tchèques et non les Slovaques sont les plus proches des Slovénes. Enfin — et c'est aussi ce qui explique l'absence d'animosité ni de violence dans le divorce tchéco-slovaque — Havel n'est pas Milosevic et surtout il n'y a pas entre Tchèques et Slovaques de contentieux sur les questions de frontières ni de minorités nationales : leur frontière date de mille ans et séparait le royaume de Bohême de la couronne hongroise de Saint-Etienne. Les Slovaques résidant en république tchèque (près de 200 000) sont éparpillés sur le territoire et ne revendiquent ni un statut de minorité ni un territoire qu'ils souhaiteraient rattacher à la Slovaquie.

Certes, la démarche slovaque centrée sur la notion de souveraineté s'apparente à certains égards à celle des républiques de l'ex-Yougoslavie, mais dans l'ensemble l'éclatement violent de cette dernière a représenté un facteur de modération voire de dissuasion dans la séparation tchéco-slovaque. Si la Yougoslavie a été perçue comme un antimodèle, son contraire, l'intégration européenne que représente le traité de Maastricht, n'a pas été un contrepoids suffisant. Certes, le modèle de Maastricht fut évoqué comme possibilité de trouver un accord minimum (monnaie, sécurité) entre les deux nouveaux Etats ; c'est cette fois du côté tchèque qu'est venue l'objection : comment faire une politique monétaire commune avec deux politiques économiques d'orientation divergente ; comment faire une politique de défense commune avec deux politiques étrangères distinctes ? Soit, disait en substance le Gouvernement tchèque, on maintient un Etat commun avec une monnaie (et donc une politique économique) et une défense commune (et donc une politique étrangère commune), soit il faut aller jusqu'au bout de la logique de la séparation.

Ni éclatement à la yougoslave ni compromis à la Maastricht, le divorce tchéco-slovaque a des conséquences tant sur le plan régional que pour les relations avec la Communauté européenne. S'il ne risque pas, comme dans le cas yougoslave pour les Balkans, de déstabiliser l'Europe centrale, le « divorce de velours » a des répercussions importantes pour la coopération au sein du « triangle de Visegrad » (Pologne, Hongrie, Tchéco-slovaquie). L'évolution de la Slovaquie est particulièrement importante de ce point de vue puisque c'est le seul pays à avoir des frontières avec tous les autres membres du groupe de Visegrad. Un différend hérité du communisme l'oppose à la Hongrie à propos du barrage de Gabčíkovo-Nagymaros sur le Danube. Mais surtout il y a une minorité hongroise de plus de 600 000 habitants (dans un pays de 5 millions) qui était très attachée à la Tchécoslovaquie (les Tchèques comme facteur d'équilibre entre Slovaques et Hongrois). Le problème semble sans gravité dans l'immédiat, mais il se pose aujourd'hui dans un contexte de détérioration de la situation des minorités hongroises dans trois pays en même temps : la Serbie (Voïvodine), la Roumanie (Transylvanie) et la Slovaquie. C'est le seul domaine où les événements de l'ex-Yougoslavie pourraient avoir un impact direct sur ceux de l'ex-Tchécoslovaquie : si le

« nettoyage ethnique » devait connaître un tour violent en Voïvodine le Gouvernement de Budapest pourrait basculer vers un nationalisme militant pour défendre les minorités hongroises avec toutes les répercussions que cela pourrait avoir pour les rapports entre Budapest et Bratislava.

Si la Slovaquie redécouvre le problème hongrois, les Tchèques retrouvent le problème allemand. Il n'est pas de même nature (puisque la minorité allemande fut expulsée de Bohême en 1945), mais il risque de peser : à cause de la position géopolitique de la République tchèque entourée de l'Allemagne et de l'Autriche, à cause du fait que le traité signé entre l'Allemagne et l'ex-Tchécoslovaquie ne résout pas définitivement l'héritage de Munich et la question des Sudètes, enfin à cause du poids économique de l'Allemagne. Deux contrepoids existent à cette influence allemande : celui de la CEE et celui de la coopération centre-européenne. Le nouveau Gouvernement de Prague semble privilégier une stratégie d'adhésion rapide à la première au détriment de la seconde. Les déclarations de Vaclav Klaus (*Figaro*, 7 janvier 1993) suggérant que la coopération centre-européenne était un processus créé par les Occidentaux de façon « artificielle » montrent la méfiance qu'inspirent les processus d'intégration régionale après l'expérience communiste (Comecon) et surtout après quelques déclarations occidentales suggérant qu'il s'agirait là d'un utile substitut à l'adhésion des pays d'Europe centrale à la CEE.

Les rapports avec la Communauté européenne

Après l'éclatement violent de la Yougoslavie et celui de l'URSS, la Communauté européenne a adopté une attitude de réserve et de modération devant la séparation à l'amiable tchéco-slovaque. Une réaction initiale de déception fut suivie de non-intervention ; peut-être aussi un certain soulagement de voir que le divorce fut pacifique et sans effets déstabilisateurs majeurs en Europe centrale. Dès le lendemain de l'annonce de la séparation à venir (le 22 juin 1992), M. Pinheiro, le représentant du Portugal à la Commission (présidence en exercice), a déclaré « qu'il s'agissait d'une décision interne », mais résumait bien l'état d'esprit communautaire en se disant déçu « parce que leur motivation devrait être l'intégration plutôt que la désintégration »¹. Du même avis, Jacques Delors a souhaité qu'après une « révolution de velours » la Tchécoslovaquie procède à un « divorce de velours ».

Pour les protagonistes tchèques et slovaques le regard de la Communauté a sans doute été un facteur de modération, mais pas de dissuasion suffisante : l'impuissance devant l'éclatement de la Yougoslavie et de l'URSS limitait la portée du message communautaire.

La séparation pose deux problèmes majeurs pour les rapports des

1. *Europe* (Agence internationale d'information pour la presse, Luxembourg-Bruxelles), 22-23 juin 1992.

Républiques tchèque et slovaque avec la CEE : le premier concerne la possibilité de transférer aux deux Etats successeurs de la RFTS l'accord d'association de décembre 1991. Le second tient aux répercussions de la séparation sur la coopération du triangle de Visegrad et en particulier l'arbitrage communautaire dans le différend concernant le barrage de Gabčíkovo.

L'accord d'association fut signé le 16 décembre 1991 en même temps entre la Communauté et les trois pays d'Europe centrale, la Tchécoslovaquie (RFTS), la Pologne et la Hongrie. Un accord intérimaire de février 1992 permet l'application des volets économiques et commerciaux de l'accord en attendant sa ratification. Dès la fin juin 1992, alors que la perspective de la séparation tchéco-slovaque fut clairement affichée, M. Frans Andriessen, responsable des relations extérieures à la commission, a indiqué que la Communauté devra réexaminer les fondements juridiques de l'accord d'association. Les dirigeants tchèques et slovaques (Klaus et Mečiar) insistèrent dans leurs rencontres avec les représentants de la Communauté (Delors et Andriessen) en septembre et fin octobre à Londres sur leur volonté de reprendre à leur compte les obligations découlant de l'accord¹. Ils présentèrent aussi à la réunion de Londres un document relatif à l'union douanière et à la répartition des quotas d'exportation vers la CEE dans l'espoir d'éviter une renégociation de l'accord d'association. Celle-ci s'avéra, pour des raisons juridiques, inévitable, et la Commission européenne a demandé début 1993 au Conseil l'autorisation de négocier deux accords distincts et identiques avec la République tchèque et la Slovaquie. La Commission considère qu'il était nécessaire d'adapter l'accord de 1991 à la nouvelle situation, notamment en apportant « des dispositions nouvelles supplémentaires relatives aux droits de l'homme »². Cette considération visait avant tout les incertitudes sur l'évolution politique en Slovaquie, et en particulier la question de la minorité hongroise. Mais tant à Prague qu'à Bratislava on rejette cette nouvelle clause qui ne figure pas dans les accords européens avec la Pologne et la Hongrie. La question des droits de l'homme concerne bien entendu aussi l'appartenance au Conseil de l'Europe. Dès le mois de juillet Mme Lalumière avait indiqué qu'en cas de partition les deux Etats devraient présenter une nouvelle demande d'adhésion au Conseil de l'Europe³.

Etant donné l'importance que la Communauté attache à la coopération du triangle de Visegrad (signature simultanée de l'accord d'association avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie), elle suit avec attention les incidences de la séparation tchéco-slovaque sur ce processus⁴.

Tant les Slovaques que les Tchèques ont à leur façon tenté de présenter la séparation comme compatible avec la perspective d'une future intégration européenne. L'ancien premier ministre slovaque, J. Čarnogurský,

1. *Europe*, 10 septembre 1992 et 8 octobre 1992.

2. *Europe*, 4 mars 1993.

3. *Le Monde*, 15 juillet 1992. Leur réadmission fut confirmée en juin 1993.

4. *L'Echo*, 29 octobre 1992.

avait dit dès 1991 souhaiter l'entrée de la Slovaquie dans la Communauté en tant que nation souveraine. Côté tchèque, l'on peut dire que M. Klaus s'est d'autant plus facilement résigné à organiser la partition du pays, persuadé qu'il était, selon *Le Monde*, que « Prague rejoindrait plus vite la CEE sans le handicap économique et politique slovaque »¹.

Enfin la séparation fait aussi que dans sa stratégie européenne chacun se cherche un partenaire privilégié. Côté tchèque, c'est la Grande-Bretagne de John Major dont M. Klaus se sent le plus proche politiquement même s'il sait que c'est le poids de l'Allemagne qu'il faudra compter pour un jour entrer dans les instances communautaires. Côté slovaque, on espère que la France « se ferait volontiers l'avocat de la Slovaquie dans les instances internationales »², pour reprendre les termes de M. Roland Dumas, le premier dirigeant occidental à se rendre à Bratislava dès le début janvier 1993. M. Dumas a également déclaré que « la France entend participer à la construction de l'Etat slovaque dans tous les domaines, économique, financier, culturel » et de faire part à M. Delors de la nécessité de procéder au plus vite au transfert à la Slovaquie des arrangements conclus entre la Tchécoslovaquie et la CEE. L'empressement du ministre français et le fait que sa visite soit le prolongement d'un séjour à Bucarest n'a pas manqué de surprendre à Prague et surtout à Budapest où l'on ironise déjà sur un *remake* de la « petite entente » : Paris-Belgrade-Bucarest-Bratislava !

1. *Le Monde*, 2 janvier 1993.
2. *Le Monde*, 14 janvier 1993.

Repères étrangers

(1^{er} janvier 1993 - 30 avril 1993)

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

BELGIQUE

Du 23 au 30 mars 1993 : **Crise gouvernementale.** M. Jean-Luc Dehaene, social-chrétien flamand, à la tête d'un Gouvernement de coalition depuis le 12 mars 1992 (cf. *RE*, 62), en désaccord avec ses partenaires socialistes francophones sur le projet de budget devant permettre de parvenir à répondre aux critères de convergence exigés par l'union économique et monétaire, remet la démission de son Gouvernement au souverain.

Une semaine plus tard, à la demande du roi Baudouin, après avoir été chargé d'une mission de médiation, il revient sur sa décision, après qu'un accord eut été trouvé. On notera que c'est la première crise gouvernementale en Europe liée au traité de Maastricht (*Le Monde*, 25 mars et 1^{er} avril 1993).

Du 6 février au 23 avril 1993 : **Révision constitutionnelle.** Le 6 février, le Parlement belge adopte le nouvel article 1^{er} de la Constitution, qui dispose que « la Belgique est un Etat fédéral ». La Chambre des représentants met un point final, le 23 avril, en terminant avec l'adoption des 33 articles de ce projet complexe dit « accords de la Saint-Michel », soutenu par sept partis mais combattu par les libéraux. La majorité des deux tiers était nécessaire. La Belgique va ainsi devenir officiellement une fédération, comprenant trois Etats fédérés : les Flandres néerlandophones, la Wallonie francophone et la région de Bruxelles.

Cette réforme est le point d'aboutissement de celles déjà menées depuis plus de vingt ans. En 1970, une première reconnaissait l'existence de deux grandes communautés culturelles (la communauté néerlandaise et la communauté française) et de trois régions (la région flamande, la région wallonne et la région bruxelloise), auxquelles étaient attribués certains domaines de compétences exercées par des Conseils. En 1980, les compétences des communautés furent élargies, leurs pouvoirs exécutif et législatif renforcés ; quant aux régions, elles furent dotées de structures, compétentes pour les matières réputées « localisables », telles que l'environnement, l'emploi, le logement, etc.

* Université de Poitiers.

En 1988, un troisième train de réformes élargissait considérablement les compétences des communautés et des régions qui se voyaient dotées d'une plus large autonomie financière.

La réforme qui vient d'être adoptée se caractérise notamment par l'élection directe du Conseil régional wallon et du Conseil flamand, par l'autonomie « constitutive » du Conseil de la communauté française, du Conseil régional wallon et du Conseil flamand, par une extension des compétences des communautés et des régions, notamment au domaine international.

Un comité de personnalités diverses a recueilli 150 000 signatures dans la population francophone pour exiger, sur cette importante question, un référendum. La mise en œuvre de la réforme nécessitera encore l'adoption de lois susceptibles de prendre plusieurs semaines ou mois (*Le Monde*, 9 février, 25 mars et 25-26 avril 1993, *Ambassade de Belgique*).

BRÉSIL

21 avril 1993 : **Référendum constitutionnel**. Prévu par l'Assemblée constituante de 1988, ce référendum avait pour objet de permettre aux Brésiliens de choisir le régime politique qui doit s'appliquer dans leur pays à compter du 1^{er} janvier 1995.

A une très large majorité — près de 68 % — les électeurs ont voté pour le maintien de la République contre 12 % pour la restauration de la monarchie abolie en 1889.

57 % se sont déclarés favorables au présidentielisme contre 25 % pour le parlementarisme.

Le taux d'abstentions se situe autour de 20 %, les votes blancs et nuls représentent environ 20 % (*Le Monde*, 21 et 23 avril 1993).

CHINE

27 mars 1993 : **Dirigeants**. Lors de sa session annuelle, les 2 977 délégués composant l'Assemblée nationale populaire ont désigné à bulletin secret les dirigeants de la République populaire de Chine, comme suit :

— Président de la République : M. Jiang-Zemin, 67 ans, chef du Parti communiste chinois, et également président de la Commission militaire de l'Etat, succède au général Yang Shangkun, 85 ans, à la tête de l'Etat chinois depuis le 12 avril 1988 (cf. *RE*, 47). Pour la première fois depuis la mort de Mao Zedong en 1976, un homme se retrouve seul à la tête des trois structures de pouvoir du système communiste : l'armée, le parti et l'Etat.

— Vice-président de la République : M. Rong Yiren, 77 ans, non communiste, « capitaliste » totalement acquis au régime, succède au général Wang Zhen, décédé le 12 mars.

— Vice-président de la Commission militaire de l'Etat : l'amiral Liu Huaqing, 77 ans, technicien plus que politique.

— Président de l'Assemblée nationale populaire : M. Qiao Shi, 69 ans, n° 3 du PC, ancien patron de toutes les polices, remplace M. Wang Li, 77 ans.

— Premier ministre : M. Li Peng, 65 ans, n° 2 du PCC, en fonction depuis 1988, est désigné pour un nouveau mandat de cinq ans.

— Président de la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC, dont les membres sont cooptés par le régime) : M. Li Ruihuan, 59 ans, n° 4 du PCC (*Le Monde*, 28, 29, 30 et 31 mars 1993).

29 mars 1993 : **Révision constitutionnelle.** Un amendement, adopté par l'Assemblée nationale populaire, décide que l'économie n'est plus « planifiée » mais « de marché socialiste ». C'est la constitutionnalisation de « la théorie du socialisme aux caractéristiques chinoises », élaboré par M. Deng Xiaoping.

Mais restent inscrits dans le préambule de la Constitution le principe de « la dictature démocratique du peuple » et l'affirmation de la primauté du « marxisme-léninisme et de la pensée de Mao Zedong » (*Le Monde*, 31 mars 1993).

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

10 février 1993 : **Commission.** Le Parlement européen a confirmé la composition de la nouvelle commission (cf. *RE*, 63), en lui accordant sa confiance à une large majorité : 256 voix pour, 84 contre, 8 abstentions.

Depuis 1980, l'Assemblée procède tous les quatre ans, de sa propre initiative, à un vote de confiance pour chaque nouvelle commission. Cette pratique deviendra obligatoire, au terme d'un processus plus complexe, si le traité de Maastricht entre en vigueur (*Le Monde*, 12 février 1993).

CORÉE DU SUD

25 février 1993 : **Président de la République.** Elu le 18 décembre 1992 avec 42 % des suffrages, M. Kim Young Sam, ancien candidat de l'opposition, rallié au parti gouvernemental en 1991 (parti de la justice et de la démocratie), succède le 25 février à M. Roh Tae Woo élu le 18 décembre 1987 (cf. *RE*, 45).

C'est le premier civil à accéder à cette fonction depuis trente ans. C'est la confirmation de la démocratisation du régime entreprise depuis le printemps 1987, sous une forte pression populaire (*Le Monde*, 23, 24 et 26 février 1993).

DANEMARK

Du 14 au 25 janvier 1993 : **Gouvernement.** Le Premier ministre danois, M. Poul Schlüter, conservateur, Premier ministre depuis le 10 septembre 1982, démissionne. M. Schlüter est accusé d'avoir menti au Folketing.

Le nouveau Gouvernement, présidé par M. Poul Nyrup Rasmussen, 49 ans, président du Parti social-démocrate, est constitué sur la base d'une nouvelle coalition majoritaire avec trois petits partis centristes (radicaux, démocrates-centristes et chrétiens populaires) (cf. *RE*, 57). Les sociaux-démocrates reviennent donc au pouvoir après dix ans et demi d'interruption (*Le Monde*, 16, 23, 24, 25 et 27 janvier 1993).

ESPAGNE

12 avril 1993 : **Dissolution des Cortes.** A la demande du Président du Gouvernement espagnol, M. Felipe Gonzalez, le roi Juan Carlos a prononcé la dissolution des Cortes et a fixé la date des élections législatives au 6 juin, soit quatre mois avant la date prévue (*Le Monde*, 14 avril 1993).

ISRAËL

21 mars 1993 : **Elections présidentielles.** M. Ezer Weizman, ancien « faucon » devenu « colombe » et neveu de Haïm Weizman qui fut le premier Président d'Israël de 1948 à 1952, est élu par la Knesset, 7^e « Nassi » (président) d'Israël, par 66 voix contre 53 à Dov Shilanski. Il succède à M. Haïm Herzog, depuis le 5 mai 1983 (cf. *RE*, 46) (*Le Monde*, 25 mars 1993).

ITALIE

18 avril 1993 : **Référendum.** Sur les treize référendums présentés, la Cour constitutionnelle en avait retenu dix dans sa décision du 16 janvier. Entre-temps, le Gouvernement en évitait deux en faisant adopter une loi relative à l'élection directe des maires et une autre supprimant le Fonds d'intervention extraordinaire pour le Mezzogiorno.

C'est donc sur huit questions que les Italiens se sont prononcés, à savoir un nouveau mode de scrutin pour le Sénat (les trois quarts des sénateurs seront élus au système majoritaire à un tour et le quart restant à la représentation proportionnelle), l'abrogation de la loi de 1974 sur le financement public des partis politiques (seul subsistera le financement des dépenses électorales), la dépénalisation de la consommation de la drogue, la suppression des ministères de l'agriculture et du tourisme (leurs attributions passeront aux régions), le transfert des contrôles en matière d'environnement à une agence semi-autonome et, enfin, la désignation des directeurs de Caisse d'Épargne au niveau local et non plus par l'État. 77 % des électeurs ont participé et le « oui » l'a emporté sur les huit sujets, la réforme du financement des partis obtenant 90,30 % et marquant la défiance des électeurs. Le résultat le plus attendu concernait le Sénat. Cette réforme a recueilli 82,7 % de « oui » et est sans doute la modification la plus fondamentale du système depuis la guerre. La dépénalisation de la toxicomanie a été acquise de justesse (55,3 %). Il faudra encore que le Parlement traduise en loi cette volonté.

Référendum. Résultats

	Oui	Non
Suppression du financement public des partis politiques	31 492 808 (90,3 %)	3 378 905 (9,7 %)
Suppression du ministère des participations d'Etat	31 242 854 (90,1 %)	3 424 912 (9,9 %)
Désignation des directeurs de Caisses d'Epargne	31 058 460 (89,8 %)	3 515 206 (10,2 %)
Mode d'élection du Sénat	28 937 375 (82,7 %)	6 038 909 (17,3 %)
Dispositions relatives à l'environnement	28 567 412 (82,5 %)	6 072 792 (17,5 %)
Suppression du ministère du tourisme	28 512 168 (82,2 %)	6 187 846 (17,8 %)
Suppression du ministère de l'agriculture	24 334 875 (70,1 %)	10 367 498 (29,9 %)
Dépénalisation de la consommation de drogue	19 225 638 (55,3 %)	15 530 748 (44,7 %)

(*Le Monde*, 19 janvier, 17, 18-19, 20, 21 avril 1993 ; *Libération*, 20 avril 1993, *Ambassade d'Italie*.)

Du 22 au 31 avril 1993 : **Gouvernement**. A la suite du référendum du 18 avril, le socialiste Giuliano Amato, président du Conseil depuis le 28 juin 1992, présente la démission de son Gouvernement.

Le Président de la République, M. Oscar Luigi Scalfaro, choisit M. Carlo Azeglio Ciampi, 73 ans, gouverneur de la Banque centrale et surnommé « le défenseur de la lire », pour constituer un nouveau Gouvernement.

De façon tout à fait inédite — sans aucune consultation directe des partis — celui-ci réussit en quarante-huit heures à former un gouvernement de coalition, comprenant 8 représentants de la démocratie chrétienne, 5 du Parti socialiste, 2 du Parti libéral, 1 du Parti social-démocrate, 1 des Verts mais surtout 4 du Parti social-démocrate, ex-communiste¹ et 4 personnalités sans obédience précise.

Mais le 29 avril au soir, ce Gouvernement était mort-né. Il perdait l'appui de trois formations politiques et trois ministres du PDS et le représentant des Verts démissionnaient pour manifester leur opposition au refus de la Chambre des députés de lever l'immunité parlementaire de M. Bettino Craxi, ancien secrétaire du Parti socialiste, afin de poursuivre les enquêtes dans le cadre de la lutte contre la corruption et du respect du financement des partis (*Le Monde*, 24, 27 avril et 2-3 mai 1993).

V. ci-dessus p. 157, l'article d'Andrea Manzella.

1. Le PCI, devenu en 1991 le PDS, a seulement participé à 4 gouvernements : de 1945 à 1947.

MADAGASCAR

10 février 1993 : **Election présidentielle.** Au second tour de l'élection présidentielle — le premier tour avait eu lieu le 25 novembre — le professeur de médecine Albert Zafy, 65 ans, leader de l'opposition depuis 1975, l'emporte avec 66,74 % des voix contre 33,26 % au président sortant, l'amiral Didier Ratsiraka, au pouvoir depuis le 15 juin 1975 (cf. *RE*, 50).

Il devient le premier Président de la III^e République (cf. *RE*, 64) (14-15 février 1993).

Inscrits	6 282 564
Votants	4 302 663
Bulletins blancs et nuls	157 319
Suffrages exprimés	4 145 344
Zafy	2 766 704 soit 66,74 %
Ratsiraka	1 378 640 soit 33,26 %

(*Le Monde*, 24 décembre 1992 ; 14-15 février 1993, *Ambassade de Madagascar*.)

RUSSIE

Du 10 au 29 mars 1993 : **Rapports exécutif-législatif.** Lors du VIII^e Congrès des députés, du 10 au 13 mars, les adversaires de M. Boris Eltsine, Président de la Russie, sous la conduite du président du Parlement, M. Rouslan Khasboulatov, ouvrent une grave crise de régime : ils refusent notamment de prolonger les pouvoirs d'exception dont bénéficiait le Président et d'organiser le référendum proposé par M. Eltsine.

Le 20 mars, ce dernier, dans une allocution télévisée, procède à un véritable coup d'Etat constitutionnel : il entend continuer à exercer l'essentiel du pouvoir par décrets jusqu'au 25 avril 1993, date à laquelle il fixe le référendum et soumet le pays à son « administration directe ». Le 23 mars, la Cour constitutionnelle juge que « l'instauration de l'administration présidentielle viole le traité de la Fédération... et certains articles de la Constitution ». Mais elle ne fait pas mention d'une possible destitution du Président Eltsine.

Lorsque le décret est publié... quatre jours après, il est allégé de ses dispositions contestables.

Dans les jours qui suivent le Parlement réagit vivement et décide de convoquer le Congrès des députés pour engager une procédure de destitution à l'encontre du chef de l'Etat. Deux dispositions étaient envisageables : l'article 121-10 qui prévoit la destitution après une décision d'inconstitutionnalité déclarée par la Cour suprême et exige une majorité

des deux tiers des inscrits, et l'article 121-6 permettant de suspendre immédiatement le Président s'il a utilisé ses pouvoirs pour « changer la Constitution de la Fédération, dissoudre ou suspendre les organes législatifs ». La majorité simple suffit dans ce dernier cas.

Réuni le 26, après quarante-huit heures de débat, le IX^e Congrès extraordinaire décide à une forte majorité de ne pas mettre à son ordre du jour cette question.

Il approuve par contre un projet de résolution présenté conjointement par MM. Eltsine et Rouslan Khasboulatov, aux termes duquel des élections présidentielles et législatives anticipées se dérouleront en novembre.

Il accepte également l'organisation d'un référendum le 25 avril, ayant non seulement pour objet l'instauration d'un régime constitutionnel provisoire de type présidentiel jusqu'à l'adoption d'une nouvelle constitution, mais ressemblant fort à un « plébiscite de confiance » (*Le Monde*, 5, 6, 7-8, 9, 11 au 13, 14-15, 16 au 20, 23 au 25, 26, 28-29, 30 mars ; *Libération*, 11 au 30 mars 1993).

13-14 mars 1993 : **Parti communiste**. 650 délégués du Parti communiste unifié de Russie qui se veut le successeur du PCUS se réunissent en congrès « reconstitutif » à Klyazma près de Moscou. Le secrétaire général du parti, M. Valentin Kouptsov, revendique 450 000 militants (*Le Monde*, 16 février 1993 ; *Libération*, 15 février 1993).

25 avril 1993 : **Référendum**. Quatre questions étaient posées aux Russes lors du référendum du 25 avril : « Faites-vous confiance au président de la Fédération de Russie Boris Eltsine ? » ; « Approuvez-vous la politique socio-économique menée par le président de la Fédération de Russie et le Gouvernement russe depuis 1992 ? » ; « Estimez-vous nécessaire la tenue d'élections présidentielles anticipées ? » ; « Estimez-vous nécessaire la tenue d'élections législatives anticipées ? ».

Le 21 avril, la Cour constitutionnelle avait estimé que la réponse aux deux premières questions n'exigeait que la majorité des votants, contrairement à ce qu'avait décidé le Congrès, tandis que celle aux deux autres nécessitait la majorité des inscrits car elles impliquaient une modification de la Constitution.

64,60 % des Russes ont participé à ce référendum (*Le Monde*, 28-29 mars, 7, 9, 17, 22 avril 1993 ; *Libération*, 22, 24-25, 26, 27).

Résultats du référendum du 25 avril

Inscrits	107 310 374
Votants	69 222 858, soit 64,5 %.

Première question : « Faites-vous confiance au Président Eltsine ? »

Oui	40 405 811, soit 58,7 % des votants
Non	26 995 268 (39,2 %)
Nuls	1 468 868.

Deuxième question : « Approuvez-vous les réformes entreprises en 1992 ? »

Oui 36 476 202, soit 53 % des votants
Non 30 640 781 (44,6 %)
Nuls 1 642 883.

Troisième question : « Etes-vous pour une élection présidentielle anticipée ? »

Oui 34 027 310, soit 31,7 % des inscrits
Non 32 418 972 (30,2 %)
Nuls 2 316 247.

Quatrième question : « Etes-vous pour des élections législatives anticipées ? »

Oui 46 232 197, soit 43,1 % des inscrits
Non 20 712 605 (19,3 %)
Nuls 1 887 258.

(*Le Monde*, 7 mai 1993.)

SÉNÉGAL

21 février 1993 : **Elections présidentielles.** Dès le premier tour de scrutin, M. Abdou Diouf, secrétaire général du Parti socialiste, est réélu à la tête de l'Etat pour un quatrième mandat consécutif depuis le 1^{er} janvier 1981. Il l'emporte sur son adversaire de longue date M^e Abdoulaye Wade, dirigeant du Parti démocratique sénégalais. Les résultats de ces élections, publiés au bout de vingt jours, illustrent la bipolarisation de la vie politique sénégalaise.

Electeurs inscrits	2 549 699
Nombre de votants	1 312 154 soit 51,46 % des inscrits
Bulletins nuls	15 499 soit 1,18 % des votants
Suffrages exprimés	1 296 655 soit 98,82 % des votants

Ont obtenu	Voix	Exprimés
Abdou Diouf (Parti socialiste)	757 311	soit 58,40 %
Abdoulaye Wade (Parti démocrate-socialiste)	415 295	soit 32,03 %
Landing Savane (Parti africain pour la démocratie et le socialisme)	37 787	soit 2,91 %
Abdoulaye Bathily (Ligue démocratique. Mouvement pour le parti du travail)	31 279	soit 2,41 %
Iba Der Thiam	20 840	soit 1,61 %
Madior Diouf	12 635	soit 0,97 %
Mamadou Lo	11 058	soit 0,85 %
Babacar Niang	10 450	soit 0,81 %

(*Le Monde*, 1^{er}, 2, 20, 23, 25, 26 février et 2 et 16 mars 1993 ; *Ambassade du Sénégal* ; *Libération*, 20, 21 février et 15 mars 1993).

SUISSE

3 et 10 mars 1993 : **Conseil fédéral**. A la suite de la démission de M. René Felber, socialiste neuchâtelois, pour raison de santé, le Parlement suisse était invité à lui désigner un successeur.

En application de « la formule magique », adoptée en 1959, son choix se limite en principe à entériner le candidat présenté par le parti concerné, puisque, aux termes de celle-ci, le Conseil fédéral doit être composé de deux radicaux, de deux démocrates-chrétiens, de deux socialistes et d'un démocrate du centre (cf. *RE*, 61).

Cette fois-ci, il a refusé la candidate officielle du Parti socialiste, Mme Christiane Brunner, syndicaliste, issue du canton de Genève, et a désigné de sa propre initiative M. Francis Matthey par 130 voix contre 108.

Celui-ci ayant refusé cette élection, le Parti socialiste, dans un second temps, a présenté deux femmes : Mme Christiane Brunner et Mme Ruth Dreifuss, secrétaire de l'Union syndicale suisse, 53 ans. C'est cette dernière qui a été élue au troisième tour par 144 voix sur les 228 suffrages exprimés.

C'est la seconde fois qu'une femme accède au Conseil fédéral. En 1984, Mme Elisabeth Kopp devenait la première femme membre du Gouvernement. Elle devait démissionner quatre ans plus tard, en raison d'accusations portées contre son mari dans une affaire de blanchiment de narco-dollars.

Il faut observer également que depuis soixante-treize ans, le canton de Genève n'est plus représenté au Gouvernement (*Le Monde*, 5 et 11 mars 1993).

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

26 janvier 1993 : M. Vaclav Havel, dernier Président de la Tchécoslovaquie (cf. *RE*, 65), 56 ans, est élu, par 109 voix sur les 200 que compte la Chambre des députés, premier Président de la République tchèque. Il était soutenu par la coalition gouvernementale de droite, les sociaux-démocrates et les libéraux. Mme Marie Stiborova, communiste, obtient 49 voix ; M. Miroslav Sladek, président du Parti républicain, extrême droite, en recueille 14.

Le rôle de M. Vaclav Havel sera surtout honorifique, l'essentiel des fonctions politiques, aux termes de la nouvelle constitution adoptée le 16 décembre dernier, étant désormais exercé par le Premier ministre tchèque, M. Vaclav Klaus, en fonction depuis les élections législatives de juin 1992 (cf. *RE*, 63) (*Le Monde*, 23 et 28 janvier 1993 ; *Libération*, 27 janvier 1993).

Chronique constitutionnelle française

(1^{er} janvier 1993 - 30 avril 1993)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

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

REPÈRES

- 18 janvier.* M. Harlem Désir, président du mouvement Action-Egalité, rejoint Génération écologie.
- 23 janvier.* « Le PS s'est comporté comme un véritable système mafieux » affirme M. Pasqua.
- 3 février.* M. Tapie adhère au MRG.
- 3 février.* Révélation du prêt de Roger-Patrice Pelat à M. Bérégovoy.
- 5 février.* Non-lieu partiel en faveur de M. Léotard.
- 17 février.* M. Rocard annonce un « big bang politique ».
- 24 février.* M. Lalonde accepte « la main tendue » par M. Rocard.
- 3 mars.* M. Mitterrand propose l'abrogation de l'article 16 C.
- 4 mars.* Révélation d'écoutes téléphoniques imputées aux « gendarmes de l'Elysée ».
- 7 mars.* « Nous n'accepterons aucune entrave à notre action », affirme M. Chirac devant les assises du RPR qui le réélisent à l'unanimité à la présidence.
- 15 mars.* « Il y a un règlement de comptes personnel entre beaucoup de Français et le Président de la République », estime M. Rocard.
- 19 mars.* Quand le Président de la République n'est pas le chef de la majorité, sa « prééminence (en politique étrangère) n'existe pas », estime M. Chirac.

- 21 mars. 1^{er} tour des élections législatives. Le bureau exécutif du PS appelle ses candidats à se désister en faveur des écologistes.
- 25 mars. Si le second tour confirme le message du premier, « l'intérêt de la France serait sans aucun doute que M. Mitterrand démissionne », estime M. Chirac.
- 3 avril. Mis en minorité au comité directeur, M. Fabius quitte la direction du PS.
- 5 avril. Assassinat de Jacques Roseau, porte-parole du Recours-France.
- 9 avril. Charles Pasqua présente les excuses du Gouvernement aux victimes des « bavures » policières.
- 24 avril. M. Fabius boycotte la direction provisoire du PS présidée par M. Rocard.
- 27 avril. M. Chirac convie le conseil national du RPR à reprendre la campagne pour « remporter, dans deux ans, la victoire majeure ».
- 28 avril. Le nouveau bureau exécutif du PS prépare les futurs « états généraux ».

AMENDEMENT

— *Cavaliers législatifs*. Selon une démarche désormais classique (cette *Chronique*, n° 58, p. 134) et après avoir analysé le titre et le contenu du projet relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, la décision 92-316 DC du 20-1 constate que l'article 53 ayant trait aux obligations des propriétaires en cas de résiliation d'un bail, l'article 54 concernant le permis de démolir, et l'article 86 sur le contentieux des listes électorales, sont dépourvus de lien avec le texte et ont donc été adoptés selon une procédure irrégulière. La décision 92-317 du 21-1 procède de même en relevant que l'article 59 concernant l'intégration dans le corps des sous-préfets, l'article 62 sur le transfert de bail, l'article 82 sur les locaux meublés et l'article 84 sur les bâtiments menaçant ruine sont dépourvus de lien avec le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social tel qu'il a été soumis à la délibération des assemblées.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie*. A. Passeron, Les précédentes « chambres introuvables », *Le Monde*, 30-3 ; Statistiques, 1992, *BAN*, numéro spécial, février.

— *Composition (IX^e législature)*. L'AN a enregistré, à la veille de la fin de la législature, 4 nouvelles démissions (cette *Chronique*, n° 65, p. 202) : M. Jean-Michel Boucheron (NI) (Charente, 4^e) a renoncé à son mandat, le 10-2 (*Le Monde*, 14/15-2), après que le bureau eut autorisé

son arrestation (p. 1140 et 2262) (cette *Chronique*, n° 65, p. 209) ; Mme Denise Cacheux (s) (Nord, 5°) (p. 3689), le 9-3, pour convenances personnelles ; MM. Jean-Michel Belorgey (s) (Allier, 4°) et Michel Charzat (s) (Paris, 21°) (p. 4611 et 4713) nommés respectivement aux fonctions incompatibles de président du conseil d'administration du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (décret du 24-3, p. 5079) et de membre du Conseil économique et social (décret du 25-3, p. 5051).

— *Bureau*. M. Philippe Séguin (RPR) (Vosges, 1^{re}) a été élu président, le 2-4 (p. 6), au second tour. Il était opposé à MM. André Labarrère (s) (Pyrénées-Atlantiques, 3°) et Georges Hage (c) (Nord, 16°). A l'issue du premier tour, M. Philippe Séguin avait frôlé la majorité absolue d'une voix face à M. Dominique Baudis (UDF) (Haute-Garonne, 1^{re}), notamment (p. 5). Le député des Vosges est, depuis 1958, le 7^e président de l'AN (cette *Chronique*, n° 62, p. 168).

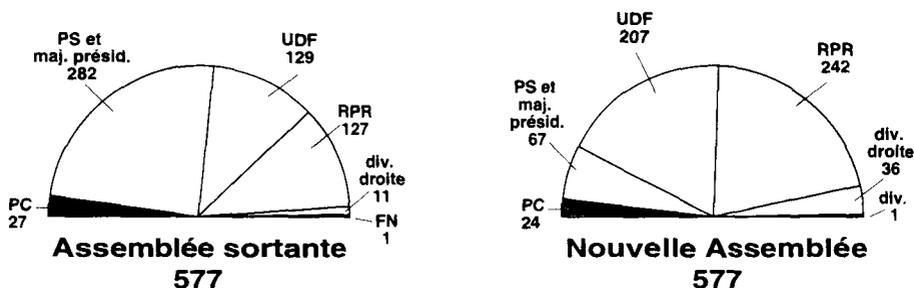
Les autres membres du bureau ont été nommés par l'Assemblée dans sa séance du 7-4 (p. 27), conformément aux dispositions de l'article 10, alinéa 5 RAN. Aucune vice-présidence n'a été attribuée au groupe socialiste. Celui-ci a conservé, toutefois, un poste de questeur. Sur ces entrefaites, M. Pierre Mazeaud (RPR) ayant été élu président de la commission des lois (p. 61), M. Eric Raoult (RPR) lui a succédé, le 14-4 (p. 69), en tant que vice-président.

Cinq délégations ont été constituées au sein du bureau : incompatibilités ; recevabilité des propositions de loi ; communication ; groupes d'études et d'amitié et des activités internationales ; questions relatives à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (*BAN*, 2, p. 4).

— *Composition (X^e législature)*. A l'issue des élections des 21 et 28-3 et des scrutins organisés en Polynésie française, les samedis 13 et 27-3 (art. 8 de la loi 85-691 du 10-7-1985, rédaction de loi 93-1 du 4-1 portant dispositions relatives à l'outre-mer) (p. 206), l'alternance s'est manifestée avec périodicité et plus encore intensité (cette *Chronique*, n° 47, p. 190) : la droite (RPR et UDF) regroupée sous le sigle UPF (Union pour la France) et des divers droite obtiennent, en effet, une victoire écrasante, la plus importante depuis 1958, avec 84 % de sièges contre 16 % à la majorité socialiste sortante et aux élus communistes. Une nouvelle *chambre introuvable*, somme toute ! Le Front national et les écologistes n'ont pas pu franchir, en revanche, le barrage du scrutin majoritaire. De manière inédite, aucun sénateur n'est entré en lice. Quant aux ministres, leur sort n'a guère été enviable : 15 d'entre eux, sur 32 candidats, ont été battus, M. Sapin ayant été éliminé dès le premier tour (*Le Monde*, 30-3).

V. Elections législatives. Gouvernement. Groupes.

Le renouveau (on a parlé de *déferlante*) se marque en ce que 294 députés n'appartenaient pas à la précédente législature (soit plus de la moitié) et parmi eux 236 ont été élus pour la première fois (*Libération*, 3/4-4).



La moyenne d'âge s'accroît légèrement par rapport à la IX^e législature : 52 ans contre 50 ans, 11 mois. Sous cet aspect, les groupes RPR et socialiste sont les plus jeunes (51 ans, 9 mois) et le groupe communiste le plus âgé (54 ans, 11 mois) (*BAN*, 1, p. 9).

En dernière analyse, on recense 202 députés-maires, 14 présidents de conseils régionaux et 24 présidents de conseils généraux.

— *Représentation par catégories socioprofessionnelles.* La fonction publique est devenue, pour la première fois, minoritaire avec 38 % des effectifs. La réalité politique rejoint ainsi la réalité sociale du pays, avec une avancée des professions de santé (10 % des députés) et des chefs d'entreprise. Cependant, les ouvriers et les employés sont sous-représentés (3,3 % d'élus), alors qu'ils représentent 25,6 % de la population active. Seuls les agriculteurs ont une représentation proportionnelle à leurs effectifs, avec 3,6 % des députés (*Les Echos*, 2/3-4). La professionnalisation de la politique se vérifie : 27 députés déclarent être des permanents politiques (*Le Monde*, 1^{er}-4).

— *Représentation par sexe.* La constance s'affiche : 35 députés de sexe féminin (contre 33 sous la IX^e législature), soit : 17 RPR, 11 UDF, 3 S, 2 C et 2 NI (*BAN*, 2, p. 2). Le taux de féminisation s'établit à 6,1 % à l'Assemblée et à 4,6 % au Sénat, après le renouvellement de 1992 (cette *Chronique*, n° 64, p. 194). Le combat pour la parité n'est donc pas vain, pour 53 % du corps électoral !

V. *Commissions. Contentieux électoral. Groupes parlementaires.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie.* E. Plenel, La loi et le moment, *Le Monde*, 16-1 ; Y. Lemoine et F. Nguyen, La République et ses juges, *ibid.*, 17/18-1 ; L. Greilsamer, Les juges contre la loi, 26-1 ; A. Terrail, La justice impuisante, *Le Figaro*, 20-1.

— *Les juges du législateur ?* Des juges d'instruction, notamment à Paris et à Strasbourg (*Le Monde*, 10 et 13-1), ont demandé à être déchargés de leur fonction, en signe de protestation contre l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale présenté comme inapplicable (*ibid.*, 20-1) (cette *Chronique*, n° 65, p. 210). A l'initiative de l'association française des magistrats d'instruction (AFMI), une journée nationale d'information sera organisée le 26-2 (*Le Monde*, 27-2).

Le garde des sceaux devait répliquer à cette fronde, le 12-1, sur France-2, en affirmant sa détermination à défendre *une loi de libertés qui prend en compte les droits des victimes, les droits des innocents et les droits de la défense*, avant de conclure : *Il appartient aux magistrats d'appliquer la loi, même si, en tant que citoyen, chacun est libre de la critiquer. Ne saurait donc être accepté tout mouvement concerté visant à s'opposer à l'application d'une loi votée par le Parlement. Un tel mouvement serait contraire au statut de la magistrature et, au-delà, au principe même de l'Etat de droit* (*Le Monde*, 14-1). De son côté, le Premier ministre devait observer, le 14-1 : *Quand une loi a été votée, après un débat parlementaire..., elle doit être appliquée* (*ibid.*, 16-1)...

— « *Mauvaises mœurs* » ? (suite). Après que le premier président de la Cour de cassation se fut inquiété, une fois encore (cette *Chronique*, n° 64, p. 184), du malaise judiciaire, lors de l'audience solennelle du 6-1, en se demandant si *les juges peuvent espérer qu'un jour justice leur soit rendue* (*Le Monde*, 8-1), la campagne électorale relança la polémique.

I. Outre la demande d'une enquête administrative présentée par M. Charasse, ancien ministre du budget à l'encontre du juge Van Ruymbeke, le 20-1 (*ibid.*, 24/25-1), M. Roland Dumas, ministre des affaires étrangères, a estimé, le 20-1, que la justice était devenue *un instrument de la vengeance politique... Elle est sortie de son lit. Il serait temps qu'on mette fin aux agissements des juges politiques*. Quant à M. Pierre Mauroy, il n'a pas hésité, au même instant, à qualifier de *maccarthysme antisocialiste* l'attitude de certains juges (*ibid.*, 23-2).

II. A défaut de réaction du chef de l'Etat, cependant *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* (art. 65 C), à l'opposé de M. Giscard d'Estaing, lequel n'hésita pas à désavouer deux ministres à propos d'un crime perpétré à Troyes, en 1976 (v. J. Massot, *L'arbitre et le capitaine*, Galli-

mard, 1987, p. 272, n. 1), il a appartenu, en l'occurrence, au garde des sceaux, de prendre la défense des juges d'instruction, le 24-2 : *Je n'admets pas que l'on s'en prenne aux magistrats dans leur ensemble*. Il devait toutefois préciser : *Il faut que tous les juges de France respectent la loi. Un juge qui sort du cadre de la loi doit être naturellement replacé dans le cadre de la loi* (*Le Monde*, 26-2).

Il reste que la protestation de M. Kouchner, ministre de la santé, après l'inculpation d'une femme séropositive pour empoisonnement par un juge d'instruction de Metz, dans un entretien au *Parisien*, le 18-2, est demeurée sans suite, du point de vue du respect de la séparation des pouvoirs.

— *Manquement à l'obligation de réserve*. Les juges Bruguière et Jean-Pierre ayant participé à des débats électoraux ont fait l'objet d'une mise en garde par la chancellerie. Celle-ci a affirmé, le 26-2, qu'ils *feraient l'objet d'une saisine du Conseil supérieur de la magistrature au cas où ils continueraient à ne pas respecter leur devoir de réserve* (*Le Monde*, 28-2/1^{er}-3).

— *Limite au pouvoir de nomination des magistrats du parquet*. La proposition de nomination par la chancellerie de M. Franck Terrier, directeur des affaires criminelles et des grâces, dont le rôle avait été évoqué lors de l'affaire Tosbiba (cette *Chronique*, n° 63, p. 180), au poste de procureur de la République de Créteil, a fait l'objet le 2-3 (*Le Monde*, 4-3) d'un avis négatif de la commission consultative du parquet, présidée par le procureur général près la Cour de cassation (art. 36-1 de l'ord. 58-1270 du 22-12-1958 relative au statut de la magistrature, rédaction de la LO du 25-2-1992). L'intéressé devait ultérieurement refuser le poste (*ibid.*, 6-3).

— *Statut de la magistrature*. Le décret 93-21 du 7-1 (p. 449) précise certaines dispositions de la LO du 25-2-1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 169) portant modification de celle du 22-12-1958.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Nominations au tour extérieur au Conseil d'Etat*. A la demande de M. Bourg-Broc (Marne, 4^e, RPR), le garde des sceaux en dresse la liste entre 1981 et 1992 : soit 22 conseillers d'Etat et 28 maîtres des requêtes (AN, Q, p. 1047).

CODE ÉLECTORAL

— *Financement des campagnes*. La loi n° 93-122 du 29-1 apporte trois importantes modifications à la législation. D'une part, la liste des personnes morales qui ont consenti des dons à un candidat doit désormais être jointe à son compte de campagne avec l'indication du montant (art. L. 52-8), et la publication des comptes par la CCFP reproduit ces indi-

cations (art. L. 52-12). D'autre part, le plafond des dépenses pour l'élection des députés, qui était de 500 000 F (ou 400 000 F dans les circonscriptions de moins de 80 000 habitants), est ramené à 250 000 F, majoré de 1 F par habitant de la circonscription (art. L. 52-11). Enfin, le remboursement forfaitaire des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages est porté d'un dixième à un cinquième du plafond (art. L. 167, al. 3). Ces deux dernières dispositions ne sont pas applicables aux élections de 1993.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* P. Bodineau et M. Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, PUF, « Que sais-je ? », n° 2741, 1993 ; J.-B. Auby, Y. Jegouzo, M. Verpeaux, *La loi du 6-2-1992 relative à l'administration territoriale, RFDA*, 1993, p. 1.

Concl. M. Pochard sous CE, 2-10-1992, Malberg (libre et égal accès à la salle des séances d'une assemblée délibérante), *PA*, 22-1.

— *Coopération intercommunale.* 260 districts regroupant 2 602 communes existaient à la fin de 1992 (AN, *Q*, p. 616).

— *Libre administration (art. 72 C).* A l'occasion de l'examen de la loi relative à la prévention de la corruption, le CC a été appelé à se prononcer à nouveau (cette *Chronique*, n° 60, p. 202), sur la portée de ce principe constitutionnel, le 20-1. Aux termes de la décision 92-316 DC, il a jugé que s'il est loisible au législateur, pour atteindre les objectifs de transparence et de concurrence, de proscrire la conclusion de contrat de délégation de service public à durée indéterminée, ce dernier a *laissé*, conformément à l'art. 34 C, *sous le contrôle du juge une marge d'appréciation suffisante aux collectivités pour la négociation des contrats dans chaque cas d'espèce* (art. 40). En revanche, le principe de libre administration est affecté du fait de *la contrainte excessive* découlant d'une prolongation de convention limitée à une certaine durée *en toutes circonstances* (dernière phrase du *b* de l'article 40). De la même façon, le CC a estimé que le pouvoir attribué au préfet de provoquer *à tout moment* jusqu'à ce que le juge administratif ait statué définitivement sur un recours en annulation contre un acte en matière d'urbanisme et de convention de délégations de services publics, *la suspension* pendant un trimestre des actes des collectivités locales dans des *domaines importants* relevant de leurs compétences, avait pour effet de *priver de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration* de ces dernières (art. 83).

V. Libertés publiques. Lois.

COMMISSIONS

— *Assemblée nationale*. Les six commissions permanentes, qui ont élu leurs bureaux au début de la X^e législature, sont présidées par :

- Affaires culturelles, familiales et sociales : M. Michel Péricard (RPR) ;
- Affaires étrangères : M. Valéry Giscard d'Estaing (UDFC) ;
- Défense nationale et forces armées : M. Jacques Boyon (RPR) ;
- Finances, économie générale et plan : M. Jacques Barrot (UDFC) ; rapporteur général : M. Philippe Auberger (RPR) ;
- Lois constitutionnelles, législation et administration générale de la République : M. Pierre Mazeaud (RPR) ;
- Production et échanges : M. André Santini (UDFC).

— *Sénat*. M. Xavier de Villepin (UC - Français établis hors de France) a été élu le 14-4 président de la commission des affaires étrangères et des forces armées en remplacement de Jean Lecanuet, décédé (*BIRS*, n° 544, p. 19).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

— *Polémique*. MM. d'Aubert (UDF) et Gallet (s), rapporteur et président de la commission d'enquête sur les tentatives de pénétration de la Mafia en France (cette *Chronique*, n° 64, p. 186), ont jugé « ahurissante » la décision du procureur général de Grenoble de suspendre les investigations policières qu'auraient compromises les révélations de la commission (*Le Monde*, 5-2).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. Pierre Avril, Le juge et le représentant, *Débat*, n° 74, mars 1993, p. 151 ; D. Chagnollaud, Faut-il brûler le CC ?, *Libération*, 26-1 ; B. François, Justice constitutionnelle et « démocratie constitutionnelle », in *Droit et politique*, PUF, 1993, p. 53 ; B. Mercuzot, Saisines parlementaires et constitutionnalisme, *ibid.*, p. 65 ; D. Turpin, République et démocratie aujourd'hui : le juridique et le politique, *PA*, 19 et 22-2.

Chr. D. Rousseau, *RDP*, 1993, p. 5 ; *RFDC*, 1992, p. 719.

Notes. E. Picard sous 92-312 DC, 2-9-1992, *RFDA*, 1993, p. 47 et 92-313 DC, 23-9-1992, *AJDA*, 1993, février, p. 151 ; J.-P. Camby, 92-311 DC, 29-7-1992, *PA*, 13-1 ; M.-F. Verdier, 92-314 DC, 17-12-1992, *ibid.*, 26-3.

— *Décisions.*

92-315 DC, 12-1 (p. 777). Résolution complétant le RS pour l'application de l'art. 88-4 C. V. *Règlement.*

92-316 DC, 20-1 (p. 1118 et 1134). Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. V. *Amendement. Collectivités territoriales. Libertés publiques. Partis politiques. Transparence. Ci-après.*

92-317 DC, 21-1 (p. 1240 et 1242). Loi portant diverses mesures d'ordre social. V. *Amendement. Loi.*

93-174 L, 6-4 (p. 6105). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*

6-4 (p. 6105). Nomination de rapporteurs adjoints auprès du CC.

— *Condition des membres.* A l'opposé de l'indemnité parlementaire désormais fiscalisée en totalité (cette *Chronique*, n° 65, p. 210), celle des conseillers, qui à ce jour lui était assimilée (v. notre CC, Montchrestien, 1992, p. 89), conserve son régime particulier, nonobstant une déclaration du ministre du budget, en 1990 (cette *Chronique*, n° 57, p. 176). Cette situation a donné lieu à un échange d'appréciations entre notre collègue, Jean-Jacques Dupeyroux (Les Sages ne paient pas d'impôts, *Le Journal du Dimanche*, 28-2) et M. Olivier Schrameck, secrétaire général du CC (*ibid.*, 7-3), avec une réponse du réopinant (*ibid.*).

Le président Badinter, au terme d'une démarche inusitée, a été consulté, au même titre que les présidents des assemblées parlementaires, par le chef de l'Etat, le 29-3, au moment du changement de Premier ministre (*Le Monde*, 31-3).

En sa qualité de président du conseil régional d'Alsace, M. Marcel Rudloff s'est déclaré opposé au tracé en deux tronçons du TGV-Est (*Le Monde*, 12-2). Il a, par ailleurs, signé en ce sens une page publicitaire (*ibid.*, 9-3) avec les responsables français et allemands des collectivités intéressées.

— *Information.* A l'initiative de Dominique Turpin et de Jean-Pierre Massias, la Faculté de droit de Clermont a organisé, le 19-3, une journée d'études consacrée à la justice constitutionnelle et la démocratie.

— *Procédure.* Pour la cinquième fois (cette *Chronique*, n° 62, p. 174), le doyen d'âge (M. Robert Fabre) a présidé une séance. En raison d'un lien de parenté entre le président Badinter et le dirigeant d'une entreprise de publicité, celui-là s'est abstenu de siéger, le 20-1 (92-316 DC, p. 1123). Cette décision, à l'occasion de laquelle le Conseil a délibéré deux jours, a donné lieu ensuite à une innovation procédurale. Dans les visas, mention a été faite du *mémoire ampliatif*, présenté à l'appui de la requête de députés par l'un d'entre eux (M. Pierre Mazeaud), le 23-12 (p. 1119 et 1136) au secrétaire général du CC.

Cette présentation incite à réitérer la proposition en vue de généraliser la juridictionnalisation de la procédure en y faisant figurer, outre le nom du rapporteur, les différentes phases du contradictoire. Et ce d'autant plus que l'heureuse initiative de Louis Favoreu prend consistance : un résumé des observations du SCG et le mémoire en réplique des requérants, relatifs à la décision 92-313 DC, *Traité sur l'Union européenne* (cette *Chronique*, n° 64, p. 195), ont été à nouveau publiés (*RFDC*, 1992, p. 725 et 726).

Concernant la décision 92-316 DC du 20-1, le SCG a répliqué, croit-on savoir, séparément à la saisine initiale et au mémoire ampliatif.

En dernier lieu, la technique de la réserve d'interprétation ou de l'interprétation neutralisante a été utilisée par le CC (décisions 92-315 DC, 92-316 DC).

— *Secrétariat général*. Par décret du Président de la République, sur proposition du président du Conseil (art. 15 de l'ord. du 7-11-1958), M. Olivier Schrameck, maître des requêtes au Conseil d'Etat et professeur associé à l'Université de Paris I, a été nommé, le 5-1 (p. 367), secrétaire général du CC, en remplacement de M. Bruno Genevois, en poste depuis le 25-4-1986 (cette *Chronique*, n° 38, p. 165). C'est le 5° titulaire de la fonction depuis 1959 (v. notre CC, Montchrestien, 1992, p. 97) et le 4° issu des rangs du Conseil d'Etat.

Par une décision du 7-1 (p. 1827), le président du Conseil lui a conféré délégation pour signer, en son nom, tous actes et décisions d'ordre administratif (art. 2 et 3 du décret 59-1293 du 13-11-1959).

V. Contentieux électoral.

CONSEIL DES MINISTRES

— *Composition*. Le décret du 30-3 relatif à la composition du Gouvernement, lequel ne comprend pas de secrétaires d'Etat, reprend la formule utilisée pour les deux précédents Gouvernements : « Sont nommés ministres... » (sans autre précision), et « Sont nommés ministres délégués et participent à ce titre au conseil des ministres... » (p. 5773).

— *Emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationalisées*. Le décret 59-587 du 29-4-1959 fixant la liste des nominations en conseil des ministres avait été modifié en 1985 (cette *Chronique*, n° 36, p. 179) ; il l'a été à nouveau par le décret 92-1447 du 31-12 (p. 37) qui ajoute notamment le président de l'Etablissement public du musée du Louvre, lequel sera donc nommé par le Président de la République.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

— *Composition.* M. Paul Legatte, conseiller d'Etat honoraire, ancien membre du CC, a été nommé par décret du 19-1 (p. 998), en remplacement de Jean Pinel décédé (cette *Chronique*, n° 64, p. 190).

V. Révision de la Constitution.

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* S. Arné, Existe-t-il des normes supraconstitutionnelles ?, *RDP*, 1993, p. 459 ; Pierre Avril, Application de la notion de convention de la Constitution à quelques problèmes constitutionnels français, in *Mél. Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 283 ; Y. Poirmeur, Thèmes et débats autour du constitutionnalisme, in *Droit et politique*, PUF, 1993, p. 13 ; D. Rousseau, Les constitutionnalistes, les politistes et le renouveau de l'idée de constitution, *ibid.*, p. 40.

— *Principe de constitutionnalité.* Le CC a estimé, le 20-1 (décision 92-316 DC), que le principe du double degré de juridiction n'avait pas valeur constitutionnelle.

V. République. Révision de la Constitution.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bibliographie.* G. Le Chatelier, concl. sous CE, 12-10-1992, Galy-Dejean, *RDP*, 1993, p. 239 (nature juridique des décisions de la CCFP) et Léon Schwartzenberg, *ibid.*, *PA*, 15-3 (dépassement de la limite du plafonnement des dépenses électorales) ; M. Lamy, CE, 18-12-1992, Sulzer (non inclusion dans les comptes de campagne des sommes correspondant à la mise à la disposition de salles nécessaires à la tenue des réunions électorales par des conseils municipaux).

— *Actes détachables.* Par deux décisions, le CE s'est prononcé sur des recours visant la campagne radiotélévisée pour les élections législatives, dont le juge est le CC. Il a rejeté, le 12-3, les recours de l'Union nationale écologiste et du Parti pour la défense des animaux tendant à l'attribution d'un temps d'antenne, lequel leur avait été refusé au motif que des candidats de ces deux groupements figuraient déjà sur la liste présentée par les Nouveaux écologistes du rassemblement nature et animaux qui a bénéficié des émissions attribuées aux partis présentant au moins 75 candidats (art. L. 167-1 du code électoral). En revanche, le CE a annulé, le 26-3, la décision du CSA s'opposant à ce que mention soit faite, au cours d'une émission télévisée du Parti des travailleurs, d'une réunion organisée par ce

parti : cette annonce ne présentait pas un caractère publicitaire et n'était pas sans rapport avec l'objet de la campagne. On notera la célérité du juge qui a statué deux jours après avoir été saisi, afin de permettre aux requérants d'obtenir satisfaction avant la clôture de la campagne.

— *Compétence du juge de l'élection.* En revanche, la mise sous séquestre des bulletins et professions de foi de Génération verte et de l'Union pour l'écologie et la démocratie, demandée par référé aux présidents des TGI par les Verts et par Génération écologie, qui s'estimaient victimes de « contrefaçons », a suscité un déclinatoire de compétence des préfets, au motif qu'un juge ne peut intervenir par voie de référé que s'il est compétent au fond. Le président Badinter, saisi par M. Brice Lalonde, a répondu que le CC (*Libération*, 18-3) n'avait « aucune compétence pour intervenir avant les élections sur des contestations relatives aux opérations qui se déroulent dans certaines circonscriptions » : ce caractère partiel de la contestation ne justifiait pas une extension de la jurisprudence Delmas, mais il demeure un angle mort du contentieux électoral, dans la mesure où les candidatures de diversion ont pu entraîner des conséquences sur l'accès au second tour et sur le financement des partis concernés.

— *Irrégularités dans les comptes de campagne.* A nouveau (cette *Chronique*, n° 63, p. 166), des élus ont été frappés d'inéligibilité pour un an à une élection cantonale : 3 conseillers généraux du Morbihan, des Côtes-d'Armor et du Finistère, le 10-2, par jugement du TA de Rennes (*Le Monde*, 13-2) ; un conseiller du Haut-Rhin, par le TA de Strasbourg, le 23-2 (*Libération*, 24-2), et 3 conseillers de Martinique, par celui de Fort-de-France, le 21-4 (*Le Monde*, 23-4). Quant à M. Gilbert Baumet, ancien ministre, député (s) (Gard, 3^e), il a été, à son tour, déclaré démissionnaire de son mandat de conseiller général par le TA de Montpellier, le 22-4 (*Libération*, 23-4).

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie.* J.-L. Quermonne, *Le système politique européen*, Montchrestien, 1993 ; Ch. Zörgbibe, *Histoire de la construction européenne*, PUF, 1993 ; Fondation Robert-Schuman, *Les nouvelles frontières de l'Europe*, Economica, 1993 ; P. Sabourin, *Le Conseil d'Etat face au droit communautaire*, *RDJ*, 1993, p. 397 ; M.-F. Christophe Tchakaloff, *Les mesures françaises d'application des normes communautaires*, *RFDA*, 1993, p. 324.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* J. Chevallier (s.l.d.), *Droit et politique*, PUF, 1993 ; M. Martin et A. Cabanis, *La France constitutionnelle et politique de la Révolution à nos jours*, L'Hermès, 1992.

DYARCHIE

— *Bibliographie.* Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, 1993 ; Roland Dumas, *Le coup d'Etat manqué*, *Le Monde*, 27-1 ; François Goguel, *Le coup d'Etat illusoire*, *ibid.*, 13-2.

— *Alternance.* « Quelle que soit l'éventualité à venir, mon premier but politique sera de remplir la fonction pour laquelle j'ai été élu. Cette fonction me commande de contribuer à la bonne marche des institutions et de respecter la volonté populaire », a déclaré M. Mitterrand au *Monde*. Evoquant la prévisible cohabitation, il a ajouté : « J'irai de mon côté sans arme ni armure et sans crainte » (9-2). A France-3, le 18-2, il a confirmé : « Je n'ai pas l'intention de démissionner si se produit un changement de majorité » et il a rappelé : « J'ai déjà dit que je ne prendrai pas un Premier ministre qui serait anti-européen » (*ibid.*, 20-2).

— *Domaine partagé.* Après avoir réaffirmé qu'il « n'y a pas de domaine réservé », M. Mitterrand a précisé au *Monde* : « Le Gouvernement est compétent dans les matières de sécurité et de diplomatie. Le Président aussi, me semble-t-il. Qui prendra l'initiative de violer la Constitution ? Pas moi » (*ibid.*, 9-2).

— « *La continuité de notre politique extérieure.* » Dès le lendemain du scrutin, comme en 1986 (cette *Chronique*, n° 38, p. 160), le chef de l'Etat est intervenu à la télévision : « En élisant une majorité nouvelle, très importante, vous avez marqué votre volonté d'une autre politique. Cette volonté sera scrupuleusement respectée (...). Je confie dès ce soir la charge de Premier ministre à M. Edouard Balladur. » M. Mitterrand a poursuivi : « Quant à moi, je me conformerai aux devoirs et aux attributions que la Constitution me confère. Je veillerai à la continuité de notre politique extérieure et de notre politique de défense. »

— *Le premier conseil des ministres.* « Vous êtes, nous sommes ici parce que le peuple l'a voulu, au service de la République et de la France. Le mieux est donc de commencer tout de suite notre travail » a déclaré le chef de l'Etat le 2-4, selon le service de presse de l'Élysée. Selon le porte-parole du Gouvernement, le Premier ministre a indiqué de son côté que le Gouvernement « entendait naturellement respecter scrupuleusement les institutions de la République et appliquer notre Constitution à la fois dans sa lettre et dans son esprit ». A l'issue du conseil, le Premier ministre, les ministres de la défense, des affaires étrangères et de la coopération sont restés avec le chef de l'Etat pour faire le point des grands dossiers internationaux (*Le Monde*, 4/5-4).

— *Premières « réserves ».* L'Élysée a fait savoir que M. Mitterrand avait « émis des réserves sur les commentaires faits par le ministre de l'in-

térieur dans le cadre de sa communication sur la sécurité » lors du conseil du 14-4 (*ibid.*, 16-4). De son côté, M. Balladur a précisé qu'il approuvait totalement l'action de M. Pasqua et il s'est déclaré décidé à « défendre l'action des ministres » qu'il a choisis : « Si j'estimais que l'action de l'un des ministres ou du Gouvernement était injustement mise en cause, je le ferais savoir à mon tour » (*ibid.*, 20-5).

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* P. Bréchon, *La France aux urnes*, La Documentation française, 1993 ; M. Offerlé, *Un homme, une voix. Histoire du suffrage universel*, Gallimard, 1993 ; CCFP (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques), *Mémento à l'usage des mandataires financiers et associations de financement électoral*, La Documentation française, 1993 ; P. Martin, Les élections régionales et cantonales des 22 et 29-3-1992, *Politiques*, n° 5, 1993, p. 117, et Les élections sénatoriales du 27-9-1992, *ibid.*, p. 132 ; Les élections législatives : la droite sans partage, *Le Monde*, Dossiers et documents, avril ; Ph. Terneyre, chr. *RFDA*, 1993, p. 211.

— *Comptes de campagne.* La CCFP poursuit la publication des comptes de campagne des élections générales des 22 et 29-3-1992 (cette *Chronique*, n° 65, p. 207) dans l'édition Documents administratifs du *JO*, le 23-3 et le 24-4.

— *Elections régionales.* Par suite de l'arrêt d'annulation rendu par le CE (cette *Chronique*, n° 65, p. 205) des élections se sont déroulées en Guadeloupe, le 31-3 (*Le Monde*, 2-2).

— *Election sénatoriale partielle.* M. Maurice Ulrich (RPR) a été élu sénateur de Paris, le 18-4, en remplacement de Nicole de Hauteclocque décédée (*Le Monde*, 20-4).

V. Assemblée nationale. Parlement. Vote.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

— *Bibliographie.* *Elections législatives de mars 1993*, Dossiers et documents, *Le Monde* ; Christian Ponceyri, La victoire de la droite ou le triomphe par défaut, *RPP*, mai 1993.

— *Convocation des électeurs.* Le décret n° 93-216 du 5-2 (p. 2584) a convoqué les collèges électoraux des départements les 21 et 28-3 et fixé au 28-2 la limite de dépôt des candidatures.

— *Candidatures.* En application de l'art. LO 135 du code électoral, le TA d'Amiens a frappé d'inéligibilité, le 25-2, M. Françaix, député sor-

tant (s) (Oise, 5^e), ancien suppléant de M. Stoléru, entré au Gouvernement Rocard en 1988, qui y faisait acte de candidature (*Le Monde*, 2-3).

— *Campagne radiotélévisée.* Le CSA a adressé à l'ensemble des services de radiodiffusion et de télévision la recommandation n° 92-6 du 11-12 (p. 17430) concernant la période de précampagne (du 1^{er}-1 au 28-2) et la campagne officielle. Pour celle-ci, la répartition du temps d'antenne des partis représentés par des groupes à l'AN ayant été fixée conformément à l'art. L. 167-1, § II, par accord entre les groupes, et la commission instituée par le décret n° 78-21 du 9-1-1978 ayant arrêté la liste des partis présentant 75 candidats admis à participer à la campagne en vertu de l'art. L. 167-1, § III, l'ordre de diffusion des émissions a été fixé par la décision n° 93-55 du 6-3 du CSA (p. 3685). Les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions avaient auparavant fait l'objet de la décision n° 93-49 du 24-2 (p. 3050) qui assouplit sa réglementation, notamment en autorisant les clips (*Le Monde*, 11-2).

V. Contentieux électoral.

Le traitement de la campagne par les journaux télévisés a dénoté, selon le CSA, *un certain nombre de déséquilibres* en faveur de l'opposition parlementaire (RPR-UDF) (*Le Monde*, 19 et 25-3), nonobstant sa recommandation du 11-12-1992 (cette *Chronique*, n° 65, p. 207).

— *Comptes de campagne.* Le coût du déplacement dans la circonscription électorale n'est pas à faire figurer au compte de campagne du candidat aux élections législatives, opine le ministre de l'intérieur, à partir du moment où l'art. LO 127 du code électoral ne subordonne l'éligibilité à aucune condition de domicile ou de résidence (AN, Q, p. 149).

Un candidat, quelle que soit la nature de l'élection à laquelle il se présente, peut ne pas avoir recours à un mandataire financier ou à une association de financement électorale, à partir de l'instant où il finance sa campagne sur ces fonds propres. Il appartient au juge et à la CCFP de le vérifier (CE, 16-12-1992, Borloo et CCFP). Mais, dès lors que des fonds proviennent d'un parti politique, ceux-ci doivent transiter par le compte d'un mandataire (AN, Q, p. 698).

Au surplus, l'objectif poursuivi par le législateur étant de séparer la conduite de la campagne électorale, qui est l'affaire du candidat, des opérations liées à son financement, celui-ci ne peut pas être son propre mandataire (*ibid.*).

V. Contentieux électoral.

— *Propagande.* La CCFP a invité M. Juppé à la prudence quant à la promotion de son livre (*La tentation de Venise*) par affichage sur les Champs-Élysées (*Le Monde*, 21/22-2).

La réglementation de l'affichage a été respectée, qu'il s'agisse de l'interdiction de l'affichage commercial (art. L. 52 du code électoral, rédaction de

Résultats du premier tour

	Métropole		Outre-mer		Total	
	% par rapport aux inscrits	% par rapport aux suffrages exprimés	% par rapport aux inscrits	% par rapport aux suffrages exprimés	% par rapport aux inscrits	% par rapport aux suffrages exprimés
Inscrits	37 795 633		1 085 931		38 881 564	
Votants	26 193 356		602 786		26 796 142	
Abstentions	11 602 277		483 145		12 085 422	
Blancs et nuls	1 385 352		32 632		1 417 984	
Suffrages exprimés	24 808 004		570 154		25 378 158	
UPF	9 829 822	26,00	244 974	22,55	10 074 796	25,91
dont RPR	4 886 848	12,92	145 648	13,41	5 032 496	12,94
et UDF	4 675 301	12,36	55 712	5,13	4 731 013	12,16
Majorité présente	4 773 957	12,63	101 021	9,30	4 874 978	12,53
dont PS	4 355 726	11,52	59 769	5,50	4 415 495	11,36
Extrême droite	3 183 648	8,42	4 306	0,39	3 187 954	8,19
dont FN	3 149 518	8,33	3 025	0,27	3 152 543	8,10
Écologistes	2 711 244	7,17	5 069	0,46	2 716 313	6,98
dont Verts	1 019 885	2,69	2 311	0,21	1 022 196	2,62
et GE	916 457	2,42	771	0,07	917 228	2,35
et Nouveaux	635 244	1,68			635 244	1,63
Écologistes	2 268 931	6,00	62 468	5,75	2 331 399	5,99
Communistes	1 077 820	2,85	40 212	3,70	1 118 032	2,87
Divers droite	421 715	1,11	1 567	0,14	423 282	1,08
Extrême gauche	320 347	0,84	8 928	0,82	329 275	0,84
Divers	173 214	0,45	61 248	5,64	234 462	0,60
Divers gauche	30 559	0,08	40 361	3,71	70 920	0,18
Nationalistes	16 747	0,04			16 747	0,04
Régionalistes						

Résultats du second tour

	Métropole				Outre-mer			
	% par rapport aux inscrits	% par rapport aux suffrages exprimés	Répartition en sièges (1)		% par rapport aux inscrits	% par rapport aux suffrages exprimés	Répartition en sièges	
Inscrits	32 961 307				753 261			
Votants	22 334 158	67,75			441 721	58,64		
Abstentions	10 627 149	32,24			311 540	41,35		
Blancs et nuls	2 134 533				24 813			
Suffrages exprimés	20 199 625				416 908 (1)			
UPF	11 192 268	33,95	55,40		155 578	20,65	37,31	
dont RPR	5 634 676	17,09	27,89	191	106 947	14,19	25,65	9
et UDF	5 154 163	15,63	25,51	167	23 876	3,16	5,72	4
Majorité présente	6 312 380	19,15	31,24	62	147 343	19,56	35,34	5
dont PS	6 036 216	18,31	29,88	51	106 963	14,19	25,65	2
FN	1 168 160	3,54	5,78					
Ecologistes	37 491	0,11	0,18					
Communistes	887 948	2,69	4,39	22	63 265	8,39	15,17	2
Divers droite	574 704	1,74	2,84	32	13 751	1,82	3,29	2

(1) Plus un divers (26 674 voix).

(2) Nationalistes : 36 971 voix.

la loi du 15-1-1990) ou sauvage (art. L. 51, al. 3). En cette dernière circonstance, des candidats ont été condamnés par les tribunaux à faire procéder, sous astreinte, à l'enlèvement des affiches et supports incriminés : MM. Jean-Louis Debré à Evreux ; Roger-Gérard Schwartzberg à Ville-neuve-Saint-Georges (*Le Monde*, 2-3), Georges Marchais à Arcueil (*ibid.*, 7/8-3) et Didier Bariani à Paris (XX^e) (14/15-3). V. G. Paris, Campagne intime (*Le Monde*, 14/15-3).

— *Polynésie française*. L'article 25 de la loi 93-1 du 4-1 (p. 202) dispose que par dérogation au code électoral, les élections ont lieu dans le territoire le 4^e samedi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs, et le second tour le 2^e samedi suivant le premier, en l'occurrence le 13-3 et le 27. Ces dispositions sont destinées à concilier l'écart de quinze jours entre les deux tours imposé par les conditions géographiques et la présence des nouveaux élus à l'ouverture de la session.

— *Résultats*. 5 319 candidats se présentaient dans les 577 circonscriptions (5 169 dans les 555 circonscriptions métropolitaines) ; 80 ont été élus au 1^{er} tour (42 RPR et 38 UDF, dont celui de la Polynésie (2^e) le 13-3, M. Flosse : v. ci-dessus), tandis que 31 députés sortants étaient éliminés ; 144 sortants ont été battus le 28, 8 s'étant retirés entre les deux tours. Sur les 483 ballottages en métropole, on comptait 16 candidats uniques, 452 duels (dont 334 entre la droite et la gauche et 81 entre la droite modérée et le Front national) et 15 triangulaires. Les abstentions ont été de 31,08 % contre 34,26 % le 5-6-1988, mais on relève le nombre exceptionnel des bulletins blancs et nuls : 1 417 984 au 1^{er} tour, et 2 159 346 au ballottage. Au tour décisif, selon M. F. Goguel, les députés de la majorité ont recueilli 57,92 % des suffrages exprimés.

— *Réforme du mode de scrutin*. Le rapport de la commission présidée par le doyen Georges Vedel a été remis au Premier ministre (*Le Monde*, 4-2).

V. Assemblée nationale.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie*. J. Molinier, L'Union européenne et la souveraineté budgétaire des Etats, *RFFP*, 1993, n° 41, p. 181 ; D. Chagnollaud, Maastricht en France, *Politiques*, n° 5, 1993, p. 11 ; J. Dutheil de La Rochère, Maastricht, quelle avancée constitutionnelle ?, *ibid.*, p. 22 ; Y. Doutriaux, *Le traité sur l'Union européenne*, A. Colin, 1993.

GOVERNEMENT

— *Bibliographie*. Les compétences juridiques du préfet, *JO*, brochures n°s 1639-1, 1992 et 1639-II, 1993 ; J.-F. Auby, La loi du 6-2-1992 et l'administration d'Etat, *RFDA*, 1993, p. 234.

— *Activité normative.* Dans le dessein d'améliorer la qualité juridique des textes et faciliter leur bonne compréhension par les administrés, une circulaire du Premier ministre relative aux règles d'élaboration et de publication des textes au JO et à la mise en œuvre de procédures particulières lui incombant (jusques et y compris... les signes typographiques de correction) a été publié en annexe du JO, le 7-1.

— *Application de l'article 88-4 C.* Une circulaire du Premier ministre, signée par le SGC, en date du 21-4 (p. 6495), explicite les procédures qu'impliquent le nouvel art. 88-4 C et les dispositions des règlements des assemblées (cette *Chronique*, n° 65, p. 216, et *Règlement*). Il précise notamment que les propositions d'actes communautaires sont transmises par le SCCI aux ministres et au CE qui doit indiquer au SGC les propositions comportant des dispositions de nature législative ; la circulaire précise également la marche à suivre concernant les propositions de résolution, qui seront transmises au SGC et communiquées par celui-ci au SCCI en vue d'arrêter la position du Gouvernement.

— *Composition du Gouvernement Bérégofoy.* Un ultime remaniement, le 4° (cette *Chronique*, n° 65, p. 208), est intervenu par un décret du 9-3 (p. 3703) : M. Pierre Joxe, ministre de la défense, nommé premier président de la Cour des comptes (décret du 10-3, p. 3859) a été remplacé dans ses fonctions par le Premier ministre.

— *Démission du Gouvernement Bérégofoy.* Conformément à la tradition républicaine, le Premier ministre a présenté la démission du Gouvernement, le 29-3 (p. 5542), au lendemain du second tour des élections législatives. Le 23° Gouvernement de la V° République n'aura vécu que 362 jours (cette *Chronique*, n° 62, p. 185).

Reste que la situation de ses membres aux élections législatives a été malheureuse : sur les 32 entrées en compétition, sur un total de 44, 15 ont été battus : au premier tour, M. Sapin (Hauts-de-Seine, 4°) ; au second tour, MM. Dumas (Dordogne, 4°) ; Delebarre (Nord, 12°) ; Vauzelle (Bouches-du-Rhône, 16°) ; Strauss-Kahn (Val-d'Oise, 8°) ; Mermaz (Isère, 8°) ; MMmes Bredin (Seine-Maritime, 9°) ; Lienemann (Essonne, 7°) ; MM. Baylet (Tarn-et-Garonne, 2°) ; Billardon (Saône-et-Loire, 3°) ; Laignel (Indre, 2°) ; Loncle (Eure, 4°) ; Jeanneney (Haute-Saône, 3°) ; Sueur (Loiret, 1°) et Kofi Yamgnane (Finistère, 6°). Parmi les élus, Georges Sarre (Paris, 6°) reste le seul député socialiste de la capitale.

— *Nomination du Gouvernement Edouard Balladur.* Le second Gouvernement de cohabitation ou le 24° de la V° République a été formé à l'issue des élections législatives.

Après avoir reçu les présidents des assemblées parlementaires, à l'instar du précédent de 1978 (CCF, 2, p. 176) et, de façon inédite, le président du Conseil constitutionnel, le 29-3, le chef de l'Etat a pris acte, à la télévision, de la volonté du souverain pour une *autre politique*, en nommant

M. Edouard Balladur, député (RPR) (Paris, 12^e), Premier ministre (décret du 29-3, p. 5532).

Sur la proposition de celui-ci, le chef de l'Etat a procédé à la nomination des autres membres du Gouvernement, sans opposer de refus, comme en 1986 (décret du 30-3, p. 5573).

I. Une *équipe restreinte*, selon la formule du Premier ministre, a été formée. Composée de 30 membres, elle est, en effet, équilibrée (14 RPR, 15 UDF et Mme Simone Veil, de la mouvance centriste) ; renouvelée, 15 ministres sont appelés à siéger pour la première fois au Gouvernement et, resserrée, en dernier lieu, du point de vue de la hiérarchie, avec l'absence inédite sous la V^e République, de secrétaires d'Etat.

V. Conseil des ministres.

Au surplus, on observe une représentation féminine réduite à trois membres : un ministre d'Etat, Mme Simone Veil (affaires sociales, santé et ville) qui occupe, toutefois, le 2^e rang protocolaire ; un ministre, Mme Michèle Alliot-Marie (jeunesse et sports) et un ministre délégué, Mme Lucette Michaux-Chevry (action humanitaire et droits de l'homme). A la différence des précédents gouvernements (cette *Chronique*, n^o 47, p. 199), les ministres sont tous d'origine parlementaire : en dehors des députés, 4 sénateurs font leur entrée (MM. Hoeffel, Pasqua, Puech et Romani) et un député européen (Mme Veil). On note aussi la présence de 8 présidents de conseils généraux et de 3 présidents de conseils régionaux.

II. Concernant les structures ministérielles, quelques nouveautés sont à mentionner : le rattachement de la ville aux affaires sociales ; celui de l'aménagement du territoire à l'intérieur ; la réunion de la pêche à l'agriculture et la partition du ministère des relations avec le Parlement, nonobstant la suppléance entre les ministres (décrets 93-790 et 93-791 du 13-4, p. 6262 et 6263) qui, s'agissant du Sénat, débouche sur un curieux mélange des genres entre l'institutionnel et le clientélisme, si l'on peut dire.

En revanche, la citadelle de Bercy demeure éclatée comme précédemment (cette *Chronique*, n^o 62, p. 186), tandis que l'enseignement supérieur recouvre son autonomie perdue depuis 1978 (3^e Gouvernement Raymond Barre) au sein de l'éducation nationale, avec un ministère à *part entière*.

III. Pour faire bonne mesure, la représentation géographique est asymétrique : 20 départements sont concernés : Paris (5 ministres) ; Pyrénées-Atlantiques (promu, en l'occurrence, au rang de *département ministériel* avec 3 ministres sur 6 députés) ; Ile-et-Vilaine, Maine-et-Loire et Hauts-de-Seine (2), notamment. A l'opposé, des régions ont été occultées (Champagne-Ardenne, Nord - Pas-de-Calais, Basse- et Haute-Normandie, Centre, Auvergne, entre autres) à l'instant où celle des Pays de Loire peut s'identifier à travers 4 ministres.

V. *Dyarchie. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

Premier ministre : Edouard Balladur, RPR.

Ministres d'Etat

Affaires sociales, santé et ville : Simone Veil.
 Intérieur et aménagement du territoire : Charles Pasqua, RPR.
 Garde des sceaux, ministre de la justice : Pierre Méhaignerie, UDF-CDS.
 Défense : François Léotard, UDF-PR.

Ministres

Affaires étrangères : Alain Juppé, RPR.
 Education nationale : François Bayrou, UDF-CDS (1).
 Economie : Edmond Alphandéry, UDF-CDS (1).
 Industrie, postes et télécommunications et commerce extérieur : Gérard Longuet, UDF-PR.
 Equipement, transports et tourisme : Bernard Bosson, UDF-CDS.
 Entreprises et développement économique, chargé des PME, du commerce et de l'artisanat : Alain Madelin, UDF-PR.
 Travail, emploi et formation professionnelle : Michel Giraud, RPR (1).
 Culture et francophonie : Jacques Toubon, RPR (1).
 Budget, porte-parole du Gouvernement : Nicolas Sarkozy, RPR (1).
 Agriculture et pêche : Jean Puech, UDF-PR (1).
 Enseignement supérieur et recherche : François Fillon, RPR (1).
 Environnement : Michel Barnier, RPR (1).
 Fonction publique : André Rossinot, UDF-rad.
 Logement : Hervé de Charette, UDF-P et R.
 Coopération : Michel Roussin, RPR (1).
 DOM-TOM : Dominique Perben, RPR (1).
 Jeunesse et sports : Michèle Alliot-Marie, RPR.
 Communication : Alain Carignon, RPR.
 Anciens combattants et victimes de guerre : Philippe Mestre, UDF (1).

Ministres délégués

Auprès du Premier ministre :
 Relations avec l'Assemblée nationale : Pascal Clément, UDF-PR (1).
 Relations avec le Sénat et rapatriés : Roger Romani, RPR (1).
Auprès du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville :
 Santé : Philippe Douste-Blazy, UDF-CDS (1).
Auprès du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire :
 Aménagement du territoire et collectivités locales : Daniel Hoeffel, UDF.
Auprès du ministre des affaires étrangères :
 Action humanitaire et droits de l'homme : Lucette Michaux-Chevry, RPR.
 Affaires européennes : Alain Lamassoure, UDF-PR (1).

(1) Ministres n'ayant jamais été membres d'un Gouvernement.

— *Délégués du Gouvernement.* Le décret 93-377 du 18-3 (p. 4341) crée des préfets délégués pour la sécurité et la défense auprès des préfets de zone de défense. Au surplus, M. Paul Bernard, préfet de la région Rhône-Alpes, président de l'association du corps préfectoral, a fait part dans une missive au ministre de l'intérieur de sa *stupéfaction* à propos d'une déclaration de Mme Royal, ministre de l'environnement, attribuant des *poubelles d'or* et des *bonnets d'âne* aux préfets à propos des décharges d'ordures (*Le Figaro*, 4-3).

— *Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.* Première nomination de haut fonctionnaire de la nouvelle cohabitation, M. de Silguy a été désigné secrétaire général du SCCI, par décret du 8-4 (p. 6141), en remplacement de M. Vial.

— *Solidarité.* Une divergence d'appréciations a opposé MM. Lang et Teulade concernant l'hébergement des sans domicile fixe lors de la vague de froid (*Le Monde*, 5-1). De la même façon, le ministre de l'éducation nationale s'est séparé de son collègue des affaires étrangères à propos de la charte européenne des langues régionales (cette *Chronique*, n° 64, p. 216), le 7-1 (*Le Monde*, 9-1).

Le gouvernement Balladur n'a pas échappé à ces divergences d'appréciations ; en dépit des instructions du Premier ministre (*infra*). C'est ainsi que M. Clément qui s'était déclaré favorable à la suppression des allocations familiales aux parents d'enfants délinquants (*Le Monde*, 13-4) a été désavoué par Mme Veil lors de la séance des questions d'actualité à l'AN, le 14-4 (p. 75).

— *Réunion de ministres.* Dès le 31-3, M. Balladur, Premier ministre, a réuni les membres de son gouvernement à Matignon en présence du secrétaire général du Gouvernement, M. Renaud Denoix de Saint-Marc (*Le Monde*, 2-4).

V. *Autorité judiciaire. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

GROUPES

— *Assemblée nationale.* A l'ouverture de la X^e législature, l'Assemblée ne comprenait plus que quatre groupes, l'Union du centre ayant rallié l'UDF qui ajoute le mot « centre » à son titre, mais les députés non inscrits, « agissant sous leur responsabilité personnelle et n'acceptant d'autres directives que celles de leur conscience », ont constitué le 29-4 un nouveau groupe « République et liberté » :

— groupe du Rassemblement pour la République : 244 membres et 14 apparentés (président M. Bernard Pons) ;

- groupe de l'Union pour la démocratie française et du centre : 210 membres et 5 apparentés (président M. Charles Millon) ;
- groupe socialiste : 52 membres et 5 apparentés (président M. Martin Malvy) ;
- groupe communiste : 22 membres et 1 apparenté (président M. Alain Bocquet) ;
- groupe République et liberté : 23 membres (président M. Jean Royer) ;
- non-inscrit : 1 (M. Michel Noir).

— *Sénat*. A la suite de leur nomination au Gouvernement, M. Daniel Hoeffel a été remplacé par M. Maurice Blin (Ardennes) à la présidence du groupe de l'Union centriste, et M. Charles Pasqua par M. Josselin de Rohan (Morbihan) à celle du groupe du Rassemblement pour la République, le 6-4.

Le groupe de l'Union des Républicains et des Indépendants (UREI) s'appellera désormais le groupe des Républicains et Indépendants (RI) (*BIRS*, 545, p. 25).

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Bibliographie*. Chr. Bidegaray, Haute Cour, *Politiques*, n° 5, 1993, p. 65.

— *Compétence*. Par un arrêt, en date du 5-2 (*Le Monde*, 7/8-2), la commission d'instruction de la Haute Cour a constaté la prescription quinquennale de l'action publique pour non-assistance à personne en danger à l'encontre des trois ministres impliqués dans l'affaire du sang contaminé (cette *Chronique*, n° 65, p. 208). En réaction, la commission *ad hoc* du Sénat, réunie le 16-2, a adopté une nouvelle proposition de résolution retenant en partie la qualification initiale des faits (cette *Chronique*, n° 65, p. 208), soit homicide involontaire et coups et blessures involontaires (*Le Monde*, 18-2). V. Rapport Jolibois, S, n° 219.

La Haute Cour ou l'éternel recommencement ?

— *Composition*. A la langueur (cette *Chronique*, n° 64, p. 198), la X^e législature a opposé la promptitude : dès le 14-4, l'AN a désigné ses juges titulaires et suppléants (p. 84). Venant après le choix sénatorial, la Haute Cour est désormais formée (cette *Chronique*, n° 64, p. 198).

V. *Révision de la Constitution*.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Autorisation d'arrestation* (art. 26, al. 3 C). Réuni le 21-1, le bureau de l'AN a décidé d'accorder l'autorisation d'arrestation de M. Jean-Michel Boucheron, député NI (Charente, 4^e) présentée par le garde des sceaux, à la demande du procureur général près la cour d'appel de Bordeaux (p. 1140). Un mandat d'arrêt international contre l'intéressé, réfugié en Argentine, a été délivré sur ces entrefaites (*Le Monde*, 31-1/1^{er}-2 et 4-2).

— *Inviolabilité*. La série des inculpations se poursuit (cette *Chronique*, n° 64, p. 198) : M. Kléber Malécot, sénateur (UC) du Loiret, l'a été le 14-1, pour violences avec préméditations (*Le Monde*, 16-1) ; puis des députés, MM. Claude Germon (s) (Essonne, 6^e), le 28-1, dans l'affaire Sages, pour trafic d'influence (*ibid.*, 30-1) ; Bernard Carton (s) (Nord, 7^e), le 24-1 pour complicité d'abus de pouvoir à propos d'un golf (*ibid.*, 26-1) et Mme Martine Daugeilh (RPR) (Alpes-Maritimes, 2^e), le 24-2, en raison d'ingérence et d'abus de confiance (*Libération*, 4-3).

Deux députés de la X^e législature ont été, à leur tour, mis en examen, pour utiliser la nouvelle terminologie (cette *Chronique*, n° 65, p. 210) : MM. Henry Jean-Baptiste (UDF) (Mayotte) (faux et usage de faux), le 26-3 (*Le Monde*, 28/29-3), et Michel Noir (NI) (Rhône, 2^e), le 29-3 (recel d'abus de biens sociaux dans l'affaire Botton) (*ibid.*, 31-3).

M. François Léotard, qui avait démissionné de son mandat (cette *Chronique*, n° 63, p. 192) a bénéficié, le 5-2, d'un non-lieu partiel dans l'affaire de Port-Fréjus. La chambre d'accusation de la cour d'appel de Lyon a souhaité, à ce propos, un supplément d'information (*Le Monde*, 6-2).

— *Irresponsabilité*. La publication du rapport de la commission d'enquête de l'AN relative à la Mafia (cette *Chronique*, n° 64, p. 186), le 3-2, a provoqué le dépôt d'une plainte contre X... avec constitution de partie civile par le maire de Grenoble, dont la ville avait été mise en cause (*Le Figaro*, 16-2). Dont acte de l'inanité.

En revanche, M. François Grosdidier, député (RPR) (Moselle, 1^{re}), a été condamné, à Metz, le 14-4, pour injures publiques, à une amende et des dommages et intérêts, au profit du sénateur-maire, M. Jean-Marie Rausch, lors de l'élection mouvementée de celui-ci à la présidence du conseil régional de Lorraine, en 1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 179) (*Libération*, 15-4).

LETTRE RECTIFICATIVE

— *Procédure*. Le conseil des ministres réuni le 17-3 a adopté une lettre rectificative qui complète un projet de loi en matière de logement (*Le Figaro*, 18-3), conformément au formalisme décidé, le 28-12-1989, par le CC (90-285 DC, Loi de finances pour 1990, cette *Chronique*, n° 57, p. 183).

V. *Premier ministre*.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* Jean Roche et André Pouille, *Libertés publiques*, Dalloz, 10^e éd., 1993 ; *Droit et politique de la nationalité française depuis les années 60*, Actes du colloque de Nantes, 1991, Edisud, 1993 ; J.-P. Bizeau, Pluralisme et démocratie, *RDP*, 1993, p. 513 ; B. Frappat, Oreilles d'Etat, *Le Monde*, 5-3 ; J. Ruhellin-Devichi, R. Abraham, Les mariages blancs, *RFDA*, 1993, p. 166.

Chr. V. Coussirat-Coustère, Jurisprudence de la CEDH (1989-1991), *AFDI*, 1991, 1993, p. 581 ; J.-F. Flauss, Les droits de l'homme comme élément d'une constitution et de l'ordre européen, *PA*, 30-4.

Concl. D. Kessler, sous CE, 2-11-1992, Kherouaa (voile islamique), *RFDA*, 1993, p. 112.

Notes P. Sabourin, sous CE, 2-11-1992, Kherouaa, *RDP*, 1993, p. 220 ; G. Kouhi, id., *D*, 1993, p. 108 ; D. Turpin, CE, 20-3-1991, La Cinq SA, *PA*, 24-3 ; J.-P. Gridel, Cass., 11-12-1992 (transsexualité), *La Vie judiciaire*, 1^{er}-2 ; J.-P. Marguénaud, id., *D*, 1993, p. 101.

— *Commission consultative des droits de l'homme. V. Premier ministre.*

— *Droit de grève.* Le TGI de Paris a déclaré illégal, le 12-3 (*Libération*, 15-3), un préavis de grève relatif au métro, au motif pris de ce qu'il ne respectait pas le délai de cinq jours francs obligatoire entre deux préavis déposés par la même organisation syndicale sur un même sujet.

— *Egalité devant la loi.* La décision 92-316 DC rendue par le CC a été l'occasion d'une nouvelle manifestation jurisprudentielle (cette *Chronique*, n^o 62, p. 190). L'exclusion des entreprises, détenant légalement un *monopole* pour l'ensemble des activités correspondant aux délégations de service public, en matière de prévention de la corruption et de transparence (art. 41) se trouvent dans des *situations différentes* des autres organismes. Par voie de conséquence, le principe d'égalité peut être, à hon droit, écarté par le législateur. Il en va de même des collectivités territoriales et leurs groupements et des sociétés d'économie mixte locales s'agissant des prises de participation (art. 76-II).

A l'opposé, la loi mérite d'être censurée, lorsqu'elle écarte successivement de la concurrence les sociétés dont le capital est directement ou indirectement majoritairement détenu par la collectivité délégante (art. 41 b) et les sociétés d'économie mixte d'intérêt national et les sociétés filiales (art. 48, 1, al. 2).

De la même façon, l'exclusion du champ d'investigation de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics, des établissements publics à caractère industriel et commercial ne peut justifier la différence de traitement qui lui est réservé au regard des objectifs de la loi (art. 49).

— *Informatique et liberté*. Le Premier ministre a adressé aux membres du Gouvernement une circulaire datée du 12-3 (p. 4137) relative à la protection de la vie privée, en matière de traitements automatisés. Un fichier des cartes grises au sein des services de l'Etat dans le département a été créé par un arrêté du ministre de l'intérieur (p. 4935).

La CNIL a estimé, en décembre 1992 (*Le Monde*, 6-2), qu'une étude du CNRS avait été menée en violation du secret médical, à la suite de l'utilisation d'un fichier biomédical.

— *Inviolabilité du domicile*. La Cour européenne des droits de l'homme a sanctionné *bis repetita* la France (cette *Chronique*, n° 64, p. 202). Par les arrêts Funke, Crémieux et époux Mialhe, rendus le 25-2, l'administration des douanes a méconnu l'inviolabilité du domicile, la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable, ainsi que le respect de la vie privée et familiale (*Le Monde*, 28-2/1^{er}-3).

— *Liberté de la communication audiovisuelle*. Pour la première fois depuis sa création, il a été procédé au renouvellement d'un tiers des membres du CSA (art. 3 et 27 de la loi du 30-9-1986, rédaction de la loi du 17-1-1989). Par décret du 23-1 (p. 1264), le Président de la République a nommé M. Hirsch en remplacement de M. Bunel ; le président du Sénat a choisi M. Philippe-Olivier Rousseau pour succéder à M. Balle. Le président de l'Assemblée nationale a reconduit pour un mandat entier Mme Dagnaud qui avait achevé celui de M. Barrère, pour une durée inférieure à deux ans (cette *Chronique*, n° 59, p. 212).

— *Liberté de la presse*. La Cour de cassation a donné satisfaction, le 27-1, à *L'Événement du Jeudi* dans son action contre M. Jean-Christophe Mitterrand (cette *Chronique*, n° 62, p. 192), en décidant qu'un conseiller du Président de la République était *détenteur d'une parcelle de l'autorité publique*. Il suit de là que les juridictions civiles sont incompétentes.

V. Président de la République.

En revanche, l'hebdomadaire a été condamné, le 24-2, par le tribunal de Paris, pour avoir publié une conversation téléphonique entre un avocat et son client impliqué dans l'affaire du sang contaminé (*Le Monde*, 26-2).

— *Liberté individuelle*. Si, à la faveur d'une réserve d'interprétation, le CC a estimé, le 20-1 (92-316 DC), que le service central de prévention de la corruption, en matière de passation des marchés publicitaires, était habilité à centraliser des informations, il ne pouvait pas constater lui-même des infractions : *le législateur n'a pas entendu déroger aux dispositions protectrices de la liberté individuelle*, prévues par la loi informatique et liberté du 6-1-1978 (art. 1^{er}, al. 1 à 3). Le venin a été ainsi ôté.

En revanche, au terme d'une démarche constante (29-12-1983, loi de finances pour 1984 ; 10-11 octobre 1984, entreprises de presse, cette *Chro-*

nique, n^{os} 29 et 33, p. 178 et 169), le juge a censuré l'al. 5 de l'art. 1^{er} autorisant ledit service central à recourir à des personnalités qualifiées en vue de procéder à des *investigations* de caractère technique, motif pris de ce que la formulation n'étant pas définie *de manière suffisamment claire et précise, en les limitant à celles qui relèvent d'enquêtes administratives [est] susceptible d'entraîner des atteintes à la liberté individuelle sans garantie de l'autorité judiciaire* (art. 66 C).

De la même façon, l'art. 5 de la loi a été jugé liberticide, en ce qu'il conférerait audit service des moyens d'investigation excessifs (communication de documents sans obligation de motivation, avec possibilité de rétention) ; le droit de convocation abusif de toute personne, sans mention de l'assistance d'un conseil ou d'un procès-verbal dressé contradictoirement. Trop, c'est trop, serait-on tenté d'opiner, au regard de la liberté personnelle et du droit de propriété. La censure est d'autant plus cinglante pour le Gouvernement que celui-ci est censé bénéficier, sur une matière aussi sensible, de l'avis du Conseil d'Etat.

— *Liberté de communication des pensées et des opinions.* L'obligation de publication des dons consentis par des personnes morales aux candidats et aux partis politiques, mentionnée aux art. 9 et 13 de la loi relative à la prévention de la corruption, n'est contraire ni à la liberté de communication, ni à l'activité des partis politiques (art. 4 C), a estimé le CC, le 20-1 (92-316 DC), dès lors que la finalité poursuivie par le législateur est d'assurer une meilleure information des citoyens et une plus grande transparence de la vie publique. En outre, les infractions prévues en matière d'activités publicitaires (art. 20 à 22 et 25) ne portent pas atteinte au principe de libre communication, *en l'absence de disproportions manifestes.*

V. Proportionnalité des peines.

— *Liberté d'entreprendre.* Fidèle à sa démarche (cette *Chronique*, n^o 58, p. 143), le CC a rappelé, le 20-1, que cette liberté n'est *ni générale, ni absolue*, et que des limitations peuvent lui être apportées, au nom de l'intérêt général, par le législateur. L'objectif de transparence économique justifie des dispositions restrictives, compte tenu des *particularités* des activités publicitaires (art. 20 et 21), au même titre que les limitations prévues en matière de délégations de service (art. 40).

— *Liberté des professeurs de l'enseignement supérieur.* Le ministre de l'éducation nationale a renoncé dans une lettre du 15-2, adressée aux présidents des sections de droit et d'économie du CNU, à proposer la nomination au Président de la République de professeurs pour lesquels un avis négatif avait été émis par le CNU : *Notre tradition universitaire et le principe de valeur constitutionnelle d'indépendance des professeurs d'université n'autorisent pas, en effet, le pouvoir administratif à interférer de la sorte sur les nominations* (*Le Monde*, 17-2). Au demeurant, le président Jeanneau, au

nom du CNU, avait envoyé une missive au chef de l'Etat, le 11-1, rappelant avec force ce principe constitutionnel (cette *Chronique*, n° 30, p. 169).

— *Liberté religieuse*. Le ministre de l'intérieur n'a pas accordé un visa d'entrée à des imans de nationalités algérienne et égyptienne invités par la mosquée de Paris à l'occasion du ramadan (*Le Monde*, 28-2/1^{er}-3).

— *Présomption d'innocence*. Pour la première fois, un journal, *La Voix du Nord*, a été condamné le 22-2, par une ordonnance de référé du président du TGI de Lille à la publication d'un communiqué rappelant *le respect qui est dû à la présomption d'innocence*, en application de l'art. 9-1 du code civil (rédaction de la loi 93-2 du 4-1) (*Le Monde*, 24-2). Le quotidien *Nice-Matin* l'a été à son tour par le président et vice-président du TGI de Nice à deux reprises, les 9 et 18-3 (*ibid.*, 12 et 20-3).

— *Proportionnalité des peines*. La décision 92-316 DC s'inscrit dans la perspective tracée par la décision Sécurité et liberté (19/20-1-1989, CCF, 17, p. 245) qu'en l'absence de disproportion manifeste entre les infractions et les sanctions concernées il ne lui appartient de substituer sa propre appréciation à celle du législateur.

— *Respect de la vie privée*. Le journal *Libération* a révélé, le 4-3, l'existence d'écoutes téléphoniques pratiquées fin 1985-début 1986 au domicile du journaliste M. Edwy Plenel. Des collaborateurs de la cellule antiterroriste de l'Elysée ayant été mis en cause, la présidence de la République a dénié toute participation officielle (*Le Monde*, 7/8-3). La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) (cette *Chronique*, n° 60, p. 214) a été chargée par le Premier ministre d'une enquête, le lendemain (*Le Monde*, 6-3). Son président, M. Bouchet, a fait savoir, dès le 12-3, que ces écoutes portaient gravement atteinte à la vie privée des personnes visées ainsi qu'au secret professionnel dont *les journalistes et les avocats doivent bénéficier dans une société démocratique* (*ibid.*, 14/15-3).

D'autres révélations devaient être apportées par *Libération* (12 et 13/14-3). Des informations judiciaires ont été ouvertes (*Le Monde*, 9 et 21/22-3).

De manière opportune, la CNCIS avait publié au préalable son premier rapport d'activités (*ibid.*, 12-11).

LOI

— *Bibliographie*. L. Favoreu, La vignette et la Constitution, *Le Figaro*, 10/11-4.

— *Compétence du législateur*. Un arrêt Lovaert de la Cour de cassation, rendu le 6-4 (*Le Monde*, 8-4), a décidé que la taxe automobile (ou vignette), perçue depuis 1988 sur le fondement d'une circulaire du 12-1-1988, était

entachée d'inconstitutionnalité, au motif de ce qu'elle ressortit à la compétence de la loi. Celle-ci fixe, en effet, *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature* (art. 34 C). Seule une mesure de validation permettra de trancher le nœud gordien, le moment venu.

V. Pouvoir réglementaire.

— *Conformité de la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*. Après examen du CC (décision 92-316 DC), la loi 93-122 du 29-1 (p. 1588) a été promulguée.

V. Transparence.

— *Contrôle de l'application*. Du bilan de la IX^e législature dressé au BIRS (545, p. 3), il résulte, notamment, un fort pourcentage de lois d'application directe (35 %) ; concernant les dispositions à appliquer, 40 % demeurent en attente et les délais d'exécution restent préoccupants (une moyenne de 314 jours).

— *Etendue de la compétence du législateur*. Le CC a estimé, de manière classique, le 20-1 (91-293 DC, 23-7, 1991, cette *Chronique*, n° 60, p. 216), que, *dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'art. 34 C, le législateur peut modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées ; qu'il lui incombe seulement, lorsqu'il exerce son pouvoir d'abrogation de la loi, de ne pas priver de garanties légales des principes constitutionnels* (92-317 DC).

Au prix d'une réserve d'interprétation, le CC a écarté, le 20-1, le grief d'incompétence négative, dont le législateur se serait rendu coupable en renvoyant à un décret le soin de fixer des modalités de la commission des partis politiques (art. 11 de la loi relative à la prévention de la corruption).

LOI DE FINANCES

— *Bibliographie*. R. Hertzog, *Le pouvoir dépensier, RFFP*, n° 41, 1993, p. 98.

MAJORITÉ

— *Adieu*. « A la majorité qui s'en va, et qu'accompagnent mes pensées fraternelles, je dis qu'au-delà des difficultés du moment viendra le temps du jugement serein sur la période qui s'achève. J'ai confiance dans celui de l'Histoire », a déclaré le Président de la République le 29-3 à la télévision. Il a ajouté : « A la majorité qui arrive, je dis mon souhait qu'elle sache trouver les voies qui lui permettront de répondre aux aspirations des Français » (*Le Monde*, 31-3). V. *Dyarchie*.

— *Coordination*. Le Premier ministre a réuni les dirigeants de la majorité le 6-4 pour leur premier déjeuner hebdomadaire, auquel assistent les présidents du RPR, M. Chirac, de l'UDF, M. Giscard d'Estaing, du PR, M. Longuet, et du CDS, M. Méhaignerie, ainsi que MM. Pasqua et Juppé pour le RPR, les présidents des groupes RPR et UDF à l'Assemblée, MM. Pons et Millon, les deux ministres délégués chargés des relations avec les assemblées, MM. Clément et Romani, et enfin le directeur du cabinet du Premier ministre, M. Bazire (*Le Monde*, 8-4).

MINISTRE

— *Bibliographie*. F. Lamoureux, Pour une responsabilité politique individuelle des ministres devant le Parlement, *Le Monde*, 26-2 ; B. Mathieu, La responsabilité pénale des ministres, *PA*, 13-1.

— *Ancien ministre*. MM. Le Drian et Chapuis ont trouvé refuge à l'inspection générale de l'éducation nationale (décrets des 1^{er} et 10-3, p. 3277 et 4017), selon une démarche relevée (cette *Chronique*, n° 65, p. 211).

— *Article 23 C*. Un audit demandé par le maire de Marseille sur la gestion de l'OM a mis en cause la compatibilité des fonctions d'administrateur de la SA Olympique de Marseille exercées par M. Bernard Tapie avec celles de ministre, que l'article 23 C déclare incompatibles avec « toute activité professionnelle ». Ladite SA est en effet constituée en société anonyme, régie par la loi du 24-7-1966 sur les sociétés commerciales, en vertu de la loi n° 84-610 du 16-7-1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives ; toutefois, l'article 14 dispose que « les membres élus des organismes de direction ne peuvent recevoir que le remboursement des frais justifiés » : il ne semble donc pas s'agir d'une « activité professionnelle » (*France-Soir*, 24-2).

— *Condition*. Tandis que M. Kouchner renonçait, le 16-3, à présenter sa candidature à un emploi de professeur associé devant la commission de spécialistes de la Faculté de médecine de l'hôpital Cochin de Paris (*Le Monde*, 18-3), il obtenait gain de cause devant la Cour de cassation, le 27-1 (*Libération*, 28-1), dans le procès intenté au journal *Le Parisien* (cette *Chronique*, n° 56, p. 207). Pour diffamation envers un ancien ministre (M. Charasse), le procureur de la République de Clermont-Ferrand, à la demande du garde des sceaux (*ibid.*, n° 65, p. 211), a engagé une procédure contre trois journaux (*Le Monde*, *Le Quotidien* et *Le Nouvel Observateur*) qui mettaient en cause le ci-devant ministre du budget à propos de l'affaire Botton (*Le Monde*, 8-1). L'incompétence *ratione loci* du tribunal correctionnel ayant été excipée, la cour d'appel de Riom sera appelée à se prononcer (*ibid.*, 19-2).

Quant à M. Tapie, il a été condamné, le 27-1, à payer un franc de dommages et intérêts à M. Le Pen pour injure lors de la campagne des élections locales en 1992 (*ibid.*, 29-1). La vente de la Société Adidas par le ministre de la ville à un pool d'actionnaires où des groupes nationalisés interviennent à hauteur de 42 % du capital, le 15-2 (*ibid.*, 16/17-2), a provoqué une polémique : le Premier ministre a affirmé, le lendemain, sur France 3 que cette cession s'était opérée *sans aucune pression du Gouvernement* (*ibid.*, 18-2). A son tour, le Président Mitterrand devait affirmer sur France 3, le 19-2 : *Il n'y a pas eu de faveurs !... J'ai appris cette affaire en lisant le journal* (*ibid.*, 21/22-2). A défaut de constitution d'une commission d'enquête, il a appartenu, incontinent, à M. Jean Arthuis, sénateur (UC) (Mayenne), rapporteur général de la commission des finances, d'obtenir les informations souhaitées, le 16-2 (art. 164, § IV de l'ord. 58-1374 du 30-12-1958 portant loi de finances pour 1959).

— *Cumul avec la fonction dirigeante d'un parti.* Comme en 1986 (cette *Chronique*, n° 38, p. 175), des ministres du Gouvernement Balladur détiennent simultanément des responsabilités partisans : MM. Alain Juppé (secrétaire général du RPR) ; François Bayrou (secrétaire général de l'UDF) ; Pierre Méhaignerie et Bernard Bosson, président et secrétaire général du CDS, et Gérard Longuet, président du PR. Le Premier ministre devait s'opposer, le 18-4, sur TFI, à ce que le Gouvernement devienne *un comité des états-majors de partis* (*Le Monde*, 20-4).

V. Gouvernement.

— *Responsabilité comptable.* La Cour des comptes a déclaré par un arrêt du 30-9-1992, notifié en janvier, M. Christian Nucci, comptable de fait à propos de l'affaire du Carrefour du développement (cette *Chronique*, n° 45, p. 181), conjointement avec MM. Chalié (ancien directeur de cabinet) et Trillaud (chef du service des dépenses), d'environ 52 millions de francs. Examinant la portée de l'amnistie dont l'ancien Premier ministre avait bénéficié devant la Haute Cour de justice, en 1990 (*ibid.*, n° 54, p. 193), la Cour a estimé que, *si les faits amnistiés perdent leur caractère criminel ou délictueux*, l'amnistie n'a pas pour effet *d'effacer l'existence matérielle de ces faits ni éventuellement leur caractère dommageable à l'égard de tiers* (*Le Monde*, 29-1).

V. J. Magnet, Gestion de fait in *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Economica, I, 1991, p. 874.

PARLEMENT

— *Bibliographie.* H. Message, Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?, *RFFP*, 1993, n° 41, p. 14 ; M.-Th. Viel, La répartition

des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre, *RDP*, 1993, p. 141 ; P. Jarreau, Bilan d'une législature, *Le Monde*, 12-10 ; L'ordre parlementaire, *Politix*, n° 20, 1992.

Note. J.-P. Camby, sous CE 21-10-1992, Couveinhes, *PA*, 2-4 (statut des assistants parlementaires).

— *Délégation de l'AN pour les communautés européennes.* M. Robert Pandraud a été élu président de la délégation de l'AN pour les communautés européennes le 20-4, et le même jour, la conférence des présidents (à laquelle le président de la délégation siège désormais : cette *Chronique*, n° 65, p. 204) a confié à la délégation un pouvoir d'instruction systématique de tous les documents communautaires entrant dans le champ de l'art. 88-4 C ; ses conclusions pourront prendre la forme d'une proposition de résolution, que les commissions permanentes devront examiner dans le délai d'un mois. La 1^{re} proposition de résolution de la nouvelle législature a été déposée le 27-4 par les présidents de la délégation et de la commission des lois ; elle concerne la proposition de directive sur le traitement des données à caractère personnel (AN, n° 117).

— *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.* M. Jacques Mossion, sénateur (UC), a été élu président le 28-4, et M. Robert Galley, député (RPR), vice-président (*BIRS*, 545).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Contentieux. Sénat.*

PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie. Dictionnaire des parlementaires français (1940-1958)*, t. II, La Documentation française, 1992 ; A. Passeron, Quelle retraite pour les parlementaires ?, *Le Monde*, 3-4.

V. *Libertés publiques.*

PARTIS POLITIQUES

— *Comptes.* La CCFP a publié les comptes de 1991 des partis et groupements politiques en annexe au *JO* du 20-2 (pagination spéciale). Entrent dans le champ de la loi : 34 partis qui ont bénéficié de l'aide publique, 20 organisations qui ont obtenu l'agrément d'une association de financement, ainsi que les fédérations des partis nationaux qui ont créé une association de financement.

Le CCFP constate que n'ont pas rempli leurs obligations légales :

— trois partis ayant bénéficié de l'aide publique : la Fédération des indépendants, le Rassemblement pour la Guyane dans la République et

l'Union départementale des élus socialistes et républicains des Hautes-Pyrénées ;

- une formation à association de financement : le Rassemblement des indépendants nationaux ;
- la fédération de Charente-Maritime du parti des Verts.

En raison de l'intégration des comptes des fédérations dans ceux des partis nationaux, la publication par la CCFP concernent au total les comptes de 48 partis et groupements politiques.

— *Contestation.* Le bureau exécutif du PS a rejeté, le 13-1, le projet sur les retraites étudié par le Gouvernement (*Le Monde*, 15-1).

— *Financement privé.* La loi n° 93-122 du 29-1 (p. 1588) complète le 1^{er} al. de l'art. 11-4 de la loi du 11-3-1988 en limitant les dons des personnes morales à 25 % des ressources retracées dans les comptes du dernier exercice du parti ou à 2,5 % de la subvention publique à ce parti ; la liste de ces personnes morales doit être annexée au compte soumis à la CCFP et publié par celle-ci.

La CCFP a accordé son agrément à de nouvelles associations de financement (p. 101, p. 1400, p. 2058, p. 3348, p. 3688, p. 4392, p. 5944, p. 6471).

— *Financement public : attribution.* La loi 90-55 du 15-1-1990 a divisé l'aide publique en deux fractions, dont la première, proportionnelle aux suffrages obtenus, ne devait être attribuée qu'après le prochain renouvellement de l'AN, tandis que la seconde, proportionnelle à la représentation parlementaire, s'appliquerait jusque-là. L'aide publique étant attribuée sur une base annuelle, le Premier ministre envisageait de distribuer la dotation inscrite dans la loi de finances pour 1993 sur la base de la seule représentation parlementaire ; les protestations des écologistes l'ont conduit à consulter le CE, qui a estimé que les crédits devaient être ventilés : seule la représentation parlementaire peut être prise en compte pour le 1^{er} trimestre, tandis que la répartition en deux fractions s'applique ensuite, compte tenu des résultats des élections de mars (*Le Monde*, 28-1 et 3-3). En conséquence, le décret n° 93-357 du 17-3 (p. 4206) fixe les crédits correspondant à la période du 1^{er}-1 au 2-4, et les répartit conformément aux déclarations des parlementaires, soit 145 000 000 F distribués entre 49 partis (contre 40 en 1992 et 34 en 1991). Le solde de la dotation fera l'objet d'une répartition ultérieure.

— *Financement public : modifications.* La loi 93-122 précitée a apporté deux importantes modifications au financement public. Elle ramène de 75 à 50 le nombre de candidats présentés requis pour bénéficiaire de la première fraction de l'aide publique ; elle réserve d'autre part l'attribution de la seconde fraction aux partis bénéficiaires de la première : les partis représentés dans les assemblées ne pourront donc accé-

der au financement public sur la base de leur représentation parlementaire que s'ils ont présenté au moins 50 candidats aux élections législatives. Ainsi un terme est mis au détournement de la loi par des pseudo-partis qui ne comportaient qu'un seul représentant ou par les associations fictives de non-inscrits.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* Dominique Pouyaud, Les décrets réglementaires du Président de la République, *RFDA*, 1993, p. 55 ; Michel Lascombe, Les décrets délibérés en conseil des ministres et le rapport Vedel, *PA*, 26-4.

— *Décret non délibéré en conseil des ministres.* Un décret 93-298 du 9-3 portant création du Conseil pour les droits des générations futures (p. 3176) supprime le Haut Comité de l'environnement et crée une nouvelle instance consultative auprès du Président de la République qui en nomme les neuf membres. Ce décret réglementaire signé par M. Mitterrand n'a pas été délibéré en conseil des ministres.

— *Délégalisation.* Comme à l'accoutumée (cette *Chronique*, n° 65, p. 213), le CC a jugé, le 6-4, que la détermination des autorités et départements ministériels dont dépendent les fonctionnaires chargés des fonctions d'inspecteur du travail a trait à la répartition d'attributions de l'État (art. L. 611-4 du travail). Elle ressortit, par voie de corollaire, à la compétence réglementaire (93-174 L). Il en est de même de l'autorité administrative habilitée à exercer des attributions de l'État.

V. Loi.

POUVOIRS PUBLICS

— *Ordre de préséance.* Il appartient, selon le ministre de l'intérieur, au sens de l'art. 18 du décret du 13-9-1989 (cette *Chronique*, n° 52, p. 191), au Gouvernement ou à l'autorité invitante d'apprécier la place qu'il convient de donner à une personnalité invitée. S'agissant de consuls, l'usage les place, en règle générale, après les sénateurs (AN, *Q*, p. 522). Un ministre en exercice convié à une inauguration, en province, occupe le premier rang, devant le préfet, même pris en sa qualité de maire. En revanche, le rang d'un ancien ministre n'est pas fixé. Il pourrait se situer immédiatement après le préfet (*ibid.*).

— *Privilège.* M. Jacques Chirac, président du RPR, bénéficie de l'accès au réseau téléphonique réservé aux seules autorités de l'État (*l'interministériel*) contre tous les usages de la V^e République. *Big Brother* ou le Grand Electeur de Sieyès ? (*Le Monde*, 24-4).

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* M. Th. Viel, art. précité, *RDP*, 1993, p. 141 ; P. Jarreau, Edouard Balladur, après le velours, *Le Monde*, 20-4.

— *Attributions.* Pour la seconde fois, de manière inédite (cette *Chronique*, n° 63, p. 176), M. Pierre Bérégovoy a été appelé à cumuler des fonctions, celle de ministre de la défense, dont il est par ailleurs *le responsable* (art. 21, al. 2 C).

— *Commission nationale consultative des droits de l'homme.* Le décret 93-182 du 9-2 (p. 2192) modifie la composition de cette *commission indépendante* qui assiste de ses avis le Premier ministre dans le domaine des droits de l'homme. La commission comprend, entre autres, avec voix délibérative : un député, un sénateur et le médiateur de la République (nouvelle rédaction des art. 1^{er} et 2 du décret 84-72 du 30-1-1984). Un arrêté du 18-3 (p. 4299) a nommé à sa tête M. Paul Bouchet, conseiller d'Etat.

— « *Délit d'amitié* » ? M. Pierre Bérégovoy a été mis en cause par *Le Canard enchaîné*, le 3-2, à propos d'un prêt consenti, sans intérêt, par Roger-Patrice Pelat, en 1986. *Ce prêt a été déclaré dans un acte notarié... Je considère que je n'ai rien à me reprocher*, devait répliquer l'intéressé, le 4-2 (*Le Monde*, 4 et 6-2). Le chef de l'Etat, intervenant sur France 3, le 19-2, après s'être interrogé sur le fait qu'il aurait commis naguère un *délit d'amitié* à propos de Roger-Patrice Pelat (cette *Chronique*, n° 50, p. 201), devait se solidariser de son Premier ministre : *Quand il s'agit d'un homme intègre comme lui, j'éprouve comme une sorte de souffrance à le voir mis en cause (ibid., 21/22-2).*

— *Instructions aux ministres.* Au cours de la première réunion de travail ministériel, le 31-3, M. Edouard Balladur a donné des instructions aux ministres, au terme d'un communiqué : *La solidarité... gouverner dans la clarté et l'esprit de rassemblement (Le Figaro, 1^{er}-4).*

— *Nomination.* M. Edouard Balladur est devenu le 13^e Premier ministre de la V^e République ou le 7^e sous la présidence de M. François Mitterrand (décret du 29-3, p. 5532). Celui-ci a annoncé sa nomination, de manière inhabituelle, à la télévision.

V. *Gouvernement. Lettre rectificative. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* J.-Cl. Zarka, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la V^e République* (1986-

1992), LGDJ, 1992 ; Jean d'Ormesson, Une conception monarchique, *Le Figaro*, 4-3 ; J. Petot, L'Europe, la France et son Président, *RDP*, 1993, p. 325 ; A. Rollat, Le second tribunal de M. Mitterrand, *Le Monde*, 30-1 ; M.-Th. Viel, art. précité, *RDP*, 1993, p. 141.

— *Acquis calédoniens*. Recevant les signataires des accords de Matignon, le chef de l'Etat leur a assuré, le 4-2, qu'il *veillerait* à la poursuite de leur mise en œuvre : *un accord de cette nature compte tenu de sa force et de son ampleur n'a rien à craindre des éventuels changements politiques* (*Libération*, 5-2).

— « *Acquis sociaux* ». Répondant aux vœux des « forces vives », le chef de l'Etat a répété sa mise en garde du 31 janvier (cette *Chronique*, n° 65, p. 215) : « Je demande que l'on préserve toutes les conquêtes sociales » (*Le Monde*, 7-1), et à nouveau au centenaire de l'inspection du travail (*ibid.*, 21-1).

— *Chef des armées*. Des avions de combat français sont intervenus, de manière ponctuelle, en Irak, les 13 et 18-1 (*Le Monde*, 15 et 20-1) en vue d'assurer le respect des zones d'exclusion aérienne (cette *Chronique*, n° 64, p. 210). En revanche, cette force n'a pas procédé au bombardement de Bagdad le 17-1 (*ibid.*, 19-1). Le Président a décidé l'envoi d'un groupe aéronaval en Adriatique, le 26-1 (*ibid.*, 19-1). En application d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, la France participe au contrôle de la zone d'exclusion aérienne en Bosnie-Herzégovine et à la surveillance du Danube (*ibid.*, 2 et 7-4).

— *Collaborateurs*. La Cour de cassation a jugé, le 27-1, que M. Jean-Christophe Mitterrand, « nommé par arrêté du Président de la République conseiller à la présidence de la République pour les affaires africaines et malgaches, accomplissait (...) de nombreuses et importantes missions et participait à la mise en œuvre de réunions internationales », ce qui lui conférait une parcelle d'autorité et de puissance publique. La juridiction civile qui avait condamné *L'Événement du jeudi* pour diffamation à son égard (cette *Chronique*, n° 57, p. 194) était donc incompétente (voir aussi n° 62, p. 192).

M. Christian Nique, nommé inspecteur général de l'éducation nationale, a cessé ses fonctions de conseiller technique à la présidence (p. 951), ainsi que Mme Paule Dayan (p. 4221), nommée secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature (cette *Chronique*, n° 65, p. 214). Mme Bettina Laville, ancien directeur du cabinet du ministre de l'environnement (M. Brice Lalonde), remplace, aux fonctions de conseiller technique pour l'environnement (p. 4221), M. Jean Audouze nommé président du conseil d'administration de l'établissement public du parc et de la grande halle de La Villette (*Bulletin quotidien*, 19-3). M. Louis Joinet, conseiller pour la justice du Premier ministre, est nommé chargé de mission auprès du Président de la République (p. 5774), ainsi que M. Maurice

Benassayag, jusque-là délégué général à l'innovation sociale et à l'économie sociale au ministère des affaires sociales (p. 6494).

— *Conjoint*. Présidente de la Fondation France-Libertés, Mme Danielle Mitterrand a présenté, le 25-2, le passeport européen contre le racisme (*Le Monde*, 27-2). En cette qualité, elle devait être nommée à la Commission nationale consultative des droits de l'homme placée auprès du Premier ministre (arrêté du 18-3, p. 4300).

— *Conseil interministériel*. A l'issue de la visite du chef de l'Etat à Vaison-la-Romaine, le 23-1, un conseil s'est tenu, le 3-2, en vue de coordonner l'aide aux communes sinistrées du Vaucluse (*Le Monde*, 5-2).

— *Coprince de la Principauté d'Andorre*. Conformément à la tradition découlant de l'acte de paréage de 1278, le Président de la République et l'évêque espagnol de Seo de Urgel sont conjointement, et de manière indivise, le chef de l'Etat de la Principauté, aux termes de l'art. 43 de la Constitution, adoptée par le peuple andorran, le 14-3, et signée par les coprinces, les 29 et 30-4 (*Le Monde*, 13/16-3 et 4-5).

Ces derniers assurent la représentation de la souveraineté dans l'ordre international. Ils sont, par ailleurs, les arbitres et les modérateurs du fonctionnement des pouvoirs publics (art. 44). Ils agissent tantôt avec le contreseing du chef du Gouvernement (art. 45), tantôt de leur propre initiative (art. 46). Le président Luchaire qui a participé à la rédaction de la Constitution a bien voulu nous la communiquer. Qu'il en soit vivement remercié.

— « *Devoir d'Etat* ». Après avoir rappelé, à l'occasion d'un entretien au journal *Le Monde*, le 9-2, que le Président est libre de son choix, s'agissant de la nomination du Premier ministre (cette *Chronique*, n° 38, p. 160), tout en reconnaissant que celui-ci ne peut être qu'issu de la majorité parlementaire (*c'est le b.a.-ba de ce genre d'exercice*), M. François Mitterrand devait, avec constance (*ibid.*, p. 159), affirmer : *Quelle que soit l'éventualité à venir, mon premier but politique sera de remplir la fonction pour laquelle j'ai été élu. Cette fonction me commande de contribuer à la bonne marche des institutions et de respecter la volonté populaire... J'accomplirai mon devoir d'Etat* (entretien précité).

Cultivant l'ironie, il ajoutera : *Je n'ai pas l'intention de démissionner... Une élection législative, ce n'est pas une élection présidentielle* (France 3, le 18-2) : *Et si on commence comme ça, alors on n'en finira pas, ce sera l'instabilité permanente. Il n'y a pas de raison de ne pas faire démissionner un député ou le Président de la République s'il y a un changement de majorité dans un conseil municipal. En revanche, devait-il avertir, si la politique qui est faite me paraît inacceptable, je pense que ce seront les Français qui auront à décider* (*Le Monde*, 20-2).

— *Fin du président-législateur ?* Dans un entretien à *La Vie* (15-4), le chef de l'Etat a souhaité que les projets de loi relatifs à la bioéthique

adoptés par les députés en 1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 171) puissent trouver un aboutissement législatif : *Je souhaite que la nouvelle majorité les considère comme une toute première priorité de la législature.*

V. Dyarchie.

— *Fonction.* « Le Président de la République n'a pas pour charge de gouverner à la place du Gouvernement, a déclaré M. Mitterrand en recevant les vœux des corps constitués. Il n'y a pas de gouvernement-bis ici » (*Le Monde*, 7-1).

— *Interventions.* Le Président de la République a répondu en direct aux questions posées par Minitel, sur France 3, les 18 et 19-2 : « Il se trouve qu'il y a une campagne électorale qui, officiellement, n'a pas encore commencé, mais qui, dans les faits, bat son plein. Dois-je être condamné au silence pendant deux mois ? » (*Le Monde*, 20 et 21/22-2).

— « *Les moulins à vent* ». Il n'y a pas de domaine réservé, tranche le chef de l'Etat. *Les dirigeants de l'opposition auraient tort d'attaquer les moulins à vent qu'ils ont eux-mêmes imaginés* (entretien précité au *Monde*).

— *Lutte contre l'affairisme.* A France 3, le 19-2, le chef de l'Etat a relevé que *sur les 19 présidents républicains de la République il n'y en a pas un qui ait pensé à organiser la lutte contre l'affairisme*, avant qu'il ne s'y attaque (*Le Monde*, 21/22-2).

— *Vœux.* En recevant les vœux du Gouvernement, le chef de l'Etat a souhaité que « la nation puisse juger sérieusement du travail accompli et des acquis réalisés » (*Le Monde*, 6-1).

V. Dyarchie. Gouvernement. Majorité. Premier ministre. République. Révision de la Constitution.

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

— *Nouvelle formule.* M. Philippe Séguin a proposé à la conférence des présidents une réforme visant à corriger la « dérive » des questions au Gouvernement et à rendre celles-ci « spontanées ». La durée de la séance est ramenée de une heure cinquante à une heure vingt, la répartition entre les groupes étant désormais de trente minutes pour le RPR, vingt-cinq pour l'UDF, quinze pour le PS et dix pour le PC. Le Gouvernement a accepté la suppression du dépôt préalable des thèmes des questions, seule la liste des ministres interrogés lui étant communiquée. D'autre part, le temps de chaque intervention, celle de l'auteur et la réponse du ministre, est limité à deux minutes et trente secondes, le Président ayant précisé qu'il interromprait ceux qui s'en écartent et « tout particulièrement ceux qui se risqueraient à lire des notes ou des documents préalablement rédigés »

(p. 70). Les nouvelles règles ont été effectivement appliquées le 14, M. Séguin rappelant à l'ordre le ministre délégué aux affaires européennes (p. 78) et ne laissant pas poursuivre M. Gérin (c) qui avait dépassé son temps (p. 81). A l'issue de la séance, le Premier ministre a constaté que les membres du Gouvernement avaient respecté les nouvelles règles.

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie*. S. Diémert, *Textes constitutionnels sur le référendum*, PUF, « Que sais-je ? », n° 2744, 1993.

— *Organisation de la consultation des électeurs par le conseil municipal* en application de l'art. L. 125-1 du code des communes (cette *Chronique*, n° 62, p. 202), le décret 93-222 du 17-2 (p. 2721) en explicite les modalités : un chapitre V intitulé « De la participation des habitants à la vie locale » (art. R. 125-1 à R. 125-9) y est inséré.

Une consultation s'est déroulée (cette *Chronique*, n° 64, p. 215) à Briançon (Hautes-Alpes) le 17-1, s'agissant du plan de redressement financier présenté par le maire. Le oui l'a emporté massivement (*Libération*, 18-1).

RÈGLEMENT

— *Bibliographie*. François Luchaire, *L'Union européenne et la Constitution*. Les règlements des assemblées parlementaires, *RDP*, 1993, 301.

— *Application de l'article 88-4 C*. Après la décision 92-314 qui concernait l'AN (cette *Chronique*, n° 65, p. 216), la décision n° 92-315 du 12-1 statue sur la détermination par le Sénat des modalités du vote des résolutions introduites par l'art. 88-4 C. Le CC reprend à cette occasion le considérant de la précédente décision qui qualifiait d'*avis* ces résolutions et dont on avait relevé qu'il méconnaissait la volonté du constituant : les travaux préparatoires établissent en effet que le Sénat avait écarté le terme d'*avis* adopté par les députés et imposé celui de résolution (*ibid.*). La présente décision reprend d'autre part l'interprétation quelque peu acrobatique par laquelle, ne pouvant invoquer la priorité de l'art. 48 C qui ne concerne que les projets et propositions de *loi*, le CC avait déduit des art. 20 et 31 C le pouvoir du Gouvernement d'exiger qu'une assemblée se prononce sur une proposition d'acte communautaire ; mais il en tire cette fois la conclusion que la disposition fixant un délai minimum d'un mois pour l'examen de ladite proposition par le Sénat est contraire à la Constitution. Il s'agit là d'une extension prétorienne de la priorité qui est d'autant plus étonnante qu'elle concerne, selon les termes mêmes de la décision, un « avis » sans portée sur les prérogatives gouvernementales.

Le souci de faire prévaloir sa jurisprudence passée sur les innovations introduites par le constituant se révèle plus manifeste encore à propos de la disposition de l'art. 88-4 précisant que des résolutions peuvent être votées « pendant les sessions ou en dehors d'elles ». Le Sénat en avait tiré la conséquence qu'il n'y avait pas lieu de distinguer les modalités d'inscription à l'ordre du jour des résolutions en vue de leur vote selon qu'on était ou non en session, ce qui impliquait que son président pourrait le réunir à cet effet en dehors des sessions. Cette audace a provoqué une sévère réserve par laquelle le Conseil indique que les dispositions visées ne s'appliquent que pendant les sessions, et que « toute interprétation visant à permettre au Sénat de tenir séance contreviendrait aux dispositions de la Constitution relatives au régime des sessions et à la fixation de l'ordre du jour ». La question soulevée était cependant de savoir si la mention explicite « pendant les sessions ou en dehors d'elles », introduite par un amendement de M. Dreyfus-Schmidt, ne dérogeait pas justement audit régime des sessions, d'autant que la Constitution de 1958 n'a pas repris les dispositions de 1946 et de 1875 interdisant à la seconde Chambre de se réunir lorsque les députés ne siègent pas (v. P. Avril, commentaire de l'art. 12, *La Constitution de la République française*, Economica, 1987, p. 514). Une lecture littérale de la Constitution suggère que la réponse appartient au règlement, auquel l'art. 88-4 renvoie la détermination de ses modalités d'application, et qu'en censurant celui du Sénat le Conseil a implicitement censuré le constituant puisqu'il restreint la portée de la LC du 25-6-1992.

V. Gouvernement.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Jean-Paul Valette, *La dynamique du pouvoir exécutif sous la V^e République*, thèse Paris I, 1993 ; Cl. Emery, M.-H. Bruère et Chr. Bidegaray, Les institutions, *Politiques*, n° 5, 1993, p. 93 ; Ch. Zorgbibe, *De Gaulle, Mitterrand et l'esprit de la Constitution*, Hachette, 1993.

— « *Emblème national* » (art. 2 C). En réponse à la suggestion d'un député, le Premier ministre s'oppose à la présence du drapeau européen, *drapeau des institutions et organes des Communautés* (décision des 21 et 22-4-1986 du conseil des ministres communautaire) à côté du drapeau de la République sur les bâtiments officiels (AN, Q, p. 126).

— *Journée nationale commémorative des persécutions racistes et antisémites commises sous l'autorité de fait dite « gouvernement de l'Etat français » (1940-1944).* Epilogue à une incompréhension (cette *Chronique*, n° 64, p. 211 et 216), le décret 93-150 du 3-2 (p. 1902) institue cette journée, le 16-7, date anniversaire de la rafle du *Vel' d'Hiv'* à Paris, si ce jour est un dimanche, sinon elle est reportée au dimanche suivant (art. 1^{er}). La

République organisera une cérémonie officielle à Paris et dans chaque département (art. 2). Ledit décret a été pris en application de l'art. 7 de l'ord. du 9-8-1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine (v. *Les constitutions de la France* par L. Duguit, H. Monnier et R. Bonnard, 7^e éd. par G. Berlia, LGDJ, 1952, p. 454).

Un arrêté du 5-3 (p. 3612) fixe la composition du comité en charge de l'érection d'un monument à Paris.

— *Tradition républicaine.* Le Président Mitterrand après avoir inauguré, à Fréjus, le mémorial des guerres en Indochine, le 16-2, s'est rendu à la mairie dont M. François Léotard est en charge, selon la *tradition républicaine*, a précisé un communiqué de l'Élysée (*Le Monde*, 12-2).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49, alinéa 1 C.* M. Edouard Balladur a présenté le 8-4 la déclaration de politique générale de son Gouvernement, laquelle a été approuvée par 457 voix contre 81. Ont voté pour : 244 RPR sur 258 (les membres du Gouvernement et M. Philippe Séguin qui présidait n'ayant pas pris part au vote), 200 UDF sur 215 (les membres du Gouvernement, ainsi que MM. Pierre-Bloch et Poniatoski) et 13 non-inscrits. Ont voté contre : 54 PS sur 57 (3 non-votants), les 23 PC et 4 non-inscrits. Deux autres NI se sont abstenus et 5 n'ont pas pris part au vote dont MM. Soisson et Tapie (p. 63).

— *Article 49, alinéa 4 C.* Le Premier ministre a demandé au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale, le 15-4. Elle a recueilli 223 voix contre 15, le groupe communiste votant seul contre. Les membres du Gouvernement, 68 PS sur 71, et M. Monory qui présidait n'ont pas pris part au vote, ainsi que M. Abadie (RDE). Se sont abstenus : 5 RDE et 3 PS, dont M. Vigouroux (p. 96).

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Bibliographie.* Comité consultatif pour la révision de la Constitution : rapport remis au Président de la République, 15-2 (p. 2537) et La Documentation française, coll. des rapports officiels, 1993 ; L. Favoreu, Un équilibre maintenu des institutions, *Le Figaro*, 11-3 ; J. Robert, Réviser la Constitution ?, *La Vie judiciaire*, 22-2 ; Ch. Zorgbibe, Le rapport Vedel : un retour aux sources de la V^e République ?, *RPP*, n° 963, janvier, p. 3 ; O. Beaud, Maastricht et la théorie constitutionnelle, *PA*, 31-3 et 2-4.

— *Adoption et dépôt de projets de loi constitutionnelle.* Une nouvelle étape du chantier constitutionnel (cette *Chronique*, n° 64, p. 212) a été

franchie. En vue de l'instauration d'une *République moderne et libre*, selon le chef de l'Etat, deux projets ont été adoptés en conseil des ministres, le 10-3 (*Le Monde*, 12-3) et déposés, le lendemain, devant le Sénat. Pour la seconde fois depuis le précédent de 1984 (cette *Chronique*, n° 32, p. 189), ce dernier bénéficie ainsi de la primeur. V. notre art. : L'apport de la révision à la procédure parlementaire, *RFDC*, 1992, p. 441.

Le premier texte porte révision de la Constitution du 4-10-1958 et modifie ses titres VII, VIII, IX et X (S, n° 231) ; le second porte révision de la Constitution du 4-10-1958 et relatif à l'organisation des pouvoirs publics (S, n° 232) (p. 3865).

A prendre les choses dans l'ensemble, le conseil des ministres a entériné, pour l'essentiel, les propositions du Comité Vedel (cette *Chronique*, n° 65, p. 218) à l'exception de l'art. 16 C qui aurait dû, en bonne logique, amener une amputation de la mission présidentielle, s'agissant de la *continuité de l'Etat* (art. 5 C). Dans son avis, le Conseil d'Etat avait marqué son opposition à la suppression des pouvoirs exceptionnels (*Le Monde*, 11-3). *Idée saugrenue*, tranchera pour sa part le doyen Georges Vedel (*La Croix*, 6-3).

— *Pouvoir présidentiel*. A l'occasion de l'audience qu'il a accordée, le 22-4, au bureau de l'AN, le Président Mitterrand a approuvé la démarche du Premier ministre concernant la réforme de la Haute Cour de justice et du Conseil supérieur de la magistrature, retenue dans sa déclaration de politique générale, le 8-4, à l'Assemblée (p. 35). Toutefois, il a tenu aussi à marquer la *certaine limite* que l'entreprise pourrait rencontrer : *La limite est celle du pouvoir qui me reste ou qui me restera... d'approuver, c'est-à-dire d'envoyer soit devant le peuple, soit devant le Congrès les textes qui auront été élaborés*. Certes, l'interprétation peut être raisonnablement soutenue, cette fois-ci (v. notre art. *RFDC*, 1992, p. 440), mais à la condition de ne pas oublier qu'en matière de compétences partagée avec le Gouvernement le principe est celui de *l'accord de volontés* (art. 89, al. 2 et 3 C).

V. Dyarchie.

SÉNAT

— *Bibliographie*. Le Sénat, 1992, *BIRS*, 542.

— *Composition*. Quatre membres de la Haute assemblée ont été nommés membres du gouvernement Balladur, le 31-3 (p. 5773) (v. *Gouvernement*). Le remplacement de M. Romani (RPR, Paris) provoquera la tenue d'une nouvelle élection partielle, venant après celle, consécutive au décès de Nicole de Hauteclocque (RPR, Paris), survenu le 18-1 (art. LO 322 et L. 324 du code électoral) (cette *Chronique*, n° 57 et 58, p. 201 et 154). M. Maurice Ulrich (RPR) a été élu sénateur de Paris, le 18-4 (p. 6443), en remplacement de cette dernière.

— *Déclaration de politique générale*. Contrairement à la pratique observée (cette *Chronique*, n° 62, p. 184), l'ordre protocolaire du Gouvernement n'a pas été respecté le 8-4 : c'est M. Pasqua, 2^e ministre d'Etat et non point Mme Veil, 1^{re} d'entre eux, qui a donné lecture du discours de M. Balladur prononcé, à cet instant, devant les députés (p. 29).

V. *Commissions. Gouvernement. Groupes. Révision de la Constitution.*

SONDAGES

— *Rappel*. La commission des sondages a publié un communiqué rappelant que les dispositions de la loi du 19-7-1977 étaient applicables à tous les sondages ayant un rapport avec les élections, et qu'aucun sondage ne doit être publié du 14-3, 0 heure, au 28-3, 20 heures (*Le Figaro*, 20-1).

Saisie de réclamations concernant un sondage réalisé par IPSOS et publié dans *Le Point* (13/19-3), la commission a constaté que la projection au niveau des circonscriptions de cette enquête nationale ne présentait qu'un « faible degré de fiabilité », et elle déconseille « le renouvellement de tels procédés » (communiqué du 16-3).

TRANSPARENCE

— *Bibliographie*. Y.-M. Doublet, Les failles du système français du financement de la vie politique, *Droit et politique*, PUF, 1993, p. 173.

— *Encore un effort !* La loi 93-122 du 29-1 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (p. 1588) institue un service central de prévention de la corruption auprès du ministre de la justice ; prévoit que la CCFP établit chaque année un rapport sur l'application des dispositions applicables au financement de la vie politique ; modifie le financement des campagnes électorales (v. *Code électoral*) ainsi que celui des partis (v. *Partis politiques*) ; elle comporte enfin toute une série de dispositions relatives à la publicité commerciale, à l'urbanisme commercial, aux marchés publics, aux opérations des collectivités locales, etc.

— *Rapports*. La Commission pour la transparence financière de la vie politique, qui reçoit les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et des élus locaux non parlementaires, a publié son 4^e rapport (p. 1095) ; observant que la loi du 11 mars 1988 limite son contrôle à l'appréciation des variations patrimoniales, elle souhaite que le législateur lui attribue le pouvoir d'obtenir les renseignements nécessaires, et notamment les déclarations de revenus. Les parlementaires remettent leurs déclarations au bureau de leur assemblée, qui est chargé d'apprécier la variation de leur situation ; le président établit un rapport au moins à

l'occasion de chaque renouvellement. Le second rapport du président du Sénat, intervenu après le renouvellement de la série B, indique que les déclarations sont désormais présentées sur un formulaire type (p. 2379). Il en va de même pour les déclarations des députés, comme le précise le second rapport, établi le 10-3 par le président de l'AN (p. 3681).

A ce propos, les déclarations faites en 1988 par les membres du gouvernement Rocard élus ont disparu des archives de l'AN (*Le Monde*, 11-3).

VOTE

— *Bibliographie.* J.-P. Camby, Le vote par procuration, *PA*, 17-3.

Note. F. Chouvel, sous CE, 13-11-1992, Fabius, *PA*, 24-3.

— *Vote blanc.* Les élections législatives ont enregistré une forte poussée, consécutive, sans doute, à une attitude protestataire de l'électorat de gauche : 5,27 % de votants au 1^{er} tour (1,4 million) et 9,48 % au 2^e tour (2,1 millions). En 1988, les chiffres étaient respectivement de 512 297 et 699 052 voix. Il reste aussi à mentionner que dans 17 circonscriptions un candidat unique demeurait en lice, au 2^e tour (Aube, 3^e ; Eure 2^e, par exemple) (*Le Monde*, 31-3). La prise en considération du vote blanc, en tant que suffrage exprimé, trouve, en l'occurrence, un renfort (cette *Chronique*, n° 62, p. 205).

— *Vote électronique.* Une nouvelle expérience (cette *Chronique*, n° 64, p. 219) s'est déroulée à Caen, à l'occasion des élections législatives (*Libération*, 27/28-3).

V. *Contentieux électoral.*

Summaries

Michel FROMONT. — German Constitutionalism.

Three elements compose German constitutionalism : the State based on law, federalism and democracy. The State based on law is the oldest and the strongest of the three. It was established in the whole of Germany as early as 1850 and, since 1949, it entails at once the separation of powers and the protection of fundamental rights. Federalism has not changed much over the years : it first appeared in 1871, it ceased to be monarchical in 1919 and to this day it remains characterized by the importance of the legislative powers of the *Länder*. Finally democracy : it was very limited until 1919 and only in 1949 did it take the form of a parliamentary party system.

Albert BLECKMANN. — The German Unification Process.

The article deals mainly with the problem, unprecedented in international law, of the succession of states raised by the reunification of Germany. The Treaty of Unification has extended the institutions of the Federal Republic to the Eastern part of the country. The Federal Republic has taken over the assets and liabilities of the GDR. In certain fields, however, it was necessary to postpone until 1995 the harmonisation of certain laws of the GDR with the Constitution, in particular in the field of finances.

Pierre KOENIG. — The Financial and Economic Constitution.

Whereas the fundamental law does not imply nor express any particular economic system, the « Financial Constitution » (Chapter X) closely follows the federal structure of the state. Its clauses could be extended to the new *Länder* only at the cost of numerous dispensations and adaptations and it is doubtful whether they might one day apply to the whole of Germany in their pre-reunification form.

Vincent HOFFMANN-MARTINOT. — **A Test for Federalism.**

The 1990s are a test period to measure the institutional achievements of German federalism. Indeed, it is confronted with a triple challenge which dangerously threaten its operation as well as the balance between the federation and the *Länder* : a risk of internal paralysis, the construction of the European Community and the overwhelming impact of the integration of the five *Länder* of the former GDR.

Werner MÜNCH. — **Anatomy of a « Land ».**

The evolution of the German regime toward a strengthening of the Bund has to face an increasing resistance from the *Länder*. Today the Bundesrat has an increasing role in the political life and the European unification process has brought about a closer association of the *Länder* to the decision-making process of the central power. At the same time, the financial needs of the new *Länder* put into question the traditional financial system.

Olivier JOUANJAN. — **The Law-making Process in the Federal Republic of Germany.**

The article briefly presents the internal organization of the two German Chambers and proceeds to describe in some details the complex law-making process. This process is influenced by tradition (the three readings system), the role of parliamentary (right of initiative) and the special status of the Second Chamber — the Bundesrat — in the federal institutions in Germany.

Karlheinz NICLAUSS. — **The Federal Government.**

The reunification has confirmed the christian-liberal coalition and has brought about minor changes within the governmental team. If an agreement with the SPD was possible on the content of the Pact of Solidarity with the Eastern *Länder*, the formation of a « great coalition » is not in the making. The two main parties must prepare their strategy for the 1994 elections taking into account the competition from smaller parties.

Renata FRITSCH-BOURNAZEL. — **The International Status of Germany.**

The international status of united Germany did not result from a peace treaty but from a long-lasting process completed by the revolution in Eastern Europe, many elements of which were established through the development of democracy in Western Germany and its integration into the Atlantic Alliance and the European Community.

Adolf KIMMEL. — **From the Crisis of the Parties to the Crisis of Democracy.**

German traditional parties, in particular the CDU and the SPD, are going through a deep crisis. There are various reasons to this crisis, some of them are general and structural, others are more specific. The two big traditional parties are blamed at once for being too powerful and not fulfilling their tasks in a satisfactory manner. The remedies should aim to consolidate the democratic system based on parties instead of opposing the *Parteienstaat* as such.

Ronny ABRAHAM and François GAZIER. — **The Commission for the Control of Opinion Polls and the September 1992 Referendum on the Ratification of the Maastricht Treaty.**

Jérôme JAFFRÉ. — **Political Chronicle.**

Andrea MANZELLA. — **Foreign Chronicle : Italy : The Constitutional « Revolution ».**

Jacques RUPNIK. — **Letter from Eastern Europe. International Dimension of the Czecho-Slovak Partition.**

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — **Foreign Notes (1 January - 30 April 1993).**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French Constitutional Chronicle (1 January - 30 April 1993).**

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 045434 8 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 39 683
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : septembre 1993
© Presses Universitaires de France, 1993
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

POUVOIRS

revue trimestrielle

- | | | | |
|------|---|------------|---|
| 1977 | 1. l'alternance
2. le parlement européen
3. qui gouverne la Chine?* | 1986 | 36. le ministre
37. la Grande-Bretagne
38. l'armée
39. Mai 1968 |
| 1978 | 4. la V ^e République*
5. le consensus*
6. l'Union soviétique*
7. le régime représentatif | 1987 | 40. des fonctionnaires
politisés?
41. le Président
42. la tradition politique
43. la Suisse |
| 1979 | 8. l'Espagne démocratique
9. le giscardisme*
10. les pouvoirs de crise
11. psychanalyse | 1988 | 44. le Sénat
45. l'U.R.S.S.
de Gorbatchev
46. droit administratif,
bilan critique
47. l'immigration |
| 1980 | 12. les régimes islamiques
13. le Conseil constitutionnel
14. élire un président
15. la négociation* | 1989 | 48. Europe 1993
49. la V ^e République
(30 ans)
50. 1789-1989
histoire
constitutionnelle
51. télévision |
| 1981 | 16. la justice
17. le pouvoir dans l'Eglise
18. Italie
19. régions | 1990 | 52. démocratie
53. le ministère
des finances
54. la Belgique
55. droit pénal, bilan
critique |
| 1982 | 20. la gauche au pouvoir
21. le système communiste
22. la R.F.A.
23. l'impôt | 1991 | 56. bioéthique
57. nationalismes
58. la France en guerre
59. la Cour suprême |
| 1983 | 24. le maire
25. les pouvoirs africains*
26. le pouvoir syndical
27. le mendésisme | 1992 | 60. la décentralisation
61. le sport
62. l'islam dans la cité
63. campagne électorale |
| 1984 | 28. le R.P.R.
29. les Etats-Unis*
30. l'école
31. la corruption | 1993 | 64. le Parlement
65. morale et politique
66. l'Allemagne |
| 1985 | 32. la représentation
proportionnelle
33. les sondages
34. l'Assemblée
35. le Japon* | A paraître | 67. la souveraineté |

I'Allemagne

Quelles sont les constantes du constitutionnalisme allemand ? Quelles sont les adaptations provoquées par l'unification de l'Allemagne ? Quelles secousses subit le fédéralisme avec l'absorption de l'Est ? Que recèle la constitution économique, financière, monétaire de la RFA ? Comment s'y fabrique la loi ? Comment évolue le gouvernement fédéral ? Quelle crise affecte les partis ? Comment peut évoluer le statut international de l'Allemagne ? Autant de questions décisives pour eux, pour nous, pour l'Europe.

Ronny ABRAHAM
et François GAZIER

La Commission des sondages face au
référendum sur Maastricht

Chronique politique :

Jérôme JAFFRÉ

Les élections de mars 1993

La droite restaurée

Chroniques de l'étranger :

Andrea MANZELLA

Lettre d'Italie

La « révolution » constitutionnelle

Jacques RUPNIK

Lettre de l'Europe de l'Est

La dimension internationale de la séparation tchéco-slovaque

Pierre ASTIÉ
Dominique BREILLAT

Repères étrangers

(1^{er} janvier - 30 avril 1993)

Pierre AVRIL
Jean GICQUEL

Chronique de la V^e République

(1^{er} janvier - 30 avril 1993)

