POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L'AUSTRALIE

N° 141

SOMMAIRE

Bastien Bosa
L'Australie : mises en perspective historiques 5

Tamara Lajoinie
Identité constitutionnelle et démocratie en Australie 17

Abdelkrim Maamouri
L'Australie, un *melting pot* des théories de la séparation des pouvoirs 29

Cheryl Saunders
Le fédéralisme australien et l'autonomie locale 39

Marion Maddox
Les dynamiques politiques en Australie : religion et politique dans un système laïque 51

Martine Piquet
Le multiculturalisme australien 65

Guy Scoffoni
Les libertés, le juge et la conception australienne de l'État de droit 77

Sarah Murray
L'avenir de l'Australie et de ses relations avec le Royaume-Uni : de la monarchie à la République ? 91

Fabrice Argounès
L'Australie : la tentation de la puissance régionale 103

Richard Shaw
La nouvelle gestion publique en Australie : passé, présent et futur 117

Xavier Pons
La culture australienne. Entre Occident et Orient 133

CHRONIQUES

Philip norton
Une innovation constitutionnelle : des législatures à durée déterminée au Royaume-Uni 147

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er octobre – 31 décembre 2011)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 157

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er octobre – 31 décembre 2011)
Pierre Avril et Jean Gicquel 171

Summaries 201

L'AUSTRALIE EST ÉTUDIÉE PAR

Fabrice Argounès, docteur en science politique, spécialiste de politique australienne et de théorie des relations internationales au Centre Émile-Durkheim (Sciences Po Bordeaux-cnrs) et au Réseau Asie & Pacifique (cnrs-fmsh) a publié notamment *Géopolitique de l'Australie* (Complexe, 2006) et l'*Atlas de l'Océanie* (Autrement, 2011).

Bastien Bosa, professeur d'anthropologie à l'université du Rosario (Bogota, Colombie). Sa thèse de doctorat portait sur les questions raciales et coloniales à partir du cas des populations aborigènes du sud-est de l'Australie.

Tamara Lajoinie, doctorante contractuelle du Groupe d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle (gerjc), chargée d'enseignement à l'université d'Aix-Marseille. Thèse en cours portant sur « Le référent historique dans le contentieux constitutionnel comparé ».

Abdelkrim Maamouri, docteur en droit. Ater à l'université de Franche-Comté. Sa thèse soutenue à l'université Aix-Marseille est intitulée « Droit au procès équitable et Due Process of Law. Étude comparée : États-Unis, France et Convention européenne des droits de l'homme ».

Marion Maddox, chercheuse à l'Australian Research Council à l'université de Macquarie, spécialiste des rapports entre religion et politique. Entre 2008 et 2011, elle était directrice du Centre de recherche sur l'inclusion sociale dans la même université. Elle a écrit de nombreux ouvrages dont *For God and Country. Religious Dynamics in Australasian Federal Politics* et *God Under Howard. The Rise of the Religious Right in Australian Politics.*

Sarah Murray, diplômée de droit et de lettres de l'université d'Australie-Occidentale et docteur de l'université Monash. Elle est maître de conférences en droit à l'université d'Australie-Occidentale où elle enseigne le droit constitutionnel. En 2010, elle a dirigé l'ouvrage *Constitutional Perspectives on an Australian Republic. Essays in Honor of Professor George Winterton*, publié par Federation Press.

Martine Piquet, professeur à l'université Paris-Dauphine où elle dirige le ciclas ea 4405. Elle a consacré de nombreux travaux à l'Australie, dont l'ouvrage *Australie plurielle*, L'Harmattan, 2004. Elle codirige les revues *Cultures of the Commonwealth* (issn 1245-2971) et *Les Cahiers du ciclas* (issn 1637-7060).

Xavier Pons, professeur émérite à l'université de Toulouse-Le Mirail, ancien président de l'Association européenne d'études australiennes (easa); a publié, entre autres, *Les Mots de l'Australie* (Toulouse, PUM, 2005), *L'Australie. Idées reçues* (Paris, Le Cavalier bleu, 2007) et *Messengers of Eros. Representations of Sex in Australian Fiction* (Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2009).

Cheryl Saunders, professeur à l'université de Melbourne où elle occupe la chaire de droit. Elle est présidente émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel. Elle a publié notamment *The Australian Constitution. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011.

Guy Scoffoni, professeur à la faculté de droit de l'université d'Aix-Marseille, directeur de recherches à l'Institut Louis Favoreu et membre du Groupe d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle (cnrs umr 7318). Spécialisé notamment dans l'étude des systèmes constitutionnels de *Common Law*, il enseigne régulièrement dans plusieurs universités américaines.

Richard Shaw, maître de conférences en science politique à l'université Massey en Nouvelle-Zélande, a été professeur invité à Sciences Po Grenoble en 2011. Ses recherches portent sur les processus de décision au sein de l'exécutif et, en particulier, sur les relations entre les ministres et les conseillers politiques dans les systèmes fondés sur le modèle de Westminster.

Bastien Bosa

L'AUSTRALIE : MISES EN PERSPECTIVE HISTORIQUES

L'Australie précoloniale

Contrairement à ce qu'on a longtemps pu lire dans les manuels utilisés par les enfants des écoles australiennes, l'histoire de l'Australie n'a pas commencé avec l'arrivée du capitaine Cook en 1770 ou celle de la *First Fleet* en 1788. Si l'histoire physique de cette île-continent remonte à l'ancien Gondwana, dont elle s'est détachée au début du Cénozoïque, c'est aussi l'histoire humaine qu'il convient de replacer dans une longue perspective. Au cours des dernières décennies du XXe siècle, la multiplication des découvertes archéologiques a ainsi permis de souligner l'ancienneté de la présence des Aborigènes sur le continent australien : 10 000, puis 40 000, voire 60 000 ans. Mais ces recherches n'ont pas seulement inscrit le peuplement humain de l'Australie dans une très longue durée, elles ont surtout contribué à renouveler la perception des populations qui occupaient l'Australie avant l'arrivée des Britanniques. Elles ont permis en particulier de battre en brèche les conceptions erronées et malheureuses qui décrivaient les sociétés aborigènes comme essentiellement rigides et immuables. Non seulement ces dernières avaient été suffisamment flexibles pour s'adapter avec succès à des changements environnementaux et climatiques de très grande ampleur, mais les structures, les modes de subsistance et d'occupation spatiale, ainsi que les formes d'organisations politiques qui les caractérisaient n'avaient rien de statique, ayant parfois connu des transformations majeures sur des périodes relativement courtes. Dans le même temps, les archéologues ont souligné l'existence de profondes innovations technologiques et de

formes d'art très fines (illustrées en particulier par les pratiques d'utilisation symbolique de l'ocre). Dans ce contexte, s'est progressivement imposé l'argument – développé notamment par Marshall Sahlins – selon lequel les Aborigènes avaient vécu dans l'abondance avant la colonisation, loin de l'image de « sauvages misérables » qui leur avait été accolée. Toutes ces recherches ont également jeté les bases pour une remise en cause du mythe de la « découverte » de l'Australie par les Européens, qui a longtemps prévalu. Comme l'écrivait John Mulvaney en 1969 : « Ceux qui ont découvert, exploré et colonisé les trois millions de miles carrés qui constituent l'Australie sont les Aborigènes. Leurs personnes, institutions sociales et équipements matériels sont généralement cités comme des survivances de l'aube de l'humanité, comme des exemples de sauvagerie brutale. Les faits sont autres. »

6 Ainsi, au moment de « l'invasion » – puisque c'est ainsi que les Aborigènes commémorent aujourd'hui le 26 janvier 1788 –, on estime que près d'un million de personnes, réparties en plus de cinq cents groupes linguistiques, peuplaient le continent, occupant aussi bien les déserts arides du *red center*, les forêts tropicales du Queensland que les zones tempérées ou humides du Victoria ou de la Tasmanie. Ces populations, qui poursuivaient une existence nomade fondée sur la chasse et la cueillette, étaient organisées sur la base d'un socle culturel commun mais fortement diversifié selon les régions. Des réseaux de relations et d'échanges s'étendaient sur de vastes territoires, en fonction de liens de parenté complexes. Pourtant, lorsque les Britanniques se sont installés, ils n'ont fait que peu de cas des populations locales.

L'« invasion » britannique et la formation d'une colonie de peuplement

Ces premières décennies de la colonisation font l'objet de conflits d'interprétation. Les premiers historiens ont voulu donner l'image d'une colonisation pacifique, dans laquelle les Européens auraient été les seuls acteurs de l'Histoire, découvrant, explorant et peuplant un continent qui aurait été vide à leur arrivée. Dans ce contexte, le face-à-face entre les colons et les Aborigènes était présenté comme relativement anecdotique par rapport aux divers aléas qu'ont impliqués la formation d'une colonie britannique de peuplement et sa transformation en État-nation anglophone.

La punition des *convicts* tout d'abord. L'Australie a servi en effet de colonie pénale entre 1788 et 1868, recevant plus de 160 000 condamnés,

hommes et femmes, originaires pour l'essentiel des îles Britanniques [1]. Ces prisonniers devaient travailler pour contribuer à la construction et au développement des différentes colonies, étant utilisés à la fois par les autorités publiques (construction de routes, ponts, hôpitaux, etc.) et par les colons libres et des propriétaires terriens.

L'expansion de l'économie australienne retenait également l'attention. Dès 1815, le développement de l'élevage et la production de la laine destinée à l'exportation provoque un afflux de migrants britanniques : les *squatters* – petits ou grands – s'approprient les terres fertiles pour y faire paître leurs troupeaux, formant assez rapidement une classe comptant parmi les hommes les plus puissants de la colonie.

La ruée vers l'or, qui débute en 1851, constitue ensuite un tournant important. L'enrichissement qui en résulte permet de soutenir le développement de l'industrie et du secteur de la construction, puis d'attirer les investissements. Mais le *gold rush* entraîne dans le même temps de nouvelles tensions, à la fois sociales (la rébellion de l'Eureka, organisée en 1854 par les petits chercheurs d'or, provoque, par exemple, la mort de 30 personnes) et raciales (diverses émeutes sont organisées en particulier contre la présence de 30 000 chercheurs d'or chinois). Enfin, la découverte de l'or a des conséquences démographiques importantes, provoquant l'arrivée de personnes venues du monde entier pour tenter leur chance. Lors de la seule année 1852, 370 000 nouveaux migrants s'installent en Australie et quand le processus s'essouffle, en 1871, la population a quasiment été multipliée par quatre pour atteindre 1,7 million d'habitants. À la fin du siècle, l'Australie compte 3,7 millions d'habitants et les différentes colonies qui la composent disposent toutes d'une structure institutionnelle solide.

Il serait bien évidemment absurde de nier les transformations spectaculaires qu'a connues le pays dans cette période. Mais on doit se méfier des conceptions historiques longtemps dominantes qui avaient tendance à reléguer un peu vite les populations aborigènes au seul passé précolonial. Ceci non seulement parce que cette image ne correspond pas à la réalité historique, mais également parce que cette exclusion délibérée des Aborigènes de l'Histoire australienne – ce que l'anthropologue William Edward Hanley Stanner a appelé dans les années 1960 le « grand silence australien » – répondait à des considérations idéologiques précises, visant à minimiser la portée de l'expropriation sur les sociétés

1. On comptait environ une femme pour cinq hommes. Les Anglais et les Gallois représentaient environ 70 % des prisonniers, les Irlandais 25 % et les Écossais 5 %.

aborigènes, considérées comme des quantités négligeables, condamnées à l'oubli.

Une première étape importante de l'historiographie a consisté à reconnaître que la colonisation n'avait pas été aussi pacifique que ne le laissaient entendre les premiers livres d'histoire. Prenant le contre-pied de l'idée suivant laquelle les Australiens auraient uniquement été impliqués dans des guerres se déroulant hors du continent (et en particulier les deux guerres mondiales), divers historiens ont insisté sur les affrontements qui se sont déroulés sur le sol australien lui-même. Détaillant notamment les diverses formes de violence et de confrontation qui ont marqué la « frontière » et l'ordre colonial, ils ont mis au jour l'impact destructeur du capitalisme et du racisme européen sur les sociétés aborigènes [2].

Dans un deuxième temps, il a fallu reconnaître que les Aborigènes
8 n'ont pas été des victimes passives face au processus de colonisation et que, malgré les maladies et la violence, ils n'ont pas disparu avec lui. Ils ont non seulement su développer des formes de résistance et d'opposition politique et culturelle devant la violence blanche et l'usurpation de leurs terres [3], mais ils ont également développé des formes d'« accommodement » au colonialisme. Contrairement à ce que laisse penser la « métaphore du château de cartes », les groupes aborigènes ont su se faire une place, voire créer pour eux-mêmes des espaces d'autonomie, dans un contexte de forte domination. C'est ce que montre, par exemple, la recherche d'Ann McGrath sur les fermes d'élevage dans le Territoire du Nord au cours des premières décennies du XXe siècle [4]. Pour elle, la « frontière » ne constituait pas une limite rigide, mais une zone d'interaction, dans laquelle les Aborigènes occupaient une place, certes dominée, mais importante. Ils travaillaient pour les femmes et les hommes blancs, réussissant parfois à négocier une place de choix : certains excellaient dans l'élevage du bétail et des chevaux, activités de grand prestige, ou dans les tâches domestiques, allant jusqu'à s'occuper des enfants du patron, et pratiquement à les élever. Finalement, le renouveau historiographique a permis de souligner que l'histoire des conflits entre Européens et Aborigènes a comporté différents chapitres, différentes modalités, selon les régions du continent.

---

2. Voir, par exemple, la trilogie de Charles Rowley, *Aboriginal Policy and Practice*, Canberra, Australian National University Press, 1971.

3. Voir, en particulier, l'ouvrage pionnier de Henry Reynolds, *The Other Side of the Frontier*, Sydney, University of New South Wales Press, 2006.

4. Ann McGrath, *Born in the Cattle. Aborigines in Cattle Country*, Sydney, Allen & Unwin, 1987.

La fédération : naissance d'une nation

Un tournant important dans l'histoire de l'Australie se situe en 1901 : les six colonies – la Nouvelle-Galles du Sud (le premier État, fondé en 1788), la Tasmanie (fondée en 1824 sous le nom de *Van Diemen's Land*), l'Australie-Occidentale (1829), l'Australie-Méridionale (1836), le Victoria (1851) et le Queensland (1859) [5] – décident de s'unir pour former une fédération. Cette transformation ne signifie en aucun cas, cependant, une « rupture » avec la mère patrie. La reine d'Angleterre reste souveraine, l'hymne national britannique n'est pas remplacé et l'*Union Jack* est incorporé au drapeau national. La nouvelle nation affirme également avec force son identité « blanche ». L'une des premières mesures adoptées par le Parlement fédéral est l'*Immigration Restriction Act*, visant à prévenir l'immigration d'une main-d'œuvre bon marché asiatique ou « de couleur ». Cette loi marque le début de la politique de « l'Australie blanche », qui fait alors l'objet d'un large consensus au sein de la classe politique. En 1908, le *Labor Party*, incarnant pourtant la gauche australienne, incluait, par exemple, dans son programme la nécessité de « cultiver un sentiment australien fondé sur une pureté raciale ».

Dans une même logique, le texte de la Constitution de 1901 excluait les Aborigènes de la fédération, ces derniers n'apparaissant que dans deux brèves références. Le Placitum 26 de la section 51, qui détaillait la liste des pouvoirs du Parlement du Commonwealth, donnait à ce dernier le pouvoir de légiférer pour les personnes de toutes les races, « à l'exception de la race aborigène, et ce dans tous les États ». Les États, bénéficiant de la prérogative de définir les limites de leur corps électoral, pouvaient, par exemple, exclure les Aborigènes du vote. La section 127 excluait, elle, les Aborigènes des recensements, ce qui n'avait certes pas de conséquence directe, mais témoignait tout de même du statut humiliant qui leur était réservé [6]. L'appartenance à la nouvelle nation était donc largement réservée aux Blancs, de préférence d'origine britannique.

5. Manquent le Territoire du Nord et le Territoire de la capitale australienne, transférés sous le contrôle du Commonwealth en 1911.

6. Ce n'est que lors des référendums constitutionnels de 1967 qu'il fut proposé aux Australiens d'amender la première section et de supprimer la seconde.

L'Australie dans les guerres

Cette allégeance à la mère patrie se trouve confirmée par l'engagement dans la Grande Guerre. Dès août 1914, le Premier ministre Joseph Cook déclare, avec le soutien de la population, que, « si l'Empire est en guerre, l'Australie l'est aussi ». De fait, plus de 400 000 soldats australiens participent au conflit et les pertes humaines sont colossales (plus de 200 000 morts). Ce sacrifice des soldats australiens, qui combattent sur de nombreux fronts (en Nouvelle-Guinée allemande ; en Turquie où se déroule la bataille de Gallipoli, dont le souvenir est toujours présent ; au Moyen-Orient ainsi que sur le front de l'ouest, où les pertes sont les plus importantes), permet tout à la fois d'exalter la fierté patriotique naissante et de renforcer les liens avec les autres membres de l'Empire britannique.

La situation n'est pas tout à fait la même lorsque débute la Seconde Guerre mondiale. Si l'Australie mobilise ses troupes pour soutenir les Alliés (essentiellement en Méditerranée et au Moyen-Orient), elle se pense malgré tout à l'abri des menaces militaires, de par son éloignement des théâtres d'affrontement. Et surtout, l'esprit des Australiens reste marqué par les séquelles profondes laissées par la Grande Dépression. L'économie australienne – qui dépendait très fortement des exportations de laines et de blé – a en effet été profondément touchée par la crise des années 1930 : les niveaux de chômage ont considérablement augmenté et ceux qui avaient réussi à conserver un travail se sont trouvés affectés par les bas salaires et les mauvaises conditions de travail. De manière générale, de nombreuses familles ont dû changer leur mode de vie pour faire face à la misère.

Dans ce contexte, la nouvelle de la guerre ne suscite pas l'enthousiasme de 1914 et l'Australie y semble mal préparée. Pourtant la situation change très vite avec l'entrée en guerre du Japon qui, en décembre 1941, ouvre un front dans le Pacifique et met directement à mal les positions australiennes. Non seulement 15 000 Australiens sont faits prisonniers lors de la chute de Singapour, en février 1942, mais, quelques jours plus tard, le bombardement de Darwin fait peser la menace, pour la première fois, d'une invasion sur le territoire australien lui-même. Privé de l'appui des Britanniques, le travailliste John Curtin, devenu Premier ministre en octobre 1941, doit alors faire appel à un nouveau protecteur : les États-Unis. Les forces australiennes sont placées sous le commandement du général MacArthur, qui organise depuis l'Australie la reconquête des îles du Pacifique. Une fois la guerre terminée, cette situation

entraînera deux transformations majeures en matière de politique extérieure, favorisant une certaine prise de distance vis-à-vis de la Grande-Bretagne. Premièrement, un rapprochement avec les États-Unis – en particulier par une participation aux institutions internationales créées sous son égide, mais aussi par l'établissement d'alliances conduisant à l'envoi de 8 000 conscrits lors de la guerre du Viêtnam. Deuxièmement, la recherche d'une reconnaissance majeure comme puissance régionale dans le Pacifique.

Les « trente glorieuses »

L'économie de guerre fondée sur la planification qui se met alors en place permet cependant le retour de la croissance et du plein-emploi ainsi que la reprise des exportations. Les éleveurs et fermiers sont sollicités pour subvenir aux besoins alimentaires de la Grande-Bretagne et des soldats présents dans le Pacifique. L'exploitation des mines se développe. Dans ce contexte, l'État fédéral – qui n'occupait jusque-là qu'une place mineure – prend de l'ampleur. La création en 1942 d'un ministère de la Reconstruction chargé de mettre en place une politique de relance joue notamment un rôle moteur : construction de logements, recrutement de fonctionnaires, soutien à l'industrie (notamment automobile), modernisation de la production agricole, développement de l'éducation supérieure, extension des droits sociaux (santé, retraite, chômage, éducation, etc.). Et cette politique sera poursuivie les décennies suivantes, y compris après la défaite des travaillistes en 1949 au profit de l'alliance conservatrice *Liberal-Country Party*, dirigée par Robert Menzies. Bien que soutenant l'entreprenariat privé, ce dernier reste attaché au principe d'un service public puissant, impulsé au niveau fédéral, et il met en place des mesures protectionnistes en faveur des industries et services. Comme dans la majeure partie du monde occidental, les « trente glorieuses » sont marquées par une forte croissance, qui stimule la demande intérieure aussi bien que les exportations. Dans ce contexte, l'accès à la consommation de masse et à la petite propriété transforme le mode de vie d'une grande majorité d'Australiens. Pour beaucoup, l'Australie est alors l'incarnation de la *Lucky Country*, titre d'un ouvrage de Donald Horne paru en 1964.

Mais cette phase de prospérité ne profite pas à tous au même titre. Les Aborigènes restent notamment confinés dans une position marginale : ils sont tiraillés entre des politiques visant à les « assimiler » de gré ou de force, et des formes très puissantes de ségrégation. Bien qu'ayant accédé officiellement à la citoyenneté australienne à sa création en 1948

(puisqu'ils étaient auparavant des *British subjects*), ils sont très largement exclus de la vie politique et continuent d'occuper les positions les plus basses de l'espace social. Même l'écrasant succès du référendum de 1967 qui témoigne d'un changement profond au sein de l'opinion publique n'a, en pratique, qu'un impact marginal.

Enfin, l'un des principaux défis de l'après-guerre est lié au sous-peuplement du pays, qui ne compte en 1946 que 7,5 millions d'habitants (soit moins d'un habitant par km^2). La croissance démographique « naturelle » est alors trop faible pour atteindre le seuil de sécurité de la population australienne fixé par Curtin en 1943 entre 20 et 30 millions de personnes (pour faire face en particulier à la « menace asiatique »). Un ministère fédéral de l'Immigration est donc créé sous la responsabilité d'Arthur Calwell de façon à attirer massivement de nouveaux migrants.

Profondément attaché au principe de « l'Australie blanche », Calwell se fixe pour objectif d'attirer 90 % d'immigrés britanniques, lesquels bénéficient de passages à très bon marché, voire gratuits. Cependant les besoins en main-d'œuvre sont tels que le cercle des immigrants potentiels est rapidement élargi. Dans l'immédiat après-guerre, l'Australie reçoit plus de 180 000 migrants envoyés par l'Organisation internationale pour les réfugiés. De manière générale, sur les 1,2 million de migrants arrivés entre 1949 et 1959, seul un tiers provient des îles Britanniques : les autres viennent essentiellement d'Europe du Sud (23 % pour l'Italie, la Grèce et Malte) ou du Nord (21 % pour l'Allemagne et la Hollande)[7]. Si Menzies ne revient pas sur l'idée d'une Australie blanche, l'arrivée de ces « nouveaux Australiens » – dont beaucoup ne sont pas considérés comme « blancs » – produit donc une diversification inconnue jusque-là (puisque, avant-guerre, 90 % des Australiens étaient d'origine britannique). La population est en augmentation constante durant ces années et lorsque les travaillistes reviennent au pouvoir en 1972, les Australiens sont 13,4 millions et l'immense majorité d'entre eux vit en ville.

Le retour des travaillistes aux affaires

Le début des années 1970 marque un tournant important. Les gouvernements conservateurs qui se succèdent après le départ de Menzies en 1966 doivent faire face à de nouvelles formes de contestation : les étudiants se mobilisent en particulier contre la guerre du Viêtnam et une nouvelle génération de militants aborigènes s'oppose ouvertement à l'assimilation

7. Dans les années 1960, s'ajoute une importante migration yougoslave.

et au racisme. C'est ce contexte qui permet au parti travailliste, emmené par Gough Whitlam, de retrouver l'exercice du pouvoir à la fin de l'année 1972. Dès son arrivée, Whitlam impulse des réformes dans de nombreux domaines : au niveau social (création d'un système universel d'assurance-maladie), en matière de politique internationale et de défense (retrait des troupes du Viêtnam, fin de la conscription, établissement de relations diplomatiques avec la Chine, indépendance de la Papouasie, ratification de nouvelles conventions internationales, etc.), en matière d'immigration (suppression des formes de discrimination « raciale » qui symbolisait la politique de l'Australie blanche) et de traitement des minorités (revendication officielle du « multiculturalisme » accordant des services spécifiques aux « groupes ethniques »). La question aborigène – que Whitlam présente comme « le problème central sur lequel l'Australie sera jugée par le reste du monde » – acquiert également une importance nouvelle : une politique d'« autodétermination », soutenue par la mise en place d'une bureaucratie aborigène, entend mettre fin à l'ancienne logique de l'« assimilation ». Ce programme ambitieux vaut au gouvernement de nombreux adversaires (en particulier au sein de la presse et des milieux d'affaires) et le ralentissement de l'économie lié au premier choc pétrolier le met dans une position difficile. Face à la montée des oppositions, internes et externes, les travaillistes doivent finalement abandonner le pouvoir en novembre 1975 à la suite d'une crise constitutionnelle inédite : le gouverneur général, Sir John Kerr, profite d'un blocage au Sénat pour destituer Whitlam et convoquer de nouvelles élections.

Bien qu'élu sur un programme conservateur, Malcolm Fraser – le successeur de Whitlam – ne revient pas sur l'ensemble des transformations engagées. Dans de nombreux domaines, il y a même une continuité indéniable : multiculturalisme (création de la chaîne de radio et de télévision multilingue SBS), immigration (accueil de migrants asiatiques et de réfugiés), affaires aborigènes (premières reconnaissances de droits fonciers dans le Territoire du Nord), politique étrangère (lutte contre l'apartheid et en faveur de l'indépendance du Zimbabwe), etc. La principale rupture concerne une amorce de conversion au « rationalisme économique » : l'influence grandissante d'économistes de la Nouvelle Droite conduit à remettre en cause la légitimité de l'« interventionnisme » et celle de l'idéologie « égalitariste » qui avaient prévalu depuis l'après-guerre. Paradoxalement, ce tournant se poursuit durant les gouvernements travaillistes de Bob Hawke, arrivé au pouvoir en 1983, et de son ministre des Finances, Paul Keating, qui lui succède en 1991. Loin de renouer

avec les années Whitlam, Hawke et Keating mettent en effet en œuvre des politiques économiques et monétaires restrictives visant à contenir le déficit, l'inflation et les taux d'intérêt (déréglementation du système financier, flottement du dollar australien, privatisation de l'industrie et des banques, etc.). Si divers programmes sociaux sont mis en place pour compenser les effets de ces politiques, il n'en reste pas moins que le gouvernement ne réussit pas à éradiquer la pauvreté – comme il l'a promis lors de la campagne électorale de 1987. La récession du début des années 1990 provoque au contraire une très forte augmentation du chômage (qui avoisine les 11 % en 1992). Dans une même logique, Hawke est contraint par le puissant lobby minier à renoncer à la politique ambitieuse de droits fonciers qu'il avait annoncée pour les Aborigènes. Si Keating entend marquer un tournant au début des années 1990, la tâche n'est pas facile : les mesures qu'il propose – connues sous le nom de *The Big Picture* – ont indéniablement une portée symbolique forte (projet républicain finalement avorté en 1999, « réconciliation » avec les Aborigènes symbolisée par le *Mabo Case* de 1992, ouverture vers les voisins asiatiques et du Pacifique, etc.) mais ne suscitent pas l'enthousiasme de l'électorat populaire traditionnellement proche du parti travailliste.

Une révolution conservatrice

Les forces de la coalition (*Liberal-National Party*), emmenées par John Howard, emportent donc les élections de 1996 : une « révolution conservatrice » se met alors en place dans de nombreux domaines. En matière économique, le gouvernement conduit une politique néolibérale parfaitement assumée : réductions des dépenses de l'État (notamment par des coupes dans les programmes sociaux), privatisations, réformes fiscales, déréglementation des relations industrielles et flexibilisation du marché du travail. Au niveau international, Howard devient l'un des principaux alliés des États-Unis après le 11 septembre 2001 : les troupes australiennes participent à l'intervention en Afghanistan puis à l'invasion de l'Irak dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme ». Cette proximité entre Howard et Bush facilite également l'établissement de relations économiques et stratégiques (comme en témoigne la signature d'un traité de libre commerce entre les deux pays en 2004). Enfin, l'un des grands tournants des années Howard concerne la revendication d'une nouvelle politique identitaire. Le nouveau gouvernement dénigre le multiculturalisme et adopte une politique d'immigration très restrictive (dont le symbole est la multiplication – sur le territoire

australien ou *off shore* – des centres de détention pour clandestins). Il place également les questions aborigènes au cœur des débats : Howard conteste, par exemple, la légitimité des organisations communautaires, il refuse de présenter les excuses de l'État australien après les révélations concernant les générations volées et défend une conception positive de l'histoire australienne, contre une vision de la repentance (ce qu'il appelait la *Black Armband History*). Si les bons résultats économiques et le retour de la croissance assurent une popularité certaine à Howard et lui permettent de servir quatre mandats consécutifs, sa politique lui vaut également de nombreuses oppositions (et en particulier celle d'une très large partie de l'intelligentsia) : de gigantesques manifestations sont organisées en faveur de la réconciliation avec les Aborigènes (2000), contre la participation de l'Australie à la guerre en Irak (2003) et contre les *Industrial Relations Laws* (2005). En 2007, l'usure du pouvoir permet une nouvelle alternance : le nouveau Premier ministre travailliste, Kevin Rudd, se distingue clairement de son prédécesseur, en présentant enfin des excuses aux Aborigènes au nom de l'État australien et en ratifiant, le jour même de son investiture, le Protocole de Kyoto. Rudd perd cependant le soutien de son parti et, en 2010, il est démis de ses fonctions : son adjointe, Julia Gillard, devient alors la première femme à accéder à la fonction de Premier ministre.

RÉSUMÉ

Cet article entend présenter un bref panorama de l'histoire australienne. Il souligne d'abord l'ancienneté de la présence des Aborigènes, rappelant ainsi que l'histoire de l'île-continent n'a pas commencé avec l'arrivée du capitaine Cook en 1770. Il s'interroge ensuite sur la formation, au XIXe siècle, d'une colonie britannique de peuplement et sa transformation, au XXe siècle, en État-nation anglophone, tout en critiquant la tendance d'une certaine historiographie à reléguer un peu vite les populations aborigènes au seul passé précolonial.

Tamara Lajoinie

IDENTITÉ CONSTITUTIONNELLE ET DÉMOCRATIE EN AUSTRALIE

Évoquer et circonscrire l'identité constitutionnelle comme les implications de la notion de démocratie en Australie relève en bien des aspects d'un exercice qui s'avère à la fois complexe et utile. Complexe, car le constitutionnalisme australien ne se laisse pas enfermer dans une grille d'analyse type et semble constituer, en lui-même, un exemple unique de croisements juridiques d'influences multiples. Autant d'influences qui véhiculeront des intérêts divergents et qui seront elles-mêmes répercutées par les *Framers* selon un certain sens du pragmatisme et du syncrétisme constitutionnel. Complexe également, parce qu'au-delà du fait d'entériner une identité constitutionnelle plurielle empruntant tant aux principes historiques de la monarchie parlementaire britannique qu'au fédéralisme volontariste américain, la Constitution qui établit en 1901 le nouvel État-nation du Commonwealth semble véhiculer un sens bien particulier de la notion de démocratie. D'abord réceptionnée selon un spectre fortement politisé tenant plus à l'organisation pragmatique d'un gouvernement fédératif qu'à un idéal de philosophie politique, celle-ci fut d'abord une démocratie politique citoyenne avant d'évoluer vers une démocratie de l'individu.

Un exercice utile enfin, parce qu'il est propre à renseigner sur toute la richesse et la spécificité du système juridique australien qui fut l'une des plus anciennes démocraties constitutionnelles du monde et la première aussi à introduire la forme moderne du scrutin universel ou à avoir conféré aux femmes le droit de vote comme le droit de se présenter au Parlement [1]. Un ensemble de réflexions lui-même indissociable d'une

1. C'est notamment l'Australie du Sud qui innova en la matière en 1894, les autres États fédérés australiens l'imitant de 1899 à 1908.

enquête centrée sur la genèse de la Constitution fédérale comme sur la signification actuelle des principes structurants de l'identité constitutionnelle australienne.

L'établissement de la démocratie représentative australienne : perspectives historiques

À la lecture de la lettre de la Constitution australienne, le premier constat qui frappe est ce sentiment diffus de « l'entre-deux-modèles constitutionnels ». Cette tension juridique spécifique à l'État australien résulte d'abord du choix historique réalisé par les *Framers* d'entériner dans la Constitution deux principes structurels d'influences juridiques bien distinctes : le principe d'un « fédéralisme à l'américaine » d'un côté, et le principe d'une souveraineté parlementaire et monarchique à l'anglaise, de l'autre. En ce sens, la lecture du Préambule de la Constitution fédérale est édifiante ; il évoque ainsi de manière solennelle la forme fédérale du processus d'association des différents territoires du Commonwealth, dans le même temps qu'il place *ab initio* cette volonté historique et politique commune sous l'autorité centralisatrice de la couronne britannique [2]. De même, consolidant cet élan juridique syncrétique, le constitutionnalisme australien se base, à l'image du modèle américain, sur une constitution écrite qu'il superpose volontairement sur des institutions non codifiées et des principes et coutumes dérivant, pour une large part, de la tradition constitutionnelle anglaise. Dans ce cadre et en l'absence de déclaration de droits, la doctrine relève le caractère hybride de l'approche australienne des droits et libertés qui associe une forme de constitutionnalisme politique abouti à l'activité créatrice de la Haute Cour australienne [3].

Une identité juridique plurielle : entre syncrétisme institutionnel et pragmatisme constitutionnel

De l'Europe donc, via le prisme de la puissance coloniale britannique, dont la fédération politique naissante ne s'émancipera sur le plan international qu'en 1986 [4], le constitutionnalisme australien hérite de la *Common*

2. Préambule du *Commonwealth Act of Australia* de 1900. À titre liminaire, il convient de noter que celui-ci fait partie intégrante de la Constitution fédérale australienne, elle-même composée de 128 sections.

3. Cheryl Saunders, « Constitutional systems of the world », *The Constitution of Australia. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 274.

4. Formalisé dès 1901, ce n'est vraiment qu'en 1986 avec l'adoption de l'*Australian Act* que le processus historique d'émancipation, sur le plan international, de la Couronne britannique

Law, de ses principes culturels comme de ses traditions juridiques. Un héritage constitutionnel historique qui se veut le vecteur d'une grande variété de mécanismes institutionnels : principe de souveraineté parlementaire et monarchique, du bicaméralisme égalitaire, ou encore d'un procédé typique de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale permettant un haut degré d'interdépendance des pouvoirs exécutifs et législatifs. Un premier ensemble de traits caractéristiques dans lequel s'affirme le principe d'une monarchie constitutionnelle, où le pouvoir exécutif réside d'abord en la personne de la reine d'Angleterre, s'exerce ensuite au travers de son représentant, le gouverneur général, avant d'être dévolu aux représentants politiques nationaux[5]. De même à la lecture de la section n° 1 de la Constitution fédérale, le pouvoir législatif de la fédération du Commonwealth réside dans un Parlement fédéral composé de la reine, du Sénat et de la Chambre des représentants. Un attachement historique à la tradition parlementaire britannique qui véhicule en pratique un mouvement politique centralisateur devant se concilier avec les intérêts juridiques parfois divergents d'un fédéralisme volontariste, autre grande tendance dégagée par le constitutionnalisme australien. Une recherche d'équilibre permanente entre ces deux intérêts juridiques distincts qui se retrouvent dans la physionomie particulière des institutions législatives australiennes, telle qu'entérinée respectivement par les sections 12 et 24 de la Constitution. D'un côté, se situe la Chambre des représentants, elle-même façonnée selon la conception parlementaire britannique, et structurée autour d'une conception fortement centralisée de la population nationale, qu'elle matérialise d'ailleurs comme un ensemble global et indifférencié d'individus. De l'autre, se trouve le Sénat qui, d'inspiration fédérale, fut directement désigné pour représenter la diversité politique et identitaire des États fédérés australiens. Dans ce cadre, un nombre important de *Framers* pensait que le principe authentique et originel du fédéralisme requérait, en plus d'un Sénat représentant équitablement les États fédérés, un Sénat puissant qui disposerait de pouvoirs égaux ou presque égaux avec la Chambre des représentants. Une inspiration fédérale qui sera d'ailleurs répercutée selon un processus constituant spécifique et hautement démocratique. Inspiré du modèle fédéral américain du XVIIIe siècle, il sera d'abord perçu par les *Framers* comme un phénomène politique d'autodétermination

se parachève. Acte symbolique de décolonisation constitutionnelle, celui-ci marque avant tout l'indépendance sur le plan législatif du droit australien vis-à-vis de l'activité juridique régulatrice du Parlement britannique.

5. Constitution fédérale australienne de 1901, sections n° 61, 64, 81 et 83.

locale puis nationale. Fédéralisme d'intégration plus que de dévolution, l'initiative fédérale en Australie est ainsi « venue d'en bas », des colonies elles-mêmes et non du Parlement britannique qui se contente d'ailleurs d'une ratification *ex post* de la Constitution fédérale. L'État australien est, en effet, l'un des rares États à avoir élaboré lui-même son système politique par référendum, selon un système inédit de lois d'habilitations référendaires chargées d'avaliser la poursuite, étape par étape, du processus constituant fédéral [6]. De même, en élisant des représentants chargés de siéger à l'ensemble des Conventions constitutionnelles de l'Adélaïde et de Sydney de 1897-1898, les colonies australiennes impulsent une dynamique politique graduelle et progressive qui contraste fortement avec le processus constituant d'émancipation des autres colonies britanniques [7]. Cet attachement historique au principe de libre association politique explique que la recherche de l'équilibre institutionnel se conjugue en Australie avec une valorisation accrue de la participation politique des États fédérés soutenue par un « peuple citoyen ».

Du fédéralisme à la démocratie parlementaire : la victoire politique d'un dêmos représentatif

Volontarisme fédératif à l'américaine et pratique référendaire inédite entérinent ainsi une lecture croisée du principe de fédéralisme et permettent de dégager l'un des points de fixation les plus fondamentaux de l'identité constitutionnelle australienne : le principe de démocratie représentative.

Modélisé selon des préoccupations propres au monde fédéral visant à garantir la place centrale des États au sein de l'organisation fédérative, le principe de démocratie représentative désigne avant tout un ciment juridique utile des notions de fédéralisme et de souveraineté parlementaire. Dans ce cadre, dans un célèbre arrêt *McGinty*, le juge Gummow a-t-il pu remarquer que celui-ci avait fait l'objet d'adaptations pragmatiques par les Pères fondateurs de la Constitution au principe du fédéralisme lui-même, selon une appréhension spécifique du principe d'égale représentation des États [8]. De même dans un récent arrêt *Rowe*,

6. Initiées selon la pratique dite des *Enablings Acts*, une innovation de la procédure constituante créée par le Plan *Corowa* de 1893.

7. Voir, à cet effet, Nicholas Aroney, *The Constitution of a Federal Commonwealth of the Australian Constitution. The Making and The Meaning of the Australian Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 141-145.

8. Haute Cour australienne, arrêt *McGinty v. Westerna Australia* (1996) CLR 186, § 236 et 243.

la Haute Cour considère que l'exigence contenue dans les sections 7 et 24 de la Constitution australienne exigeant « un choix direct » du peuple dans l'élection de ses représentants constitue la condition ultime du respect de l'intégrité sur le plan politique de la volonté d'association de la fédération du Commonwealth [9]. Un constat qui se retrouve dans de nombreuses dispositions de la Constitution qui exige à la fois l'égale représentation des États fédérés au sein du Sénat et leur assure un seuil de représentation politique minimum à la Chambre des représentants. En ce sens, le juge Murphy, dans un célèbre arrêt *Attorney General of the Commonwealth*, put considérer que la signification profonde d'un tel principe constitutionnel exigeait en premier lieu, la garantie d'« un partage équitable du pouvoir politique » entre l'ensemble des citoyens australiens. Pour toutes ces raisons historiques, voter en Australie est une exigence [10]. Seul droit constitutionnel à être expressément consacré au sein de la Constitution, le droit au vote politique est considéré par la Haute Cour comme un devoir fondamental impérieux. De même, la fréquence des élections est une donnée caractéristique de la démocratie politique australienne, les citoyens votant en moyenne tous les dix-huit mois, le terme des sessions parlementaires fixé à trois ans n'ayant pas fait l'objet d'une synchronisation.

Ce principe est également assuré directement par les parlements des États fédérés, seules institutions directement élues en Australie, à l'échelon local. Dans ce cadre, une fois jumelée avec le principe d'un gouvernement responsable, cette notion devient la source de légitimité du Parlement comme du gouvernement et justifie la suprématie du Parlement fédéral dans le même temps qu'elle incarne la garantie que ce pouvoir ne sera pas utilisé de manière arbitraire. À cet effet, notons que les sections 51 et 52 énumèrent un cadre strict de compétences relatives à l'exercice du pouvoir fédéral, tandis que la section 127 du même texte reste particulièrement vague quant au domaine de compétences des États fédérés. Le principe fondamental d'une telle répartition réside, dans la très grande majorité des domaines, dans l'octroi de pouvoirs concurrents entre le gouvernement fédéral et les États fédérés. Un domaine de compétence partagé, d'ailleurs conçu de manière large, incluant la régulation du commerce, de la finance, des entreprises internationales [11] et des affaires

9. Haute Cour australienne, arrêt *Rowe v. Electoral Commissioner* (2010) HCA 46, § 25.

10. *Commonwealth Electoral Act* de 1918, section n° 245 : l'amende prévue étant de 50 dollars.

11. Constitution australienne, section 51, XX.

étrangères en général[12]. L'exclusivité de la compétence fédérale relevant dès lors de l'exception, seules certaines matières résiduelles issues de la combinaison des sections 52 et 90 de la Constitution y renvoient. Originellement donc, la Constitution australienne entérine un fédéralisme de type asymétrique qui se veut articulé autour d'un pouvoir fédéral relativement faible et d'entités politiques fédérées puissantes. Toutefois, sous l'effet de plusieurs facteurs, le principe de fédéralisme tel qu'il fut conçu par les *Framers* comme le principe de démocratie représentative semblent à l'heure actuelle bien éloignés de leur esprit originel.

La relativisation de la démocratie politique en Australie : étude contemporaine

En effet, s'observe, sous l'effet de la pratique, un phénomène spécifique d'évolution des institutions qui s'exerce largement au détriment de la compétence législative des États fédérés et de la diversité de leur représentation politique. Un phénomène qui, bien qu'il vise à concilier les intérêts véhiculés par les principes du fédéralisme et du parlementarisme, s'assimile en réalité à un double procédé de centralisation des compétences et d'uniformisation de la vie politique nationale.

Clefs de lecture du phénomène de nationalisation et de centralisation de la vie politique australienne

Sur ce dernier point, la doctrine relève qu'un premier ajustement issu de la pratique institutionnelle fut initié en faveur de la dimension parlementaire du système, selon un procédé typique de « nationalisation du débat politique[13] ». Dans ce cadre, celle-ci remarque que, sous l'impulsion de l'aspect parlementaire du régime et de son impact centralisateur, le Sénat s'est progressivement transformé en une « Chambre de partis politiques » au détriment de la conception constitutionnelle initiale faisant de celui-ci une « Chambre régionale » affectée à la représentation d'intérêts politiques strictement délimités sur le plan territorial[14]. Ainsi gouvernée par un système partisan national fondé sur le modèle britannique du bipartisme, la vie politique australienne se veut rythmée par l'activité

12. Constitution australienne, section 51, XXIX.

13. François Vergniolle de Chantal, « La nationalisation du fédéralisme australien », in *Fédéralisme et Anti-fédéralisme*, PUF, « Que sais-je ? », 2005, p. 49.

14. Ronald L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*, Montréal, Presses universitaires de McGill-Queen's, 1998, p. 27.

du parti travailliste, l'*Australian Labour Party*, et du parti conservateur, l'*Australian Liberal Party*. Deux partis nationaux, qui ont très vite été dupliqués au niveau des gouvernements des États fédérés, faisant de ces derniers le reflet des institutions partisanes nationales plus qu'un véritable lieu de traduction des spécificités régionales. Ce système partisan fut ainsi perçu comme un puissant outil de nationalisation garantissant un fort degré d'interpénétration des différents niveaux gouvernementaux. Par ailleurs, notons qu'au titre des raisons favorisant l'essor d'un tel phénomène le poids du facteur identitaire et géographique fut indéniable. Une relative homogénéité du peuple sur le plan culturel, jointe à l'insularité du continent, explique qu'en Australie l'alignement partisan ne se soit jamais opéré selon des clivages politiques territorialisés et, donc, que le Sénat pût représenter des intérêts gouvernementaux déconnectés de l'échelon local.

Quant à l'amenuisement progressif des compétences des États fédérés, en un siècle à peine, sous l'effet conjoint de la pratique gouvernementale et de l'activité de la Haute Cour sur ces questions, la réalité opérationnelle de celles-ci se situe désormais très loin de la lettre comme de l'esprit du texte imaginé par les *Framers*. Au point que certaines études évoquent désormais le caractère exclusivement nominal de ce dernier [15]. Deux causes principales semblent se dégager afin d'expliquer le phénomène de mutation du fédéralisme australien. Un premier ensemble de causes résiderait dans le silence de la Constitution sur l'énumération des compétences détenues par les États fédérés et la faculté qui en résulta pour la Cour d'interpréter de manière extensive les compétences du pouvoir fédéral [16]. Ainsi, dès 1920, la Haute Cour, dans un célèbre *Engineers' Case* de 1920 [17], amorce un premier mouvement centralisateur en abandonnant la théorie du domaine d'action limité du pouvoir fédéral et inverse la perspective au détriment des États fédérés. La doctrine remarque que la centralisation du pouvoir politique australien, à l'échelon fédéral, s'est paradoxalement fixée sur la négation d'une liste résiduelle mais bien réelle de pouvoirs limitant la compétence fédérale, en lui substituant une liste invisible et supposée de pouvoirs qui relevait à l'origine de la

15. François Vergniolle de Chantal, « La nationalisation du fédéralisme australien », *op. cit.*, p. 49.

16. Voir, à cet effet, Gregory Taylor, « Federalism in Australia », *Monash University Law Review*, vol. 4, Melbourne, 2010, p. 174.

17. Haute Cour australienne, *Engineers' Case* (1920) CLR 28, une idée expressément avancée au § 129.

compétence exclusive des États fédérés [18]. Tirant les conséquences de ce basculement judiciaire de compétences, le juge Windeyer put consolider cette tendance centralisatrice du fédéralisme australien moderne en considérant dans un arrêt *Victoria v. Commonwealth* que, dès 1920, « une nouvelle lumière avait filtré sur le constitutionnalisme australien qui, durant les vingt premières années de la vie de la fédération, put se charger d'une idée politique nouvelle, qui amène à considérer que désormais le peuple australien représente un seul peuple et l'Australie, un seul État, de telle sorte que la loi fédérale doit dorénavant avoir les moyens de répondre aux besoins nationaux [19] ». Une volonté assumée de la Haute Cour, donc, d'accroître les compétences du pouvoir fédéral, au travers de sa lecture du principe de fédéralisme, la seule unité nationale au détriment de la diversité des populations fédérées. De plus, notons que ce phénomène
24 centralisateur fut largement accentué par la domination significative de la compétence en matière financière du Parlement fédéral sur les États fédérés, prévue par la Constitution elle-même. Trois points principaux de fixation juridique d'un tel déséquilibre nous intéresseront ici, le pouvoir de taxation confié au Parlement fédéral d'après la section 51, la nature exclusive de ce pouvoir entérinée par la section 90, et enfin la capacité de celui-ci s'agissant de la redistribution aux États fédérés des bénéfices fiscaux qui en résultent. Selon une lecture combinée de ces trois dimensions, dans un arrêt *First Uniform Taxation Case* [20], la Haute Cour, à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, avalisa la démarche fortement centralisatrice du gouvernement fédéral cherchant à concentrer à son profit l'ensemble des ressources financières et budgétaires perçues au travers de la taxation des entreprises comme des individus. S'ensuivit rapidement l'établissement d'un fédéralisme d'« exécutif fédéral à exécutifs fédérés » où les États sont plus affectés à la réalisation d'objectifs politiques arrêtés par le pouvoir fédéral qu'à la gestion indépendante de leurs propres buts et budgets territoriaux. Une dynamique financière et budgétaire plus déconcentrée que réellement décentralisée qui semble en réalité assimiler les États fédérés à de simples unités de gestion des affaires administratives du pouvoir central.

Ces deux mouvements politiques interdépendants expliqueraient qu'en bien des aspects l'État fédéral australien soit, à l'heure actuelle,

18. Tony Blackshield et George Williams, *Australian Constitutionnal Law and Theory*, Sydney, Federation Press, 2006, p. 303-307.

19. Haute Cour australienne, *Victoria v. Commonwealth* (1971) CLR 122, § 353 et 396.

20. Haute Cour australienne, arrêt *First Uniform Taxation Case* (1942) CLR 65, § 373.

tout aussi centralisé que certains États unitaires. Un double phénomène qui renvoie également à toute la difficulté de retranscrire en pratique l'originelle volonté syncrétique des *Framers.*

Par ailleurs, si la très haute symbolique politique et historique des principes de fédéralisme et de démocratie parlementaire permit l'essor d'une démocratie politique du citoyen aboutie, il est indéniable que l'essor tardif de la dogmatique des droits et libertés modernes freina considérablement l'établissement d'une démocratie constitutionnelle fondée sur les droits de l'individu.

L'essor tardif d'un* dêmos *ethnique composite : les éclipses de la démocratie constitutionnelle australienne

En effet, en Australie, la valorisation constitutionnelle du citoyen et de l'exercice de ses droits politiques s'est, semble-t-il, opérée au détriment de la dogmatique générale des droits et libertés de l'individu comme des groupes minoritaires ethniques. Ainsi perçue selon un spectre pragmatique tenant plus aux impératifs d'organisation d'un système gouvernemental fédératif qu'à un idéal de philosophie politique, la notion de démocratie en Australie, une fois déconnectée du domaine politique semble, en réalité, souffrir de plusieurs lacunes. En effet, mis à part quelques références éparses aux droits individuels hérités du modèle de la *Common Law*, via l'intégration des textes fondateurs de la *Magna Carta*, de l'*habeas corpus* et du *Bill of Rights*, la Constitution fédérale australienne ne contient aucune déclaration de droits. Dans ce cadre, le droit à la liberté d'expression, au respect de sa vie privée, ou encore les droits de la défense, pour ne citer qu'eux, résultent de l'activité hautement créatrice de la Haute Cour qui modernise ainsi de manière progressive l'une des Constitutions écrites les plus vieilles du monde. Par ailleurs, dans un célèbre arrêt *Dugan v. Mirror Newspapers Ltd*, celle-ci permit l'amélioration tant sur le plan qualitatif que quantitatif des normes de références du contrôle de constitutionnalité, en intégrant dans l'ordre juridique interne les conventions internationales sur la protection des droits de l'homme ratifiées par l'Australie.

Au-delà de l'absence de catalogue de droits et libertés, bien que la Constitution fédérale entérine un système de participation politique relativement perfectionné, elle fut principalement perçue comme un moyen juridique permettant d'établir de nombreuses mesures discriminatoires à destination des groupes minoritaires ethniques de la

population[21]. Dès 1901, celle-ci se fonde en effet sur le dogme de la *terra nullius* en vigueur depuis 1788, une fiction juridique présentant l'Australie comme un vaste territoire non peuplé mis à part quelques individus nomades non sédentarisés qui ne sauraient être assimilés, pour les premiers colons, à une population civilisée[22]. Un constat qui justifia par la suite la classification juridique des terres australiennes dans la catégorie de l'occupation légale à défaut d'y voir une cession ou une conquête. Cette dénomination juridique permit à la puissance britannique d'établir un droit de propriété sur l'ensemble du territoire soumis (*Radical Title*) et d'imposer le droit commun anglais sur la totalité de la Nouvelle-Galles du Sud, entraînant *de facto* la disparition des droits aborigènes sur les terres qu'ils occupaient pourtant depuis plus de 60 000 ans. Niée jusque dans son existence même, la communauté aborigène australienne, de

1901 aux années 1970, fut successivement dépossédée de ses terres et privée de l'ensemble de ses droits politiques comme de ses libertés les plus essentielles. Une oppression juridique, politique et économique qui atteint son paroxysme avec la pratique assimilationniste dite de la *stolen generation* consistant à retirer des individus aborigènes de leurs familles pour les placer dans des familles australiennes, qui perdura jusque dans les années 1970[23]. Afin de compenser cette dynamique généralisée de l'exclusion en raison de l'appartenance ethnique, il reviendra à l'autorité judiciaire d'abord de conjurer les conséquences de la doctrine de la *terra nullius* afin de redonner à la communauté aborigène les moyens d'exister au présent au sein de la nation australienne. En effet, en faisant triompher dans l'arrêt *Mabo*[24] une autre version de l'histoire, la Haute Cour bouleversa le droit foncier australien en reconnaissant l'existence d'un droit aborigène (*Native Title*) antérieur à la colonisation britannique de 1788. Appliqué aux îles Murray, mais étendu à l'ensemble du continent, le *Mabo Case* reconnaît ainsi aux peuples aborigènes un droit *naturel* sur leur terre ancestrale, droit qu'ils peuvent désormais revendiquer sur les terres vacantes de la Couronne. Pratiqué à l'échelle nationale,

---

21. Comme d'ailleurs les immigrés d'origine non caucasienne au travers de la *White Australia Policy*.

22. Voir, à cet effet, Maryvonne Nedeljkovic, « La reconnaissance des peuples premiers en Australie et Nouvelle-Zélande : une redéfinition différenciée de l'unité nationale », *L'État pluriculturel et les Droits aux différences* (colloque sous la dir. de Paul De Decker et Jean-Yves Faberon), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 352-354.

23. Cour suprême de l'État d'Australie du Sud, arrêt *Trevorrow v. South Australia*, (2007), SASC 285, où pour la première fois le caractère illégal des politiques assimilationistes fut reconnu.

24. Haute Cour australienne, arrêt *Mabo v. Queensland* (1992) HCA 23.

les conséquences de culte de l'oubli, dénoncé dès 1968 par l'anthropologue australien William Edward Hanley Stanner, devait résolument influencer la solution de l'arrêt *Mabo* qui s'inscrit dans une logique de réparation amorcée à la fin des années 1960, dont témoignent notamment l'élargissement du droit de vote aux Aborigènes initié dès 1962 et leur prise en compte dans le recensement populaire en 1967. En s'attaquant à la doctrine de la *terra nullius*, la Haute Cour a ainsi voulu dénoncer l'interprétation historique « officielle » soutenue jusque-là par le droit australien et défendu encore jusqu'en 1971 dans le célèbre arrêt *Millerrpum v. Nabalco and Commonwealth* [25]. En décembre 1993, le peuple aborigène gagna une autre bataille face à l'État du Queensland, la Haute Cour, dans un arrêt *Wik*, doublant la superficie des terres autochtones. Cet arrêt permit également le vote historique du *Native Title Act* du 21 décembre 1993 qui reconnaît pour la première fois le préjudice historique subi par la population aborigène.

À l'issue de ces observations, il apparaît que si le système constitutionnel australien constitue un exemple remarquable de fédéralisme pacifié à l'échelle d'un pays-continent, il ne doit sa signification moderne qu'à l'activisme juridique de la Haute Cour dont l'action s'impose *in fine* de façon tout aussi centralisatrice que les autres pouvoirs. Basée désormais sur une jurisprudence de libertés plutôt que de souveraineté [26], celle-ci permet le parachèvement de la démocratie constitutionnelle australienne en favorisant l'essor d'une identité nationale plurielle et différenciée.

25. Haute Cour australienne, arrêt *Millerrpum v. Nabalco and Commonwealth* (1971), *Australian Argus Law Reports*, 1972-1973.

26. En référence à sa vocation initiale de répartitrice des compétences, voir, à cet effet, Armelle Renaut-Couteau, « L'évolution de la Constitution australienne sous l'impulsion de la Haute Cour », *in* Jean-Paul Barbiche (dir.), *Dévolutions et Fédéralismes. Des faits et des idées*, L'Harmattan, 2003, p. 226.

RÉSUMÉ

Le système constitutionnel australien entérine une identité constitutionnelle plurielle empruntant tant aux principes historiques de la monarchie parlementaire britannique qu'au fédéralisme volontariste américain. Cette volonté de syncrétisme institutionnel et constitutionnel fait de l'ancienne colonie britannique un exemple remarquable de fédéralisme pacifié à l'échelle d'un pays-continent et rend utile la réflexion sur la réception spécifique par ce système juridique de la notion de démocratie politique. L'ensemble de ces réflexions est lui-même indissociable d'une enquête centrée sur la genèse de la Constitution fédérale comme sur la signification actuelle des principes structurants de l'identité constitutionnelle australienne.

Abdelkrim Maamouri

L'AUSTRALIE, UN *MELTING POT* DES THÉORIES DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

« Même ceux qui le regrettent admettent que les rédacteurs de la Constitution australienne ont entendu consacrer le principe de séparation des pouvoirs [1]. » Mais au-delà de cette consécration somme toute banale s'agissant d'une démocratie constitutionnelle, la question de savoir quel modèle théorique a inspiré les rédacteurs de la Constitution australienne demeure, aujourd'hui encore, insusceptible de réponse définitive. La question est d'autant plus problématique que les travaux préparatoires ne sont à cet effet d'aucun secours [2]. Le texte même de la Constitution semble receler des indications contradictoires. Sur la forme, la répartition ternaire des pouvoirs n'est pas sans rappeler l'architecture de la Constitution américaine. À l'image de cette dernière, la Constitution australienne a en effet prévu trois chapitres distincts consacrés respectivement au « Parlement », au « gouvernement exécutif » et enfin au pouvoir « judiciaire ». Le parallèle avec le modèle américain est d'autant plus plausible que l'on sait que certains délégués étaient familiers [3] du constitutionnalisme américain, voire fascinés par ses enseignements [4]. Dans la célèbre affaire *Boilermakers,* la Haute Cour a d'ailleurs donné du crédit à cette lecture en affirmant que « si vous ne connaissez rien de l'histoire de la théorie de la séparation des pouvoirs, si vous ne com-

1. John M. Finnis, « Separation of powers in the Australian Constitution », *Adelaide Law Review*, n° 3, 1967, p. 159.
2. Haig Patapan, « Separation of powers in Australia », *Australian Journal of Political Science*, vol. 34, n° 3, 1999, p. 395.
3. *Ibid.*
4. John M. Finnis, « Separation of powers in the Australian Constitution », *op. cit.*, p. 160.

parez pas la Constitution américaine avec la nôtre, si vous êtes inconscients de l'interprétation qu'elle a reçue avant que notre Constitution ne soit façonnée selon le même plan, vous sentirez tout de même la force des sous-entendus des chapitres I, II, III et le contenu des sections 1, 61 et 71. Il serait difficile de traiter cela comme s'il ne s'agissait que d'un arrangement des rédacteurs de la Constitution… Ce [schéma] ne peut être traité comme s'il était dépourvu de toute signification et sans conséquence juridique[5] ».

Sur le fond, « le fait que la responsabilité du gouvernement soit la principale caractéristique du système constitutionnel australien rend correcte l'affirmation selon laquelle [l'Australie] n'a pas adopté la théorie américaine de séparation des pouvoirs[6] », mais la britannique.

En somme, la Constitution australienne paraît ainsi opérer une juxtaposition « fascinante »[7] de deux conceptions résolument différentes de la séparation des pouvoirs. Le modèle australien, si tant est qu'il soit possible de parler de modèle, est en cela d'une originalité frappante. Il présente la caractéristique, paraît-il inimitée, de procéder d'une forme d'hybridation des modèles britannique et américain de séparation des pouvoirs. Aux dires même des juges suprêmes, « il est probable que l'accomplissement le plus saisissant des rédacteurs de la Constitution australienne soit le mariage réussi du régime parlementaire britannique avec le fédéralisme américain[8] ».

Mais, cette présentation risque de paraître naïve et improbable car il est évident que, dans la pratique, la conciliation de deux modèles antagonistes, du moins divergents, ne va pas sans poser quelques interrogations sur les mécanismes de leur hybridation. Sur ce plan, la Haute Cour paraît dépositaire de la formule magique destinée à donner tout son effet à ce mélange que l'on croit *a priori* contre nature. La pratique et la jurisprudence constitutionnelle ont en définitive abouti à la mise en œuvre d'un paradigme fondé sur une séparation asymétrique des pouvoirs.

La conception australienne se distingue ainsi par une conception fondée sur la fusion rationalisée des pouvoirs exécutif et législatif d'un côté et sur la prééminence du pouvoir judiciaire de l'autre.

---

5. *R v. Kirby; ex parte Boilermakers' Society of Australia* (1956) HCA 10; (1956) 94 CLR 254 (2 mars 1956), p. 275.

6. *Boilermakers*, p. 276.

7. Bruce Ackerman, « The new separation of powers », *Harvard Law Review*, vol. 113, n° 3, 2000, p. 672.

8. *Boilermakers*, p. 276.

De la séparation à la fusion rationalisée des pouvoirs exécutif et législatif

À l'image des autres régimes parlementaires, le régime australien se caractérise par « l'étroite union » et « la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif »[9]. Cette fusion trouve cependant quelques limites dans ce qu'il est convenu d'appeler « les moyens de rationalisation ».

La fusion des pouvoirs exécutif et législatif

La fusion des pouvoirs exécutif et législatif australiens se vérifie aussi bien d'un point de vue organique que fonctionnel.

La fusion organique

L'architecture des institutions australiennes, calquée dans une large mesure sur la conception britannique, est davantage fondée sur la fusion que sur la séparation organique des pouvoirs exécutif et législatif. Il suffit pour s'en convaincre d'observer que les différents organes composant le pouvoir exécutif disposent simultanément d'un siège au Parlement. La Constitution australienne prévoit ainsi que « le pouvoir législatif de la fédération est confié à un Parlement fédéral composé de la reine… »[10] (art. 1er) et qu'en même temps, cette dernière est reconnue comme titulaire du pouvoir exécutif qu'elle délègue à son représentant, le gouverneur général (art. 61 C).

Cette fusion organique trouve sa prolongation dans les étages inférieurs du pouvoir. Il est ainsi d'usage, même si aucune règle écrite ne l'impose, que le gouverneur général désigne le Premier ministre parmi la majorité parlementaire et qu'une fois nommé ce dernier compose le gouvernement et le cabinet qui disposera des véritables pouvoirs incombant au pouvoir exécutif. Or, la Constitution australienne prévoit explicitement qu'« après la première élection générale, aucun ministre d'État ne pourra conserver ses fonctions pendant plus de trois mois à moins qu'il ne soit élu sénateur ou membre de la Chambre des représentants » (art. 64 C).

En pratique, le Premier ministre veille selon une tradition bien établie

9. Walter Bagehot cité par Jean-Philippe Feldman, *in* « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue française de droit constitutionnel*, PUF, 2010/3, n° 83, p. 490.

10. Les traductions des articles de la Constitution australienne sont empruntées à la digithèque de l'université de Perpignan. Voir http://mjp.univ-perp.fr/constit/au1900.htm.

à opérer une sorte de panachage entre les représentants et les sénateurs. L'objectif étant de « placer » des élus pouvant porter la parole du gouvernement et faciliter le passage des lois dans les deux chambres.

L'expression « gouvernement parlementaire » utilisée par la doctrine australienne rend fidèlement compte de ce rapport de fusion organique entre les pouvoirs exécutif et législatif.

La fusion fonctionnelle

La fusion fonctionnelle des pouvoirs législatif et exécutif se manifeste clairement dans la jurisprudence relative à la délégation des pouvoirs. Dans sa décision *Dignan* [11], la Haute Cour a en effet renversé le principe des délégations limitées en déclarant constitutionnelles les délégations illimitées du pouvoir législatif en faveur du gouverneur général ainsi que des ministres.

Pour elle, la notion de gouvernement responsable et la suprématie du Parlement signifient que le Parlement dispose d'un pouvoir originel l'autorisant à déléguer sa compétence à d'autres pouvoirs. Dans les faits, il s'agit d'un pouvoir de délégation sans limitations significatives dès lors que la seule restriction consiste pour le Parlement à ne pas abdiquer irrévocablement ses compétences. Dès lors qu'il conserve la possibilité de révoquer la délégation législative et d'amender les législations édictées par l'exécutif, le Parlement est donc recevable à déléguer sans limitation aucune son pouvoir de légiférer.

En validant de telles délégations, la Cour a entendu doter l'exécutif des moyens de son action. À son estime, toute autre solution conduirait à rendre impossible toute gouvernance effective. Mais, au-delà de cet argument que l'on pourrait qualifier de « conséquentialiste », la principale source de légitimation de cette fusion fonctionnelle des pouvoirs se trouve dans l'histoire constitutionnelle anglaise qui, d'après la Cour, autoriserait de telles délégations illimitées. Or, comme l'a révélé le rapport du *Committee on Minister's Powers* qui s'est penché sur la question des délégations des pouvoirs législatifs, il n'en est rien. Le Parlement anglais n'a jamais opéré de telles délégations illimitées [12]. Ainsi, il s'avère que même si les rédacteurs de la Constitution australienne entendaient calquer les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif sur le modèle britannique, dans la pratique la Haute Cour a dessiné les contours d'un

11. *Victorian Stevedoring and General Contracting Co. Pty Ltd v. Dignan* (1931) 46 CLT 73.

12. John Ralph Alvey, « The separation of powers in Australia : issues for the states », Masters by Research Thesis, Queensland University of Technology eprints, 2005, p. 61.

nouveau modèle au sujet duquel elle pouvait affirmer dans un élan de réalisme et de sincérité qu'« en vérité l'entière séparation des pouvoirs ne peut pas être appliquée sous notre Constitution [13] ».

La rationalisation de la fusion des pouvoirs exécutif et législatif

Les rédacteurs de la Constitution australienne étaient soucieux de doter les pouvoirs législatif et exécutif d'« armes » permettant la rationalisation du régime parlementaire mis en place. Les moyens choisis sont directement inspirés du pays modèle, le Royaume-Uni. Ainsi, l'article 28 de la Constitution, qui constitue l'une des rares dispositions consacrées aux moyens de l'action du pouvoir exécutif sur le législatif, prévoit que « la Chambre des représentants restera en fonctions pendant les trois années qui suivront sa première séance [à moins qu'elle ne soit] dissoute plus tôt par le gouverneur général ».

La mise en œuvre de cette « arme » est davantage régie par les « conventions » que les règles constitutionnelles *stricto sensu*. Selon ces conventions, le gouverneur général ne peut dissoudre la chambre basse que sur proposition du Premier ministre. Or, il s'est avéré que, dans les rares occasions dans lesquelles le Premier ministre a sollicité la dissolution, son objectif était le plus souvent de faire coïncider les élections sénatoriales avec les élections parlementaires que de résoudre un quelconque blocage des institutions [14]. Inversement, les moyens traditionnels de l'action du Parlement sur le gouvernement se sont révélés plus théoriques que prévu. Il est ainsi frappant de constater que, malgré la fréquence des tentatives de censurer le gouvernement, aucune motion n'a jusqu'à présent abouti [15]. Ce constat d'inefficacité doit, il est vrai moyennant quelques nuances, être étendu aux commissions d'enquêtes parlementaires. Ces commissions essentiellement instituées par l'article 49 de la Constitution ont pour mission de « surveiller et contrôler l'exécutif ». Leurs pouvoirs sont tellement étendus que la doctrine australienne reprend volontiers l'expression de Lord Coleridge les présentant comme « les plus grands inquisiteurs de la nation ».

La Cour leur avait d'ailleurs reconnu des pouvoirs d'instruction illimités en affirmant que l'article 49 ne supporte aucune interprétation

13. *Dignan*, p. 117-118.

14. House of Representatives, « House of Representatives practice », 5e édition, 2005, p. 8 *sq*. Disponible sur l'adresse suivante : http://www.aph.gov.au/house/pubs/practice/index.htm#prelim.

15. *Ibid.*, p. 318.

restrictive et que les membres de ces commissions jouissent des pleins pouvoirs, privilèges et immunités de la Chambre des communes du Royaume-Uni [16].

Il serait pourtant trompeur de s'en tenir à une telle présentation théorique. Les réalités politiques et les règles de courtoisie ont en effet transformé le rôle de ces commissions, dont l'efficacité dépend davantage de la collaboration volontaire et de la coopération du gouvernement que de l'ampleur de leurs pouvoirs inquisitoriaux [17].

Du fait de la polarisation de la vie politique et de la discipline partisane, l'efficacité des moyens classiques de rationalisation du parlementarisme australien est ainsi apparue toute relative. Il est même admis qu'« une fois l'élection tenue, la Chambre des représentants n'est plus importante » et qu'en pratique les « valeurs de l'exécutif » jouissent d'une prééminence certaine [18].

En réalité, seul le rôle du Sénat permet l'identification d'une véritable ligne de séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif. L'impossibilité, du moins la difficulté, pour le gouvernement de s'assurer de son soutien en fait un véritable contre-pouvoir. L'élection de ses membres selon le scrutin proportionnel favorise traditionnellement les petits partis et l'émergence de groupes difficilement contrôlables. Or, le système australien présente la spécificité de se reposer sur le système dit du *triple-E Senate* [19] dont l'un des piliers consiste en l'égalité presque parfaite des pouvoirs du Sénat et de la Chambre des représentants en matière législative. En effet, en dehors de certaines restrictions concernant notamment les lois de finances, le Sénat dispose d'un droit assimilable au droit de veto sur toutes les législations. En cas de persistance du désaccord entre les deux chambres, l'article 67 de la Constitution prévoit leur dissolution simultanée. De ce système, l'on peut déduire que dans la pratique le parlementarisme australien paraît présenter une double spécificité. La première est que les véritables moyens de rationalisation de la séparation des pouvoirs ne concernent pas tant le rapport du gouvernement au Parlement mais les rapports entre les deux chambres du Parlement.

---

16. *R v. Richards; ex parte Fitzpatrick and Browne* (1955) 92 CLR 171.

17. House of Representatives, « House of Representatives practice », *op. cit.*, p. 647.

18. Michael Beahan (sénateur), « Majorities and minorities. Evolutionary trends in the Australian Senate », Papers on Parliament n° 27 disponible sur : http://www.aph.gov.au/senate/pubs/pops/pop27/c06.htm.

19. Guy Scoffoni et Virginie Natale, « Droit constitutionnel étranger. L'actualité constitutionnelle dans les pays de *Common Law* et de droit mixte », *Revue française de droit constitutionnel*, PUF, 2006/4 n° 68, p. 869. « Le Sénat qualifié par la doctrine de "triple-E Senate" car il est Élu, Égal à la Chambre des représentants et Effectif… »

Pour reprendre l'expression de Georges Vedel on peut affirmer qu'en Australie la véritable séparation est celle « entre [le] pouvoir majoritaire qui d'un seul tenant est à la fois exécutif et législatif, et [l']opposition [20] ».

La seconde spécificité est que, du fait de ce phénomène partisan et de l'organisation fédérale de l'État, le gouvernement australien se trouve sous le contrôle effectif non pas de la chambre basse mais de la chambre haute du Parlement.

De la séparation des pouvoirs à la prééminence du pouvoir judiciaire

Au fil des décisions, la Haute Cour a défini la séparation des pouvoirs dans un sens garantissant essentiellement et prioritairement l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ce choix a débouché sur un véritable changement de l'office de la Haute Cour et, en définitive, sur la transformation de la conception australienne de la séparation des pouvoirs. À l'examen de la jurisprudence constitutionnelle, il apparaît en effet que, dans l'une de ses dimensions, cette dernière repose sur la prééminence du pouvoir judiciaire.

De la séparation des pouvoirs à l'indépendance du pouvoir judiciaire

À la première lecture des neuf dispositions consacrées par la Constitution australienne au pouvoir judiciaire, la tentation est forte d'affirmer que le pouvoir constituant était davantage préoccupé par la limitation du pouvoir judiciaire que par l'affirmation de son indépendance. Cette tentation est d'autant plus légitime que l'article 72 de la Constitution prévoit que le pouvoir de nommer et de révoquer les juges de la Haute Cour et des autres cours créées par le Parlement appartient au gouverneur général. Mais à l'examen, la tentation issue de cette première lecture se révèle excessive et infondée. D'une part, parce que la Constitution australienne a enfermé les pouvoirs du gouverneur général dans un strict cadre procédural destiné à éviter toute tentative de déstabilisation du pouvoir judiciaire. Il est ainsi prévu que la nomination des juges s'effectue en conseil et qu'ils « ne pourront être révoqués que par le gouverneur général en conseil sur une adresse des deux chambres, votée dans la même session, exigeant leur renvoi pour cause d'incapacité ou de mauvaise conduite prouvée ».

20. Cité par Jean-Philippe Feldman, *in* « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *op. cit.*, p. 491.

D'autre part, parce que la restitution de la Constitution australienne dans son contexte de *Common Law* révèle que l'objectif était, contrairement aux apparences, d'assurer une véritable indépendance du pouvoir judiciaire. En effet, la comparaison avec les règles américaine et britannique analogues montre l'intention des Pères fondateurs de se départir de l'*Act of Settlement* pour garantir une plus grande indépendance du pouvoir judiciaire. Ainsi, contrairement aux juges britanniques qui peuvent être révoqués pour toute raison, ou aux juges américains qui peuvent faire l'objet d'une procédure d'*impeachement* pour « trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs », les juges australiens ne peuvent être démis que pour « incapacité ou inconduite ». Les cas de révocabilité des juges sont donc nettement plus restreints.

36 Mais, au-delà de ces garanties relatives à la nomination et à la discipline des juges, la Haute Cour a développé une jurisprudence traduisant une ferme volonté de proscrire tout aménagement susceptible d'attenter, ne serait-ce que d'une manière incidente ou symbolique, à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Le processus a commencé avec la jurisprudence *Alexander* [21] dans laquelle la Cour a censuré l'attribution de fonctions juridictionnelles à un organe composé de personnes ne bénéficiant pas de la garantie de la nomination à vie prévue par l'article 72 de la Constitution.

Dans sa décision fondatrice *Boilermakers*, la Cour a parachevé sa théorie en décidant que « le chapitre III ne permet pas l'exercice des fonctions juridictionnelles par un corps établi pour des raisons étrangères au pouvoir judiciaire, nonobstant le fait qu'il est organisé comme une cour qui pourrait par ailleurs satisfaire les articles 71 et 72. Le chapitre III ne permet pas une combinaison avec le pouvoir judiciaire de fonctions qui sont connexes ou incidentes à son exercice mais lui sont étrangères ».

Le *Chief Justice* Brennan justifie l'intransigeance de la Cour sur la consécration de l'indépendance du pouvoir judiciaire en tant que « principe constitutionnel axiomatique [22] » en affirmant que « l'indépendance de la justice n'existe ni pour servir le pouvoir judiciaire ni pour servir les intérêts des deux autres branches du gouvernement. Elle existe pour servir et protéger non pas les gouvernants mais les gouvernés [23] ».

---

21. *Waterside Workers' Federation of Australia v. J.W. Alexander Ltd* (1918) HCA 56; (1918) 25 CLR 434 (27 septembre 1918).

22. Guy Green, « The rationale and some aspects of judicial independence », *Australian Law Journal*, n° 59, 1985, p. 135.

23. Gerald Brennan cité par le *Chief Justice* Marilyn Warren, « What separation of powers »,

Il est cependant loisible de se demander si la conscience qu'a la Cour de l'importance de la sauvegarde de son indépendance ne l'a pas amenée à s'arroger une position prééminente par rapport aux autres branches du gouvernement.

De l'indépendance à la prééminence du pouvoir judiciaire

Au moins à trois reprises, le *Chief Justice* Anthony Mason a admis que, dans l'exercice de ses fonctions, la Cour suprême est amenée à faire les lois [24]. La légitimation d'un tel rôle est double et apparaît en filigrane de certaines grandes décisions. C'est ainsi que dans la décision *Boilermakers* la Cour a lié l'importance de son rôle à la préservation de la structure fédérale de l'État. Elle a jugé que « la position et la structure du pouvoir judiciaire ne doivent pas être considérées comme dépourvues d'incidences sur l'institution du fédéralisme ; c'est au pouvoir judiciaire qu'incombe l'ultime responsabilité de déterminer et de préserver les frontières dans lesquelles le pouvoir gouvernemental devrait s'exercer et en fonction duquel est conçue l'intégralité du système [25] ».

Dans une autre série de décisions, la Cour a implicitement justifié l'importance de ses pouvoirs par la nécessité de garantir et de préserver les libertés individuelles [26]. Non seulement parce que, « dans la plus pure tradition britannique, la Constitution ne garantit que peu de droits [27] », mais aussi parce que « les gouvernements de nos jours font peser une plus grande menace sur les libertés que ceux du dernier siècle. Les gouvernements modernes sont censés intervenir dans des domaines autrefois peu régulés et le résultat est une plus grande intrusion dans la vie des gouvernés. Plus l'intrusion est grande, plus les chances que les citoyens s'en plaignent sont importantes. Pour réparer de telles situations, que cela soit pour un déni d'avantages dus au citoyen ou pour une interférence illégale dans sa liberté d'agir conformément à la loi, le citoyen s'adressera au pouvoir judiciaire. Et seul un pouvoir judiciaire indépendant […]

---

20 septembre 2004, The Twelfth Lucinda Lecture, Monash University, p. 8. Disponible sur http://www.austlii.edu.au/au/journals/VicJSchol/2004/12.pdf.

24. John Ralph Alvey, « The separation of powers in Australia. Issues for the States », *op. cit*., p. 8 et 55.

25. *Boilermakers*, p. 276.

26. Voir, par exemple, *Q v. Davison* (1954) 90 CLR 353, p. 380 *sq*. ; *Q v. TPC* (19691970) 123 CLR 361, p. 392.

27. Cheryl Saunders, « L'Australie, ou Commonwealth d'Australie », *in* Forum des fédérations, *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, vol. 1, p. 1. Disponible sur : http://www.forumfed.org/pubs/dmlivre1_1.pdf.

est habilité à contrôler l'exercice par l'administration de son pouvoir d'appréciation et peut offrir l'assurance que ces intrusions resteront dans les limites imposées par la loi[28] ».

En adoptant une telle démarche, la Cour s'est clairement placée dans une logique américaine de *checks and balances*. Le glissement vers cette conception a toutefois confronté la Cour à de nouveaux défis. « Les pouvoirs exécutif et législatif ont perçu la Cour comme un corps indépendant, jouissant d'une puissance financière et administrative qui ne la différencie pas d'autres institutions responsables devant le public. Les décisions de la Cour ne sont plus perçues comme des mesures destinées à protéger les libertés individuelles, mais comme une forme de démonstration de force[29] » d'une institution quasi politique. Preuve du rapprochement avec la conception américaine, la séparation des pouvoirs a ainsi débouché sur des interrogations récurrentes sur la neutralité et l'activisme du pouvoir judiciaire.

28. Le juge Ninian Stephen cité par Marilyn Warren, « What separation of powers », *op. cit.*, p. 3 *sq*.
29. Haig Patapan, « Separation of powers in Australia », *op. cit.*, p. 403.

RÉSUMÉ

La conception australienne de la séparation des pouvoirs est d'une originalité frappante. Sa spécificité résulte d'une forme d'hybridation des modèles britannique et américain. Elle repose sur la fusion rationalisée des pouvoirs exécutif et législatif d'un côté et sur la prééminence du pouvoir judiciaire de l'autre.

Cheryl Saunders

Le fédéralisme australien et l'autonomie locale

En Australie, le fédéralisme fait référence à un modèle d'organisation de l'État qui divise les pouvoirs publics entre deux sphères de gouvernement, dont chacune possède ses propres institutions, son domaine de compétence protégé par la Constitution, et est démocratiquement responsable devant le peuple australien ou une partie de celui-ci.

Le fédéralisme est un élément clé du système constitutionnel australien dont plusieurs raisons peuvent justifier le choix. La plus évidente est qu'il représentait la seule base possible sur laquelle, à la fin du XIXe siècle, les six colonies australiennes auraient accepté de s'unir en une seule nation couvrant le vaste territoire de l'Australie actuelle. Aujourd'hui encore, il semble impossible d'imaginer pour ce pays un système de gouvernement qui ne soit pas fédéral dans le sens où il protège, dans une certaine mesure, l'autonomie gouvernementale de sections de la population définies par un territoire. Ensuite, sans ce besoin de protéger le cadre de la fédération, l'Australie, tout comme la Nouvelle-Zélande voisine, n'aurait sans doute pas adopté de Constitution bien établie. Comme on le verra plus loin, les arrangements constitutionnels australiens se sont développés, au départ, en lien avec la tradition britannique et son aversion pour une Constitution écrite ayant un statut légal supérieur [1]. En conséquence, durant des décennies, la Haute Cour d'Australie a justifié son exercice du contrôle de constitutionnalité des lois en grande partie en référence à son rôle d'arbitre suprême dans un système fédéral [2]. Dans

1. Pour une présentation de ce point de vue qui a eu beaucoup d'influence, cf. Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Fund, Inc., 8e édition révisée, 1982.

2. Pour un exemple important de cette explication, cf. *R v. Kirby; ex parte Boilermakers' Society of Australia* (1956) 94 CLR 254.

une certaine mesure, elle continue à le faire. Le fédéralisme a également un rôle fonctionnel dans le système constitutionnel australien, car il représente l'un des quelques rares mécanismes de contrôle dans un système parlementaire qui tend à la concentration des pouvoirs.

À l'origine, la fédération australienne a pris pour modèle le système fédéral des États-Unis, mais s'est également inspirée du Canada et de la Suisse. L'Australie a, de plus, combiné le fédéralisme avec des institutions gouvernementales et une culture constitutionnelle issues en grande partie de la tradition britannique, modérée par l'égalitarisme et le pragmatisme australiens. Le résultat est un modèle fédéral unique en son genre. Si l'on considère le projet constitutionnel, le modèle le plus proche est le Canada, qui est lui aussi une fédération de *Common Law* avec des institutions inspirées du modèle démocratique britannique. Mais une approche différente dans la division fédérale du pouvoir législatif a entraîné, au Canada, le développement d'une fédération beaucoup plus décentralisée, facteur renforcé par la spécificité de certaines provinces, en particulier du Québec[3]. Avec le temps, alors que ces différentes fédérations se sont développées organiquement, les différences de départ dans les détails du modèle constitutionnel ont renforcé leurs évolutions distinctes.

Un des éléments étudiés dans cet article est le contraste existant entre le modèle originel de la fédération australienne et son fonctionnement pratique. À cette fin, seront présentées, dans la partie suivante, les principales caractéristiques du fédéralisme, analysées dans un cadre constitutionnel plus large, en tenant compte de l'histoire constitutionnelle de l'Australie, et en particulier de la façon dont la fédération fut formée. Seront ensuite examinés le fonctionnement pratique du fédéralisme et la façon dont celui-ci a évolué dans le temps. Un des stimulants du changement a été l'interprétation de la Constitution par les tribunaux australiens, et en particulier par la Haute Cour qui joue le rôle central. Une autre incitation a été le réseau intergouvernemental informel à travers lequel les différentes instances gouvernementales collaborent pour produire des résultats qui seraient autrement impossibles à atteindre étant donné la division fédérale des pouvoirs. En conclusion sera soulignée une série de questions en suspens qui pourraient avoir des implications institutionnelles pour le fédéralisme australien.

---

3. Michael Crommelin, « Federalism », *in* Paul D. Finn (dir.), *Essays on Law and Government*, vol. 1, Sydney, Law Book Co Ltd, 1995, p. 168.

Caractéristiques

Histoire du fédéralisme australien

L'Australie fut colonisée à partir de la fin du XVIIIe siècle par les Britanniques qui établirent une série de colonies sur un vaste territoire continental inhospitalier et sur l'île voisine de Tasmanie. Au milieu du XIXe siècle, il existait six colonies qui obtinrent chacune, avant la fin du siècle, une forme d'autonomie gouvernementale, tout en restant soumises à l'autorité impériale. Les colonies intégrèrent les principes et les pratiques de la *Common Law* et adoptèrent des institutions inspirées de la tradition britannique, tout en y superposant certains éléments démocratiques bien à elles : un Parlement bicaméral élu par un suffrage très étendu pour l'époque ; des gouvernements issus de la Chambre des représentants selon les préceptes du gouvernement responsable ; un gouverneur représentant la Couronne ; et des tribunaux indépendants dont la compétence s'étendait à tous les contentieux judiciaires, sans distinction entre droit public et droit privé. Ces six colonies devinrent les six États de la fédération australienne en 1901. Il n'y a pas eu de changement territorial significatif depuis cette date, à l'exception de la formation de deux régions autonomes dans l'Australie continentale, à savoir le Territoire du Nord et le siège du gouvernement fédéral ou Territoire de la capitale australienne (ACT). En 1933, l'État de l'Australie-Occidentale vota en faveur de la sécession, mais des obstacles procéduriers empêchèrent finalement de mettre en œuvre cette décision.

Les débats portant sur une forme d'union fédérale qui réunirait les six colonies commencèrent sérieusement au cours de la dernière décennie du XIXe siècle. Ces débats furent stimulés par la perception des avantages économiques d'une telle union, les préoccupations liées à la défense et à l'immigration, et, sans doute, la croissance d'un certain sentiment national. Ils furent menés au cours d'une série de conventions constitutionnelles auxquelles les colonies envoyèrent des délégations de taille égale. La première, à laquelle participèrent des délégations de chacun des parlements coloniaux, échoua dans la mesure où aucune action ne fut entreprise sur la base du projet de Constitution qui fut alors approuvé. La fédération fut finalement mise en place grâce au travail d'une seconde série de conventions. Les délégués furent choisis par les électeurs des colonies participantes et le projet sur lequel ils se mirent d'accord fut approuvé par référendum dans chacune de celles-ci. Malgré un processus constitutionnel particulièrement démocratique pour l'époque,

les dirigeants estimèrent que les institutions coloniales n'avaient pas le pouvoir d'appliquer la Constitution de façon unilatérale. Par conséquent, celle-ci fut mise en place par le Parlement britannique, plus ou moins dans la forme qui avait été approuvée par référendum, ce qui lui conféra le statut de loi fondamentale [4].

La fédération australienne fut fondée le 1er janvier 1901, créant une nouvelle sphère de gouvernement appelée le Commonwealth d'Australie. Au cours des décennies suivantes, l'Australie est devenue graduellement indépendante, à travers un processus impliquant des mesures complémentaires de la part des autorités australiennes et britanniques concernant les lois et l'adaptation de conventions constitutionnelles, mais sans modification du texte de la Constitution. Un élément important, pour le sujet qui nous intéresse, est que l'indépendance fut réalisée

à travers un processus à deux vitesses, affectant le Commonwealth et les États fédérés de façons différentes à des moments distincts, ce qui souligne le degré d'autonomie institutionnelle des deux sphères distinctes du gouvernement australien. Le Commonwealth fut libéré en premier des contraintes imposées par les autorités impériales sur son autorité par le Statut de Westminster et d'autres mesures associées à partir de 1939. Les dernières contraintes sur l'autorité de l'État ne furent pas levées avant l'adoption des *Australia Acts* de 1986. De façon assez surprenante, ce dualisme persiste. La proposition de transformer l'Australie en un régime républicain, qui échoua lors du référendum de 1999, aurait rompu les liens avec la Couronne au niveau du Commonwealth seulement. Si cette proposition était passée, il aurait été du ressort des États de décider de suivre ce mouvement, utilisant leur propre processus constitutionnel à cet effet [5].

Le modèle constitutionnel

En élaborant la Constitution qui prit effet en 1901, les délégués de la convention avaient deux buts principaux. Le premier était d'établir un cadre que toutes les colonies pourraient accepter. Le second, qui recoupait en partie le premier, était de créer les institutions d'une nouvelle sphère nationale de gouvernement. La Constitution prit comme base les arrangements constitutionnels existant déjà dans les colonies

4. Pour une histoire d'ensemble, voir Nicholas Aroney, *The Constitution of a Federal Commonwealth*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

5. Pour une étude plus détaillée de cette histoire complexe, voir Cheryl Saunders, *The Constitution of Australia. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 19-30.

qui allaient bientôt devenir des États. Elle laissa ainsi les systèmes de gouvernement des États intacts, à l'exception des changements induits par l'établissement de la fédération.

Les Australiens s'inspirèrent alors énormément du modèle de fédéralisme en place aux États-Unis, car il était le plus proche de ce qu'ils cherchaient à accomplir. Ils divisèrent l'autorité entre les différentes sphères de gouvernement, en affectant un certain nombre de pouvoirs législatifs au nouveau gouvernement fédéral et, par implication, en laissant les autres aux États (section 51). Ils accordèrent la primauté à la loi du Commonwealth lorsque celle-ci était en contradiction avec les lois des États fédérés (section 109). Partant de l'idée que le pouvoir d'exécuter les lois devait accompagner le pouvoir de les élaborer, ils divisèrent également le pouvoir exécutif entre les deux niveaux de gouvernement (section 61). Ils accordèrent aux États la responsabilité des autorités locales au lieu d'établir une sphère de pouvoir supplémentaire. Et ils donnèrent aux institutions nationales les plus importantes un caractère fédéral, dans le sens établi par James Madison dans le *Fédéraliste* n° 39. Ce qui signifiait, en particulier, que les États avaient une représentation égale, indépendamment de leur population, dans un Sénat qui devint une puissante seconde chambre dans le Parlement bicaméral du Commonwealth (section 7). Et tout changement à la Constitution devait être approuvé par référendum non seulement par une majorité nationale mais par une majorité des votes dans la majorité des États (section 128)[6].

Cependant, les Australiens s'éloignèrent du modèle états-unien sur des points importants, en partie à la lumière de l'expérience, mais aussi dans un souci de répondre à des conditions propres à leur pays. Les pouvoirs législatifs furent énumérés de façon beaucoup plus détaillée et comprenaient, par exemple, le pouvoir de légiférer sur le mariage et le divorce, sur la protection sociale et les relations industrielles interétatiques, en plus des sphères traditionnelles de la réglementation du commerce et des relations internationales. De façon assez significative, la protection des droits individuels était laissée aux États en l'absence d'une charte des droits attachée à la Constitution. La plupart des services publics, comme l'éducation, la santé, le logement et les transports étaient également du ressort des États, de même que le droit civil et pénal qui, en Australie, relève essentiellement de la *Common Law*. Le Parlement national se vit accorder le pouvoir exclusif en matière de droits et de taxes et des droits

6. Cette dernière mesure a été empruntée à la Constitution de la Confédération helvétique, voir Cheryl Saunders, *The Constitution of Australia*, *op. cit*., p. 49-50.

de douane, ce qui priva les États d'une source de revenus importante et créa les conditions du déséquilibre fiscal fédéral qui afflige encore la fédération australienne à ce jour (section 90). Conscients de cette difficulté, les délégués inscrivirent à la dernière minute dans la Constitution la possibilité pour le Commonwealth d'accorder des subventions conditionnelles aux États, une mesure qui gouverne aujourd'hui tous les transferts fiscaux intergouvernementaux (section 96). Dès le départ, la Constitution établit également la « liberté absolue » du commerce et de tous les échanges interétatiques dont dépend le marché intérieur australien. Mais cette mesure a déclenché plus d'un siècle de litiges concernant les limites d'une telle liberté et les activités auxquelles elle s'applique (section 92)[7].

Avec le recul, on peut dire que, sous au moins trois aspects, la
44 Constitution a également mis en place des arrangements institutionnels distinctifs qui affectent le fonctionnement du fédéralisme en Australie. En premier lieu, le Sénat a toujours été élu au suffrage universel, chaque État formant une circonscription électorale. La loyauté des sénateurs va donc avant tout à leur parti et non à leur État et le Sénat n'a effectivement jamais joué le rôle d'un forum au sein duquel ces derniers participeraient aux prises de décisions nationales. En deuxième lieu, se démarquant du dualisme qui caractérise la structure institutionnelle du Commonwealth et des États, il existe une certaine intégration des systèmes judiciaires des deux sphères de gouvernement, avant tout du fait de l'établissement de la Haute Cour comme cour d'appel suprême pour toutes les questions relevant des juridictions fédérale et fédérées (section 73). Le lien entre les deux systèmes judiciaires fournit aujourd'hui la base pour une doctrine établissant un certain nombre de contrôles au niveau national sur l'intégrité et l'autorité des tribunaux des États[8]. Et la position de la Haute Cour a fortement renforcé l'idée selon laquelle l'Australie disposait d'une seule *Common Law*. Par conséquent, et assez curieusement, alors que les régimes législatifs peuvent différer entre États du fait de leurs sphères de compétence, les principes de la *Common Law* et les pratiques en découlant sont censés être les mêmes.

Finalement, comme cela a déjà été mentionné, l'Australie combine le fédéralisme avec un gouvernement d'origine parlementaire souvent

7. L'interprétation de cette section a été révisée et réorientée dans l'arrêt *Cole v. Whitfield* (1988) 165 CLR 360.

8. Les arrêts essentiels ici sont *Kable v. Director of Public Prosecutions* (NSW) (1996) 189 CLR 51 et *Kirk v. Industrial Court of New South Wales* (2010) 239 CLR 531.

décrit comme un système de « gouvernement responsable ». Celui-ci est, en effet, l'autre caractéristique déterminante du système constitutionnel australien et il est, dans une certaine mesure, en tension avec le fédéralisme. La menace potentielle représentée par un Sénat puissant, pour un gouvernement recevant sa légitimité de la Chambre des représentants élue par le peuple, a poussé les auteurs de la Constitution à limiter le pouvoir du Sénat de proposer et d'amender des lois de finance (section 53). Malgré cela, en 1975, le refus de ce dernier d'approuver le budget entraîna la chute du gouvernement qui disposait pourtant d'une majorité solide à la Chambre des représentants, contrairement aux principes du gouvernement responsable. Et dans la mesure où cette notion suppose un Parlement souverain et un processus législatif rapide et libre de toute contrainte permettant au gouvernement d'appliquer sa politique, elle est culturellement en tension avec le fédéralisme qui impose, de fait, une limite à l'autorité du Parlement et est protégé par le contrôle de constitutionnalité. La centralisation de la fédération australienne tout au long du XXe siècle, présentée ci-après, peut être attribuée à plusieurs facteurs, et l'influence du gouvernement responsable en fait certainement partie.

Le fonctionnement concret du fédéralisme

Interprétation

D'après le texte de la Constitution, les pouvoirs du gouvernement national sont relativement limités. Cependant, depuis son adoption il y a un siècle, les compétences essentielles et financières de celui-ci se sont accrues de façon significative, du fait de leur utilisation audacieuse par le Parlement national, confirmée par les tribunaux lors du contrôle de constitutionnalité. Par contre, la plupart des tentatives visant à étendre ces pouvoirs par référendum amendant la Constitution ont échoué. Les deux référendums qui ont été approuvés, et qui donnent des pouvoirs plus étendus au gouvernement national dans le domaine de la protection sociale et des peuples aborigènes, sont certes importants, mais ils ne représentent pas une modification substantielle de l'équilibre du pouvoir entre le niveau national et celui des États [9].

En principe, les questions constitutionnelles peuvent être traitées par n'importe quel tribunal australien et de nombreux arrêts trouvent leur origine dans les juridictions inférieures. En dernière instance, cependant,

9. Ces changements sont inscrits dans la section 51 (XXIIIA) et la section 51 (XXXVI).

toute question constitutionnelle d'importance sera décidée par la Haute Cour, en appel si elle n'est pas la juridiction d'origine. En Australie, les contentieux légaux sont typiques de ce qui se passe dans la plupart des pays de *Common Law*. Les affaires sont portées devant les tribunaux comme des procédures contentieuses entre deux parties, dans un cadre factuel et concret. À l'évidence, les enjeux sont importants pour les deux parties, et les procédures sont accusatoires. Les décisions créent un précédent qui est contraignant pour les tribunaux inférieurs, même si la Haute Cour se réserve le droit de renverser des décisions antérieures, et le fait parfois. Les litiges de nature constitutionnelle opposent souvent des gouvernements mais ils peuvent également impliquer des parties privées, qui tentent de remettre en cause la validité d'une loi en arguant que le Parlement a outrepassé ses pouvoirs en l'adoptant.

46 Trois grands types de questions se sont posés aux tribunaux dans l'interprétation et l'application de la division constitutionnelle du pouvoir législatif. Le premier est de savoir comment déterminer l'étendue des pouvoirs du gouvernement national qui sont, par définition, exprimés en termes généraux en ce qui concerne, par exemple, « les affaires extérieures » (section 51 [XIX]). Le deuxième est de déterminer dans quelle mesure le gouvernement national et les États peuvent utiliser leurs pouvoirs afin de s'imposer des contraintes réciproques ou d'empiéter sur leurs pouvoirs respectifs. Par exemple, dans un cas célèbre, la Haute Cour fut appelée à décider si les pouvoirs du premier concernant le système bancaire lui permettaient d'exiger des gouvernements des seconds qu'ils utilisent une banque particulière afin de faciliter sa politique de nationalisation des banques [10]. La dernière question concerne les circonstances dans lesquelles une loi nationale et une loi d'un État peuvent être définies comme incompatibles, ce qui entraîne l'invalidation de la seconde (section 109).

Au cours des deux décennies qui suivirent la création de la fédération, la Haute Cour adopta une approche restrictive dans l'interprétation du pouvoir du gouvernement national pour chacune de ces questions, s'appuyant sur sa compréhension du fédéralisme. Mais, en 1920, la Cour changea de méthode interprétative, adoptant une analyse textuelle qui interdisait ostensiblement les suppositions tirées des principes constitutionnels [11]. On assista ensuite à un certain nombre de fluctuations dans la méthode d'interprétation qui ont, dans une certaine mesure du

10. *Melbourne Corporation v. Commonwealth* (1947) 74 CLR 31.
11. *Amalgamated Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co Ltd* (1920) 28 CLR 129.

moins, nuancé l'approche textuelle et réintroduit le caractère fédéral de la Constitution. Cependant, dans l'ensemble, la Haute Cour continue d'interpréter de façon plutôt généreuse les pouvoirs du gouvernement national et accepte que même un lien relativement ténu entre une loi et un domaine de compétence suffise à déclarer cette loi valide. De la même façon, la notion d'incompatibilité tend à être comprise de façon assez large, excluant toute action législative des États dans un « domaine » qu'une loi du Commonwealth est censée couvrir, même si l'application de l'une et de l'autre serait tout à fait envisageable. D'un autre côté, la notion persiste que les gouvernements des États bénéficient d'une certaine immunité à l'égard des lois nationales, au moins dans les cas extrêmes. Ainsi, dans l'exemple de la loi sur les banques mentionnée plus haut, celle-ci fut invalidée car elle représentait une discrimination contre les États.

Grâce à l'interprétation judiciaire le gouvernement national a acquis le pouvoir de réglementer de nombreux domaines qui n'étaient pas considérés comme relevant de sa compétence lorsque la Constitution fut adoptée. Par exemple, il peut utiliser son pouvoir concernant les sociétés commerciales pour réglementer les relations industrielles inter-étatiques, de même que celui concernant les affaires extérieures pour la protection de l'environnement [12]. Le contrôle de constitutionnalité a aussi été important pour accroître l'étendue des pouvoirs du gouvernement national en matière fiscale. C'est ainsi que son pouvoir exclusif d'imposer des taxes d'accise a été élargi pour couvrir toutes les taxes sur les biens et services. En 1942, la Haute Cour a validé une mesure législative qui accordait au gouvernement national le monopole sur l'impôt sur le revenu [13]. Les États se sont donc vus, dans les faits, privés de toutes ressources fiscales substantielles même s'ils conservent le droit d'imposer des taxes mineures. En conséquence, les États dépendent du Commonwealth pour la redistribution des revenus sous la forme de subventions. La Haute Cour a accepté qu'il en soit accordé à condition que les États exercent leurs propres pouvoirs sur l'éducation et la santé en particulier, ce qui, de fait, étend encore plus la portée politique de l'action du gouvernement national [14].

12. Voir respectivement *New South Wales v. Commonwealth* (*Workchoices Case*) (2006) 229 CLR 1 et *Commonwealth v. Tasmania* (*Tasmanian Dam Case*) (1983) 158 CLR 1.

13. Voir respectivement *Ha v. New South Wales* (1997) 189 CLR 465 et *South Australia v. Commonwealth* (*First Uniform Tax case*) (1942) 65 CLR 373. La validité des mesures concernant l'impôt sur le revenu a été en grande partie confirmée par *Victoria v. Commonwealth* (*Second Uniform Tax Case*) (1957) 99 CLR 575.

14. *Victoria v. Commonwealth* (1926) 38 CLR 399.

Il est tentant de spéculer sur les causes de l'expansion des pouvoirs du gouvernement national par le biais du contrôle de constitutionnalité. Les cyniques pourraient en expliquer l'origine par le fait que celui-ci est responsable de la nomination des juges de la Haute Cour, avec l'obligation fort peu contraignante de consulter les États [15]. Mais si cela peut jouer un rôle à la marge, tout ne peut s'expliquer par ce biais. La Haute Cour prend très au sérieux ses responsabilités d'arbitre constitutionnel et ses décisions ne vont pas toutes dans le même sens [16]. Une autre explication vient du modèle constitutionnel : la difficulté qu'aurait tout tribunal à imposer des limites absolues à la portée du pouvoir central sur les sociétés commerciales, par exemple, en l'absence de toute indication d'une telle limite dans le texte de la Constitution, similaire à la liste exclusive des pouvoirs des provinces au Canada, par exemple [17].

On peut aussi trouver une explication culturelle, dans l'influence de la notion de gouvernement responsable ou dans la croissance d'un sentiment national avec un déclin correspondant de l'attachement aux États particuliers, ou même peut-être les deux [18]. Encore une fois, cependant, il ne faut pas donner une importance exagérée à cette dernière interprétation. Les liens régionaux demeurent un phénomène réel en Australie, en particulier dans les États qui sont les plus éloignés de la capitale nationale.

La dimension intergouvernementale

Une discussion du fédéralisme australien serait incomplète si elle ne mentionnait pas les effets des relations intergouvernementales.

On a décrit ci-dessus les effets centralisateurs du contrôle de constitutionnalité sur le fédéralisme. Malgré ces évolutions, des domaines importants de responsabilité législative relèvent toujours de la compétence des États : le droit civil et pénal, les lois foncières et l'aménagement du territoire, les mesures portant sur les mines et les ressources naturelles, par exemple. Les États conservent également le droit de réglementer la fourniture de la plupart des services publics, malgré les conditions d'allocation des subventions par le gouvernement national. Toutefois, tous les financements provenant de ce dernier ne sont pas soumis à condition. Par convention, une portion importante des transferts financiers vers

15. *High Court of Australia Act* 1978 (Cth) section 6.

16. Pour un arrêt dans lequel la Cour a décidé que le Commonwealth n'avait pas le pouvoir de légiférer en matière de droit des sociétés, cf. *New South Wales v. Commonwealth* (1990) 169 CLR 482.

17. Voir Michael Crommelin, « Federalism », *op. cit.*, p. 224-227.

18. Voir Cheryl Saunders, *The Constitution of Australia*, *op. cit.*, p. 224-227.

les États prend la forme de subventions globales ou sans condition, calculées, dans l'état actuel des choses, sur la base des revenus de l'impôt national sur les biens et les services.

Pourtant, même dans ces domaines de compétence des États, on assiste à un degré considérable de coordination politique entre les différentes sphères, à travers la coopération intergouvernementale, et il en résulte souvent une action uniforme. Cette coordination s'opère par l'intermédiaire d'un réseau de conseils ministériels, sous les auspices du Conseil des gouvernements australiens (COAG). Aucun cadre légal, encore moins constitutionnel, ne définit le rôle de ces conseils, mais leur fonction est néanmoins significative. Les propositions d'actions conjointes sont inscrites dans des accords exécutifs et sont appliquées là où c'est nécessaire, à travers des dispositions législatives intergouvernementales complexes. La centralisation de la fédération australienne est accélérée par ce biais, et elle touche, pour ne prendre que quelques exemples, l'aide aux handicapés, l'établissement de programmes scolaires nationaux, la gestion des rivières et la politique hospitalière.

Les relations intergouvernementales offrent un outil pragmatique permettant d'assurer la coordination et l'uniformité dans un pays où la modification formelle de la Constitution est difficile à réaliser. Mais les relations intergouvernementales présentent également des désavantages. Elles reposent exclusivement sur les accords exécutifs, ce qui, en retour, présume que les parlements sont prêts à donner leur accord. Même si c'est généralement le cas, ce mode de prise de décision collective affaiblit la responsabilité de chaque gouvernement devant son propre Parlement et reste, en général, assez opaque. La complexité des relations intergouvernementales rend plus difficile leur contrôle de constitutionnalité. Un des principaux changements auquel le fédéralisme australien devra faire face dans un futur proche porte sur la réforme des relations intergouvernementales.

Une des caractéristiques constitutionnelles de la fédération australienne est sa nature décentralisée, aussi bien du point de vue du partage fédéral des pouvoirs que du modèle institutionnel. Mais, avec le temps, elle est devenue graduellement plus centralisée. Ce processus n'est pas la conséquence d'un amendement constitutionnel, toujours difficile à faire adopter. Il doit plutôt être attribué à une combinaison entre une utilisation agressive de son pouvoir par le gouvernement national, l'interprétation de la Constitution fédérale par les tribunaux et un réseau sophistiqué de relations intergouvernementales.

Aucun système constitutionnel n'est statique. À la fin 2011, le fédéralisme tel qu'il fonctionne actuellement en Australie devait faire face à plusieurs défis assez évidents, et il en existe sans doute d'autres qui n'apparaissent pas encore clairement. Un de ces défis a déjà été mentionné : l'appel à une plus grande transparence et responsabilité dans les relations intergouvernementales. Un autre, lié au précédent, concerne la portée du pouvoir exécutif fédéral et la façon dont il peut s'exercer dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence du gouvernement national. Un dernier défi, de nature totalement différente, concerne le statut constitutionnel des autorités locales, à savoir un troisième niveau de gouvernement qui cherche actuellement à se faire reconnaître par un changement formel de la Constitution du Commonwealth. Il n'est pas facile de prédire avec certitude l'évolution de ces questions. Mais, d'une façon ou d'une autre, la résolution de chacune d'entre elles aura un effet non négligeable sur l'évolution du fédéralisme en Australie.

Traduit de l'anglais (Australie) par Isabelle Richet

RÉSUMÉ

Cet article présente les caractéristiques et la structure constitutionnelle de la fédération australienne et explique son fonctionnement concret. Même si, selon la Constitution, ce système est fondé sur la décentralisation tant en ce qui concerne les institutions que la répartition des pouvoirs, celui-ci est devenu de plus en plus centralisé avec le temps, sous les effets de l'action du gouvernement national, des interprétations judiciaires et de la coopération intergouvernementale. Cependant le fédéralisme a toujours été et demeure encore un des éléments clés de la Constitution australienne qui, même aujourd'hui, représente un système d'équilibres et de contrepoids dans le système institutionnel. En conclusion, sont identifiées ici un certain nombre d'évolutions en cours qui, chacune, pourrait affecter la direction future du fédéralisme australien.

Marion Maddox

LES DYNAMIQUES POLITIQUES EN AUSTRALIE : RELIGION ET POLITIQUE DANS UN SYSTÈME LAÏQUE

Le problème

En mars 2011, Julia Gillard, Premier ministre d'Australie, profita de son temps de réponse au Parlement pour défier, à un quizz biblique, le chef de l'opposition, Tony Abbott.

C'était là un défi assez étrange pour diverses raisons très révélatrices des dynamiques politiques actuelles en Australie.

Le contexte

Un tel défi entre opposants politiques n'aurait pas suscité la moindre curiosité aux États-Unis où l'on demande souvent aux candidats à la présidence de nommer leur livre favori de la Bible ou de réciter leur verset préféré, où tous les discours politiques se terminent par « Que Dieu bénisse l'Amérique » et où les citoyens sont plus nombreux à être membres d'une paroisse que de toute autre association bénévole, club ou groupe [1]. Le défi aurait une valeur différente, mais tout aussi acceptable, au Royaume-Uni où la reine est le chef de l'Église d'Angleterre et où 26 évêques siègent de droit à la Chambre des lords, la chambre haute du Parlement britannique.

1. Robert D. Putnman et David E. Campbell, *American Grace. How Religion Divides and Unites Us*, New York, Simon & Schuster, 2010, p. 29-30.

L'Australie, par contre, n'a pas de religion officielle ; moins de 20 % de la population affirme assister à un office religieux au moins une fois par mois et moins de 10 % une fois par semaine ; un peu plus de 60 % de la population est d'obédience chrétienne. En outre, une forte hostilité entre groupes religieux durant la première moitié du XXe siècle a mené, de fait, à un bannissement de la religion du débat politique à la fin de ce siècle.

Le système bipartite bien établi en Australie n'a jamais donné naissance à des partis d'orientation religieuse. Il n'y a, par exemple, jamais eu en Australie de parti équivalent à la démocratie-chrétienne européenne. L'actuel Premier ministre, Julia Gillard, est à la tête d'un gouvernement minoritaire – le premier depuis 1943 – dans lequel son parti, le parti travailliste australien, bénéficie du soutien d'un petit parti et de trois élus indépendants. Mais aucun n'a de base religieuse. Très peu de données statistiques viennent étayer l'existence d'un vote religieux. Et pourtant, au début du XXIe siècle, la rhétorique religieuse occupe une place de plus en plus importante [2].

Les acteurs

Mme Gillard, qui dirige un parti de gauche, le parti travailliste australien, se présente comme athée. M. Abbott est l'une des personnalités les plus conservatrices du parti libéral, lui-même très conservateur ; il est catholique pratiquant et dix ans avant de se faire élire au Parlement, il était entré au séminaire, afin de se préparer à la prêtrise, qu'il abandonna trois ans plus tard.

Mme Gillard lança son défi à M. Abbott après un entretien télévisé au cours duquel elle avait déclaré : « J'aime bien que les gens connaissent les récits de la Bible » – non pas, s'était-elle empressée de préciser, pour des raisons religieuses, mais parce que « ce qui vient de la Bible forme une partie si importante de notre culture ». Mme Gillard, en parlant de son enfance en d'autres occasions, avait décrit avec chaleur son adolescence au sein de l'Église baptiste locale. Elle avait parlé de son amitié avec la fille du pasteur, de ce qu'elle devait aux valeurs de discipline, de travail et de compassion que cette Église lui avait apprises et de son respect pour les valeurs de ceux qu'elle appelle les « gens qui ont la foi ». Elle s'est en fait décrite comme étant « imprégnée par cette tradition

2. Anna Crabb, « Invoking religion in australian politics », *Australian Journal of Political Science*, vol. 44, n° 2, 2009, p. 259-279.

[baptiste] » tout en admettant que « durant [sa] vie d'adulte, [elle] avait suivi une "autre voie" » [3].

Beaucoup de ses partisans pensaient savoir quelle était cette voie. Julia Gillard avait été très active dans des luttes féministes emblématiques telles que l'élaboration de la règle de discrimination positive au sein du parti travailliste, qui impose d'accorder un tiers des sièges gagnables à des candidates, et elle avait participé à la fondation de la Liste d'Emily, un groupe informel qui fournit des financements aux femmes politiques qui soutiennent la liberté de choix en matière de procréation.

En outre, sa vie personnelle reflète sa volonté de rompre avec la tradition : elle est non seulement la première femme à occuper ce poste en Australie, mais aussi le premier Premier ministre à vivre en concubinage avec son compagnon. Chose rare, leur relation est assez récente puisqu'elle a commencé en 2006. Auparavant, elle a eu un certain nombre de relations bien connues, y compris avec des collègues du Parlement et d'autres personnalités publiques.

Étant donné ces prises de positions publiques et personnelles beaucoup pensaient que, comme 80 % de ses concitoyens [4], elle exprimerait son soutien au mariage entre personnes du même sexe. Mais, bien au contraire, elle utilisa son entretien télévisé pour réitérer sa conviction de longue date que le mariage devait unir « un homme et une femme » et pour rejeter d'autres positions progressistes sur les questions sociales, comme par exemple l'euthanasie volontaire. Pressée de donner ses raisons, elle donna l'impression d'éprouver des difficultés à le faire. Elle attribua ces positions conservatrices à « son éducation syndicale et travailliste, au sein d'une famille assez conservatrice dans le domaine des valeurs personnelles » et exprima le souhait que « certaines choses importantes de notre passé… devraient continuer de faire partie de notre présent et de notre futur ».

Naturellement, les partisans du mariage entre personnes du même sexe se demandèrent publiquement pourquoi elle s'accordait la liberté guère conventionnelle de choisir d'épouser ou de ne pas épouser son compagnon, tout en leur niant la même possibilité. À la fin 2011, le parti travailliste australien préparait une convention nationale au cours de laquelle un courant de fond devait s'exprimer en faveur de l'inscription

3. Julia Gillard, entretien avec Jon Faine, ABC Radio 774, 29 juin 2010, disponible en ligne : http://www.abc.net.au/local/audio/2010/06/29/2939565/htm.

4. Y compris plus de 50 % de ceux qui se déclarent chrétiens, tel son ministre des Finances, Mme Penny Wong qui attend actuellement son premier enfant avec sa compagne Sophie Allouache.

du droit au mariage pour les couples du même sexe dans le programme du parti. Julia Gillard, qui vient de l'aile gauche de celui-ci, s'est ralliée à son aile droite la plus conservatrice pour s'opposer à ce changement.

Ses souvenirs chaleureux de sa propre enfance baptiste, le défi enjoué (mais sans doute tout à fait sérieux) qu'elle lança à Thomas Abbott à propos de sa connaissance de la Bible et son soutien enthousiaste de l'enseignement des récits bibliques aux enfants australiens d'aujourd'hui sont autant d'éléments nous fournissant une clé pour comprendre sa résistance assez déroutante au changement portant sur certaines valeurs personnelles, alors même qu'elle défend et embrasse dans sa vie d'autres changements profonds sur d'autres questions. Pour Gillard, la religion semble être quelque chose que les enfants pratiquent durant leur enfance – ils devraient en être « imprégnés » – mais que les adultes mûrs peuvent rejeter afin de trouver leur propre voie. Elle semble avoir quelque difficulté à concevoir une foi adulte qui mènerait un individu à questionner ou même rejeter la tradition reçue. Son répertoire des attitudes possibles face à celle-ci semble se limiter aux extrêmes : le rejet total (« arrivée à la vie adulte j'ai trouvé une voie différente ») ou la reproduction inconditionnelle (« certaines choses importantes de notre passé… devraient continuer à faire partie de notre présent et de notre futur »).

L'éducation baptiste de Julia Gillard en fait une figure insolite dans le *Labour Party* dont la base traditionnelle est catholique. Le catholicisme australien a de fortes racines irlandaises, ce qui l'a doté d'une conscience ouvriériste combative. Le parti libéral a été traditionnellement hostile aux catholiques. Cependant, vers la fin du XXe siècle cet alignement religieux partisan a commencé à changer. Lors de la dernière participation du parti libéral au gouvernement fédéral entre 1996 et 2007, pas moins de huit membres du cabinet étaient catholiques et Thomas Abbott attribua à leur influence une série de décisions du gouvernement, comme « l'abrogation de la loi sur l'euthanasie du Territoire du Nord, l'interdiction du mariage gay, l'arrêt des tests sur le traitement de l'addiction à l'héroïne (il s'agissait d'un test scientifique visant à mesurer l'efficacité d'un traitement de l'addiction à l'héroïne par la prescription d'héroïne sur ordonnance), l'augmentation de l'aide aux familles dont un seul adulte travaille alors que l'autre reste à la maison, et la tentative de réduire le nombre d'avortements [5] ».

Comme il convient à quelqu'un qui défend les « valeurs familiales »,

5. Adele Horin, « The charm and disarm offensive », *Sydney Morning Herald*, 7 août 2010.

Abbott est marié avec la même femme depuis vingt-cinq ans et a trois filles aujourd'hui adultes. Sa carrière politique a été parsemée de commentaires censés révéler ses valeurs traditionnelles, tels que ses avertissements aux « ménagères australiennes » concernant l'influence de la hausse des prix de l'électricité, qui les affectera, lorsqu'elles « mettront en marche leur fer à repasser » et sa recommandation aux femmes de considérer leur virginité comme un « don » qui ne devrait pas « être offert à la légère ».

Pourtant Abbott a également un passé encombrant, puisqu'il a cru durant vingt-sept ans qu'il était le père d'un fils illégitime né avant son entrée au séminaire. Lorsqu'en 2004 le jeune homme contacta sa mère naturelle, avec qui Abbott maintenait des contacts réguliers, la nation fut le témoin des souvenirs d'un jeune catholique fervent dont la foi lui avait interdit, des années auparavant, d'avoir recours aux méthodes contraceptives, mais pas d'avoir des relations sexuelles (« Nous jouions à la "roulette vaticane" », expliqua la mère à la radio). Les politiques sociales imposées par Abbott au gouvernement, comme celles qui décourageaient les étudiants de vivre en concubinage, semblaient vouloir imposer aux autres des critères de comportement qu'il avait lui-même été incapable de respecter.

Un observateur cynique pourrait conclure que les professions de foi religieuse des deux dirigeants politiques manquent de sincérité, et sont adressées à un électorat dont ils peuvent espérer au mieux une certaine indifférence.

La culture politique

Une des explications avancées par certains commentateurs pour éclairer cette éruption de discours politico-religieux au début du XXIe siècle est que, si celui-ci ne pouvait séduire la majorité, il était néanmoins susceptible de rallier un bloc d'électeurs crucial. Mais cette interprétation n'est pas très convaincante. Non seulement les pratiquants ne constituent qu'une petite minorité de la population australienne mais, dans ce pays, les chrétiens n'ont jamais voté en bloc ; et très peu de données confirment le fait que les croyances religieuses d'un candidat, ou l'absence de telles croyances, soient un facteur décisif dans le choix des électeurs.

Au contraire. Dans une série d'entretiens, j'ai demandé à une cinquantaine de représentants et de sénateurs, en place ou à la retraite, en 1999 et 2000, s'ils considéraient qu'un engagement religieux proclamé publiquement pouvait être un avantage, un désavantage ou n'avoir

aucune influence. Aucune des personnes questionnées n'estimait cela, à titre personnel, comme un avantage. Une ou deux ont suggéré que cela pouvait bénéficier à des collègues faisant campagne dans des circonscriptions très religieuses, bien que des représentants élus dans ces dernières (dont certains n'étaient pas croyants) affirmassent, pour leur part, qu'ils ne trouvaient pas nécessaire de se présenter comme croyants. La majorité absolue pensait que proclamer publiquement sa foi n'était ni un avantage ni un désavantage, et quelques-uns pensaient que la méfiance des Australiens face à toute expression ouverte de religiosité ferait de toute affirmation publique d'un tel engagement un désavantage électoral. Jusqu'à une période très récente au moins, les Australiens ont eu tendance à se méfier de toute religiosité trop manifeste, rejetant toute manifestation de religion civile à l'américaine et évitant tout ce qui pourrait ressembler à une invocation de la protection divine dans les discours politiques.

Au cours des décennies de trêve laïque, aucune des deux grandes familles politiques n'a lancé d'appels ouvertement religieux. Les Églises se prononçaient surtout sur les questions de justice sociale et de protection de l'environnement. Par exemple, les Églises libérales ont participé aux campagnes en faveur des droits des Aborigènes à la terre, à celles s'opposant à l'extraction d'uranium et à la participation de l'Australie à la guerre du Viêtnam, ou encore à celles en faveur de la protection des droits des travailleurs. Ceci a changé après l'élection du gouvernement libéral de John Howard en 1996 [6].

Afin de comprendre l'influence religieuse dans la culture politique australienne, il faut prendre en compte la différence qui existe entre le pourcentage assez limité de la population ayant un engagement religieux très actif et celui beaucoup plus important de personnes qui ont un lien très vague avec les différentes traditions chrétiennes, mais qui ne participent pas activement à une communauté religieuse et ne connaissent que très peu leur religion. Ces derniers – vaguement chrétiens mais incultes religieusement – sont en fait la cible principale des discours politiques à tonalité religieuse.

Il est tout aussi erroné de penser que les thèmes religieux introduits dans le débat politique s'adressent principalement aux Australiens les plus dévots, que de penser qu'ils sont portés par les hommes politiques les plus engagés religieusement. Au contraire, ils sont souvent lancés

6. Pour une analyse plus détaillée, voir Marion Maddox, *God Under Howard. The Rise of the Religious Right in Australian Politics*, Sydney, Allen & Unwin, 2005.

par ceux qui n'ont guère plus de culture religieuse que la population à laquelle ils s'adressent.

Cette interprétation s'appuie sur une série d'études portant sur les croyances et pratiques religieuses des Australiens. Dans l'une d'elles, menée en 1966, le sociologue Hans Mol montrait que les pratiquants réguliers avaient, en général, des attitudes politiques et morales plus conservatrices que les non-pratiquants. Les plus pratiquants étaient aussi ceux qui s'opposaient le plus à l'avortement, aux jeux d'argent, soutenaient la peine de mort et admiraient le patriotisme. Mais cette association ne fonctionnait plus sur la question du racisme. Ils étaient également les plus enclins à se sentir « accueillants et à l'aise » avec les membres des groupes minoritaires, y compris les Japonais, les Italiens, les catholiques, les juifs et les alcooliques. Seuls les communistes et les athées suscitaient leur désapprobation. Mol posa également une question à son échantillon sur leur attitude face à ceux qui voulaient chasser les Asiatiques d'Australie. Les pratiquants les plus réguliers étaient encore les plus disposés à s'y opposer. Les pratiquants occasionnels étaient quant à eux beaucoup plus enclins à approuver, ou du moins à tolérer, ceux qui défendaient l'exclusion des Asiatiques. Et cela était valable pour toutes les familles religieuses. Mol en concluait que les pratiquants réguliers « adoptaient une attitude beaucoup plus libérale que les non-pratiquants à propos de l'immigration asiatique[7] ».

Dans une étude de suivi menée en 1981, Mol retrouva la même relation entre la pratique religieuse et l'antiracisme, y compris une attitude empathique envers les réfugiés. Cette étude ajoutait une corrélation supplémentaire : outre les pratiquants religieux, le groupe manifestant le plus d'empathie envers les gens d'autres races et étant le plus favorable à l'aide aux réfugiés était ceux qui n'avaient pas de religion. Les chrétiens « nominaux », pratiquant peu ou pas du tout, avaient les attitudes raciales les plus hostiles.

Afin d'expliquer pourquoi les dévots et les sans religion se retrouvaient sur les questions de l'opposition au racisme et du soutien aux réfugiés, Mol expliquait que les deux groupes étaient eux-mêmes des « minorités » face à la majorité nominalement chrétienne. « À l'évidence, les chrétiens engagés se sentent plus responsables pour les défavorisés, et les sans religion (qui sont eux-mêmes à la marge de la société) soutiennent de nombreuses causes progressistes. » À l'opposé, concluait-il,

7. Hans Mol, *Religion in Australia. A Sociological Investigation*, Sydney, Thomas Nelson Australia, 1971, p. 69-71.

« les Australiens moyens non pratiquants tendent à ne pas s'intéresser à ce qui se passe au-delà de leur environnement immédiat, se concentrant sur ce qui leur apporte des avantages personnels immédiats [8] ».

Mol nous fournit là une indication pour comprendre l'intérêt qu'un électorat très laïque peut porter à un discours politique teinté de religion. Un tel discours n'était pas susceptible d'attirer la petite minorité d'électeurs très religieux qui s'intéressent beaucoup à la politique mais sont également divisés politiquement et dont le vote est, en tout cas, solidement acquis à l'un ou l'autre des deux grands partis. Il s'adressait au contraire au groupe beaucoup plus important d'électeurs australiens qui, tout en ayant personnellement très peu de pratique religieuse, considèrent vaguement le christianisme comme une force bénéfique pour le bien commun, dans son sens « conservateur ».

En cherchant à attirer les électeurs « moyens » de Mol par des discours teintés de religion, Gillard et Abbott ne faisaient que suivre la voie ouverte par leurs prédécesseurs, Kevin Rudd et, plus particulièrement, John Howard. Ces électeurs étaient ceux qui avaient tout de suite approuvé l'empressement de Howard à rejoindre la « coalition des volontaires », alors que les Églises – toutes confessions confondues et à de très rares exceptions près – avaient exprimé de profondes réserves face à l'invasion de l'Afghanistan et à la montée de l'islamophobie au lendemain des attaques du 11 septembre 2001. Les raids policiers très médiatisés dans des domiciles musulmans durant le Ramadan (prétendument pour arrêter des terroristes suspects, même si aucune arrestation ne fut opérée), la dénonciation par Howard de certains aspects du culte musulman et la diffamation de demandeurs d'asiles, principalement musulmans, étaient autant de signaux lancés à ceux qui, parmi les électeurs, traçaient une ligne de séparation très nette entre « notre » civilisation chrétienne et « leur » dangereux mode de vie musulman qui la menaçait [9].

On peut dire la même chose à propos des différents groupes avec lesquels Howard et certains de ses principaux ministres ont choisi de s'associer. Le secrétaire au Trésor, Peter Costello, s'est fait remarquer pour ses liens étroits avec le groupe religieux « Attrapons le feu », une association d'inspiration victorienne très controversée dont le pasteur, Danny Nalliah, s'est retrouvé devant les tribunaux pour avoir prétendument vilipendé les musulmans au cours d'une assemblée de son église.

8. Hans Mol, *The Faith of Australians*, Sydney, Allen & Unwin, 1985, p. 159-161.
9. Marion Maddox, *God Under Howard*, *op. cit.*, p. 166-194.

(Costello lui-même a déclaré, au cours d'une réunion soutenue par « Attrapons le feu », que les questions concernant les attaques contre des groupes religieux ne devraient pas être réglées devant les tribunaux, ajoutant de façon quelque peu déroutante que le meilleur moyen d'améliorer les relations entre chrétiens et musulmans serait de revenir « aux valeurs judéo-chrétiennes ».) Nalliah s'est aussi rendu célèbre en appelant ses partisans « à détruire les antres de Satan » que sont les commerces d'alcool, les officines de paris, les mosquées et les temples hindous, et en prophétisant – de façon erronée – que Howard remporterait les élections de 2010 et que Costello lui succéderait au poste de Premier ministre. Certaines de ces idées doivent sembler pour le moins bizarres aux yeux de la plupart des croyants pratiquants australiens. Mais si l'on considère que ces discours ne s'adressent pas aux pratiquants mais plutôt à la masse des gens superficiellement religieux qui s'intéressent aux grandes lignes plutôt qu'aux détails de la pratique, ils sont suffisamment énergiques et colorés pour attirer l'attention et donnent l'impression que celui ou celle qui les prononce prend au moins sa religion au sérieux.

En Australie, la rhétorique religieuse en politique semble presque être conçue pour ne pas s'adresser spécifiquement, en premier lieu, aux croyants pratiquants, ceux-ci étant depuis longtemps solidement engagés en faveur d'un camp ou de l'autre. Au lieu de cela, elle semble s'adresser avant tout à ceux que Mol appelle les Australiens « moyens », ceux qui sont vaguement attachés à la tradition, qui ne vont pas jusqu'à se déclarer athées (comme Gillard) ou agnostiques, mais à qui les catégories religieuses donnent un sentiment nostalgique de sûreté et de sécurité.

On peut finalement se demander pourquoi le consensus laïque australien s'est effondré précisément au moment où il l'a fait. Ce qui est frappant ici est que l'émergence de discours ouvertement religieux dans la vie politique australienne a coïncidé avec une baisse marquée des différenciations idéologiques entre les partis. Alors que les deux grands partis se ralliaient au consensus néolibéral, la religion offrait aux hommes politiques un raccourci pratique, leur permettant de démontrer leur adhésion à un ensemble de valeurs qui transcendaient la triste croyance en la nécessité d'équilibrer le budget. On peut dire que les exemples d'Abbott (le catholique dévot qui presse les femmes australiennes de veiller sur ce don de Dieu qu'est leur virginité, ce qu'il a, lui-même, été incapable de faire) et de Gillard (l'athée qui souhaite que les Australiens « connaissent bien les récits bibliques », la progressiste qui s'oppose au mariage homosexuel pour la simple raison « que certains éléments importants de notre passé… devraient faire partie de notre présent et aussi de

notre futur ») illustrent bien la maladresse qui accompagne toute instrumentalisation d'idées particulières.

Des rapports changeants

Aujourd'hui les Australiens sont divisés moins par les allégeances religieuses que par les idéologies politiques. Les catholiques conservateurs se retrouvent avec les protestants conservateurs pour s'opposer à l'avortement, à l'euthanasie et à l'homosexualité. Alors que les désaccords entre les deux confessions demeurent toujours aussi forts sur la question de la vénération des saints ou de la transsubstantiation, ces questions ne sont plus prioritaires. De la même façon, les catholiques progressistes font cause commune avec les protestants progressistes pour dénoncer les méfaits du capitalisme sauvage à l'égard des pauvres, pour demander une meilleure protection de l'environnement, pour défendre la législation du travail et les droits des Aborigènes à la terre, ou pour demander une plus grande reconnaissance des chrétiens homosexuels au sein de leurs Églises.

Cette dynamique est apparue de façon particulièrement évidente dans la nouvelle « troisième force » de la politique australienne représentée par les Verts. Ceux-ci ont en général des scores autour de 12 % dans les sondages d'opinion pour les élections au niveau fédéral ou au niveau des États mais, étant donné les particularités du système électoral, ils n'ont réussi à obtenir des sièges à la Chambre des représentants qu'à deux occasions (en 2002-2004 et depuis 2010).

Durant la campagne électorale de 2010 et depuis, de nombreux commentateurs ont présenté les Verts australiens comme des « païens », « antireligieux » et « antichrétiens ». Le cardinal catholique George Pell a décrit le parti comme un « poison enrobé de sucre [10] ».

Cependant, comme je l'ai écrit dans une étude préliminaire, alors que l'étiquette « antichrétien » commençait à être utilisée, « il y a peu de mouvements qui peuvent revendiquer un nombre [aussi] important de chrétiens pratiquants parmi leur représentation au Parlement fédéral »

10. George Pell, « Élections », 8 août 2010, http://www.sydney.catholic.org.au/people/archbishop/stc/2010/201089_7.shtml ; des idées similaires sont présentées dans George Pell *et al.*, « The Green agenda : a message from catholic bishops in NSW », 2010 (brochure en possession de l'auteur) ; Alex Easton, « Bishop has beef with Greens », *Northern Star,* 24 mars 2011 ; Greg Smith, « Religious vilification, anti-discrimination law and religious freedom. Speech by the NSW Attorney General, the Hon. Greg Smith SC MP », 11 août 2011 (copie en possession de l'auteur) ; Jim Wallace, « Jim Wallace begins daily election blog, reaffirms ACL purpose », 12 août 2010, http://australianchristianlobby.org.au/2010/08/jim-wallace-begins-daily-election-blog-reaffirms-acl-purpose/.

que les Verts [11]. Depuis mon analyse de 2005, un plus grand nombre de Verts ont été élus au Parlement fédéral et aux parlements des États, et l'usage de l'étiquette « antichrétien » dans un but politique s'est accru ; mais c'est aussi le cas pour le nombre de chrétiens pratiquants qui se présentent aux élections comme candidats des Verts.

On peut donner comme exemple le théologien Jim Reiher, directeur national de UnitingCare Australia et candidat en 2010 pour la circonscription de La Trobe, ou la candidate de 2010 au Sénat Lin Hatfield-Dodds (personnalité australienne de l'année en 2008). Les deux représentent un spectre théologique assez vaste. Reiher était auparavant maître de conférences à Tabor, un collège biblique évangélique très influencé par le mouvement charismatique dont les adhérents sont en général associés avec les causes conservatrices. Hatfield-Dodds représente l'Église unifiée d'Australie, dénomination qui est la plus identifiée avec les causes politiques et sociales progressistes.

En 2009-2010, avec trois de mes collègues, j'ai conduit une enquête commanditée par le ministère fédéral de l'Immigration et de la Citoyenneté qui démontra que les chrétiens n'étaient pas les seuls « gens qui ont la foi » à être attirés par les Verts [12]. Selon le recensement de 2006, les musulmans représentaient 1,7 % de la population australienne et, comme les autres groupes d'origine immigrée, ils votaient historiquement pour le parti travailliste. Mais notre enquête démontra que les jeunes musulmans transféraient de plus en plus leur vote sur le parti vert.

Nos résultats suggéraient plusieurs explications pour ce phénomène, y compris le fait que les jeunes musulmans partageaient les préoccupations d'autres jeunes électeurs concernant la défense de l'environnement. Il faut ajouter à cela l'abandon par les deux grands partis de tout discours sur les droits de l'homme à propos des demandeurs d'asile – dont beaucoup sont musulmans – qui arrivent par bateau en Australie où ils sont soumis à un régime de détention particulièrement sévère. Les libéraux d'Abbott ont fait campagne sur un slogan assez simple : « Renvoyez les bateaux », suggérant que les demandeurs d'asile arrivant par la mer devaient tout simplement être renvoyés à leur port d'origine, indépendamment de la validité de leurs requêtes. Les travaillistes avaient d'abord promis dans leur campagne un traitement plus humain des réfugiés, mais ils ont, eux aussi, adopté un discours populiste

11. Marion Maddox, « Faith, ecology, propaganda », *Chain Reaction,* n° 94, juillet 2005.

12. Kais Al-Momani, Nour Dados, Marion Maddox et Amanda Wise, *Political Participation of Australian Muslims*, Canberra, Department of Immigration and Citizenship, 2010.

anti-réfugiés au fort relent islamophobe. Les Verts furent le seul parti (ayant quelque chance de faire élire des représentants) à maintenir une position de principe en défense des demandeurs d'asile.

Le défi lancé par Julia Gillard à Thomas Abbott de l'affronter dans un quizz biblique était, d'une certaine façon, un rappel nostalgique des modèles d'équilibres politico-religieux existants au début du XXe siècle. Il rappelait la forte augmentation de la pratique religieuse après guerre et pouvait même évoquer la sécurité et la sûreté d'un passé imaginé où les Australiens pouvaient prendre pour acquis un degré élevé de culture commune.

En réalité, cependant, ce passé était déchiré par les conflits interreligieux, tout comme le présent est parcouru par différentes tensions ethniques et culturelles. Il a sans doute été sage, pour Abbot, de refuser le défi : dans les années soixante, les enfants qui suivaient le catéchisme dans l'Église baptiste étaient entraînés rigoureusement à mémoriser les versets bibliques (et Gillard a rappelé qu'elle avait gagné des prix pour ce genre d'exercices dans sa jeunesse), alors que les catholiques de la génération d'Abbott avaient plus probablement appris à réciter le rosaire et d'autres litanies plutôt que les Écritures. Les parents baptistes et catholiques de Gillard et Abbott auraient sans doute été surpris, au plus fort des tensions interreligieuses, de penser que leurs fois respectives pourraient un jour être considérées comme une valeur partagée permettant de s'affronter dans un esprit de joyeuse camaraderie.

D'un autre côté, le défi lancé par Gillard signale assez clairement la façon dont le discours politique en Australie a changé durant la courte période qui s'est écoulée depuis le gouvernement de John Howard. Il est virtuellement impossible d'imaginer n'importe lequel des prédécesseurs immédiats de Howard lancer un tel défi, même sous forme de plaisanterie. Qu'une telle figure de rhétorique soit devenue relativement acceptée, même à un moment où le pourcentage d'Australiens pratiquants réguliers ou déclarant une appartenance religieuse est le plus bas depuis la naissance de la fédération, nous donne une idée du rôle que la religion joue désormais dans la culture politique, indépendamment de son importance dans la vie des citoyens.

Traduit de l'anglais (Australie) par Isabelle Richet

RÉSUMÉ

Les croyances et la pratique religieuses ont décliné très fortement en Australie depuis les années 1960. Mais, depuis 1996, le langage et les thèmes religieux sont de plus en plus présents dans le discours politique de la nation. Cette tendance est évidente aussi bien dans les discours du Premier ministre, Julia Gillard, qui se déclare athée, que dans ceux du chef de l'opposition, Tony Abbott, un catholique fervent. La montée en puissance de la religion dans la culture politique australienne a moins à voir avec les croyances et les pratiques des citoyens qu'avec les associations symboliques que permet la religion, les vides qu'elle est censée combler dans un espace politique largement défini par l'engagement de l'Australie dans la prétendue « guerre contre la terreur » et le ralliement enthousiaste des deux principaux partis au consensus néolibéral.

Martine Piquet

LE MULTICULTURALISME AUSTRALIEN

En 1973, à l'instar du Canada qui l'avait fait deux ans plus tôt, l'Australie adoptait une politique sociale dite « multiculturelle » qui marquait un quasi-renversement de la manière dont les populations fraîchement immigrées avaient été accueillies jusque-là. S'étant rêvée, depuis ses origines coloniales, comme devant demeurer un « conservatoire de la race anglaise » aux Antipodes (*preserve for the English race*), l'Australie s'était arc-boutée aussi longtemps qu'elle l'avait pu sur une « Politique de l'Australie blanche ». Celle-ci, bien qu'elle ne fût jamais officielle, n'en fut pas moins à l'origine de l'adoption d'une batterie législative visant à limiter le plus possible l'arrivée d'immigrants jugés « non acceptables » : asiatiques principalement, mais également européens méridionaux ou orientaux. L'un des premiers textes votés par le tout nouveau Parlement australien, au moment de la fédération des colonies en 1901, fut ainsi, de manière très symptomatique, la loi de Restriction de l'immigration. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, avec le tarissement de l'immigration britannique et la nécessité éprouvée de devoir « se peupler ou périr », les autorités se résolurent, à contrecœur, à ouvrir le pays à une immigration diversifiée et, en 1945, le gouvernement Curtin créait à cet effet le tout premier ministère de l'Immigration australien. À cette époque le nouvel arrivant était censé s'assimiler, oublier sa langue et sa culture, se fondre dans le reste de la population dès le pied posé sur le sol australien. L'aide à l'installation se limitait à l'accès transitoire à des foyers et à quelques cours de langue. Ce ne fut que dans les années 1960 que l'on prit conscience que l'assimilation à une nouvelle société n'était pas un processus allant de soi et que l'on commença à parler d'abord d'« intégration » puis, à partir des années 1970, de « multiculturalisme », ces deux concepts reposant sur

l'idée que la conservation de ses traits culturels par l'immigré n'était pas préjudiciable au reste de la société.

En décembre 1972, les travaillistes remportaient les élections générales après vingt-trois ans dans l'opposition. Le nouveau Premier ministre, Gough Whitlam, antiraciste convaincu, présentait au Parlement quelques mois plus tard une déclaration de politique étrangère qui marquait sa volonté d'en finir avec « l'Australie blanche », affirmant sans ambiguïté que la discrimination raciale sur laquelle s'était jusque-là fondée la politique d'immigration australienne n'était plus acceptable[1]. À ses yeux, il était urgent de permettre l'accès des minorités ethniques à des services sociaux, éducatifs et sanitaires convenables, de remédier aux injustices dont étaient victimes les Aborigènes et de réformer la politique d'immigration, car malgré les assouplissements apportés dans les années 1960 et en dépit de l'accent mis sur l'« intégration » plutôt que sur l'« assimilation », un nombre inquiétant d'immigrés repartaient. C'est ainsi que le gouvernement Whitlam décida de suivre l'exemple canadien et de poser les fondements d'une politique multiculturelle.

En Australie comme au Canada, le « multiculturalisme » allait s'entendre comme stratégie d'incorporation des minorités à la communauté nationale. Les motivations étaient pragmatiques plutôt qu'idéologiques, comme en témoigne ce qui semble avoir été alors l'évitement de l'adjectif « multiculturaliste » au profit de « multiculturelle » pour qualifier la nouvelle politique dans chacun des deux pays. Il s'agissait en effet de gérer la réalité de sociétés devenues de fait pluriethniques et pluriculturelles afin de préserver l'essentiel : la cohésion nationale. Dans cette optique, prenant le contrepied de l'idéal assimilationniste qui avait montré ses limites, le multiculturalisme avait l'objectif qui pouvait apparaître contradictoire d'assurer « l'unité dans la diversité ». En réalité, les contours en étaient assez flous. Lorsque Gough Whitlam décrivait son pays comme une « nation multiculturelle », ce qu'il entendait par là semble surtout avoir été à la fois une manière de décrire la réalité démographique et le constat de la coexistence pacifique de groupes ethniques divers et multiples sur le sol australien. Son ministre de l'Immigration, Al Grassby, lui aussi convaincu de la nécessité d'éviter le développement d'une société qui ferait de ses immigrés des citoyens de seconde zone, livrait une définition

1. *Prime Minister's Foreign Policy Statement*, 24 mai 1973. Tous les textes officiels auxquels il est fait référence ici sont consultables sur les sites gouvernementaux et parlementaires australiens.

assez large du multiculturalisme, parlant d'une « famille de la nation »[2]. Des commissions furent chargées de formuler des recommandations et de très gros efforts furent entrepris, notamment dans le domaine éducatif. Les deux mesures les plus emblématiques de l'ère Whitlam furent incontestablement le vote en 1975 de la loi sur la Discrimination raciale, qui scellait définitivement le sort de « l'Australie blanche », et la création d'un service de diffusion radiophonique « ethnique » en langues étrangères, à Sydney et à Melbourne. Cependant, la crise pétrolière de 1973 et la croissance du chômage qui s'ensuivit contraignirent Whitlam à mener une politique d'immigration restrictive qui fit chuter le nombre d'arrivants de 100 000 en 1970 à moins de 15 000 en 1975.

Les deux décennies qui suivirent la mise en place de ces premiers programmes furent celles d'une adhésion partagée des gouvernements de droite et de gauche au multiculturalisme. Les rapports sur l'efficacité des politiques menées, les recommandations de commissions d'étude *ad hoc* et les déclarations de principes se succédèrent, alors que les conditions économiques dictaient le plus souvent le degré de générosité des crédits alloués.

En décembre 1975, le gouverneur général, Sir John Kerr, exigeait la démission de Whitlam à l'issue d'une très grave crise institutionnelle qui entraîna également la dissolution du Parlement. Les élections générales ramenèrent au pouvoir les conservateurs de la coalition parti libéral-parti rural national, avec pour Premier ministre Malcolm Fraser, homme austère et autoritaire, très hostile aux options politiques de son prédécesseur, pour autant foncièrement antiraciste et fin stratège. En effet, il comprit qu'une politique multiculturelle bien encadrée pourrait être de nature à servir les intérêts électoraux de son parti en attirant le vote ethnique. L'ère Fraser vit le relèvement du niveau de l'immigration et la création d'institutions d'encadrement ou de conseil auprès du gouvernement[3]. C'est à cette époque que commença à émettre le très respecté SBS (Service spécial de diffusion) à destination des minorités ethniques, d'abord comme chaîne de radio en 1978, puis comme une chaîne de télévision multiculturelle en 1979.

En 1977, l'un des tout premiers rapports sur le multiculturalisme, intitulé « L'Australie comme société multiculturelle », rédigé sous l'égide

2. Albert Jaime Grassby, *Credo for a Nation*, Australian Government Publishing Service, 1974.

3. Conseil de la démographie et de l'immigration (APIC), 1976 ; Conseil des affaires ethniques (AEAC), 1977 ; Conseil consultatif aux réfugiés (ARAC), 1979 ; Conseil des affaires démographiques et ethniques (ACPEA), 1981, issu de la fusion de l'APIC et de l'ARAC.

du sociologue Jerzy Zubrycki, donnait la première définition du multiculturalisme comme « pluralisme culturel » reposant sur trois grands principes : la cohésion sociale, l'égalité des chances et l'identité culturelle. Il posait comme fondement le besoin de préserver sa culture (langue, traditions, arts) tout en reconnaissant l'impératif d'allégeance à l'Australie. L'identité culturelle et l'égalité des chances étaient garanties, mais subordonnées au principe de cohésion sociale de responsabilité envers la société.

L'année suivante fut publié le « rapport Galbally », qui fit date, sur les programmes et services offerts aux immigrants tant par les organismes fédéraux que par les ONG financées par l'État. Il précisait les contours de la philosophie multiculturaliste qu'il convenait d'appliquer. « Nous sommes convaincus, affirmaient les auteurs avec force, que les immigrés ont le droit de préserver leur identité culturelle et raciale et qu'il est manifestement de l'intérêt de la nation qu'on les encourage et qu'on les aide à y parvenir. Pourvu que l'identité ethnique ne soit pas mise en avant aux dépens de la société en général mais qu'elle soit intégrée au tissu de notre identité nationale par le biais d'interactions multiculturelles, la communauté dans son ensemble en retirera un bénéfice substantiel, et sa nature démocratique s'en trouvera renforcée [4]. » Quelques semaines plus tard, le gouvernement annonçait une rallonge budgétaire de plus de 50 millions de dollars sur trois ans pour l'amélioration des services à destination des immigrés et le développement de projets multiculturels. Dans la foulée furent fondés divers organismes institutionnels, dont l'Institut australien des affaires multiculturelles (AIMA) en 1979. L'évaluation faite en 1982 des suites données au rapport Galbally dressait un bilan positif, relevant leurs retombées bénéfiques pour les immigrés, les communautés ethniques et la collectivité australienne dans son ensemble. Visiblement très satisfaits, les rapporteurs concluaient que l'Australie avait su développer « sans doute le système de services multiculturels et d'aide aux migrants le plus complet au monde [5] ». Cet enthousiasme n'était pas partagé par certains critiques de gauche pour qui, loin d'avoir été une authentique opération de rénovation sociale, la politique multiculturelle de Fraser avait été instrumentalisée au profit des franges conservatrices de la classe politique australienne et aurait eu pour véritable objectif « l'incorporation des classes moyennes "ethniques" dans un courant politique conservateur », au détriment des

4. Frank Galbally, *Review of Post-Arrival Programs and Services to Migrants*, 1978.
5. Frank Galbally, *Evaluation of Post-Arrival Programs and Services to Migrants*, 1982.

catégories les plus défavorisées dont on aurait ainsi « déradicalisé » les revendications [6].

La même année, un nouveau rapport intitulé « Le multiculturalisme pour tous les Australiens. Notre identité nationale en évolution [7] » affinait la définition du concept multiculturaliste en ajoutant un quatrième principe à ceux énoncés en 1977, celui de l'engagement actif de tous, y compris de la majorité anglo-australienne de souche, à la cause multiculturelle. De fait, un questionnement sur l'identité nationale commençait alors à prendre corps au sein de ladite majorité anglo-australienne qui avait le sentiment qu'un relativisme culturel insidieux menaçait ses valeurs. La période de la présence aux affaires des travaillistes Bob Hawke et Paul Keating, de 1983 à 1996, allait être marquée par d'intenses débats sur ces thèmes et les prémices d'un affaissement du multiculturalisme.

En 1983, dans un contexte de récession économique, les élections générales ramenèrent les travaillistes au pouvoir. À son arrivée aux affaires, Bob Hawke, ancien dirigeant syndical haut en couleur, réputé pour ses talents de négociateur et son sens aigu de la politique, se déclara partisan convaincu du multiculturalisme. Il reconduisit la majeure partie des mesures et services mis en place sous Fraser, y ajoutant, entre autres, le programme « Accès et équité » qui, comme le suggérait son nom, visait à assurer aux groupes les plus défavorisés (immigrés mais aussi Aborigènes) un accès équitable aux services sociaux. Cette notion d'équité allait être reprise par une nouvelle étude sur les programmes multiculturels, menée en 1986 sous la direction de James Jupp [8]. Elle faisait ressortir que les stratifications du marché du travail contribuaient de façon décisive à perpétuer les désavantages de la population immigrée et, en recommandant un infléchissement de la politique multiculturelle vers une plus grande égalité des chances, redéfinissait le multiculturalisme comme une forme de participation équitable au sein de la société. Malheureusement, les difficultés économiques que traversait le pays conduisirent Hawke à réviser notablement ses priorités budgétaires au détriment du multiculturalisme.

L'insistance du rapport Jupp sur la justice sociale était une manière de détourner l'attention de l'argumentaire identitaire du « grand débat

6. Stephen Castles, Mary Kalantzis, Bill Cope et Michael Morrissey, *Mistaken Identity. Multiculturalism and the Demise of Nationalism in Australia*, Sydney, Pluto Press, 1988, p. 66.

7. Jerzy Zubrzycki, *Multiculturalism for All Australians. Our Developing Nationhood*, 1982.

8. James Jupp, *Don't Settle for Less*, 1986.

sur l'immigration » initié par Geoffrey Blainey, historien et écrivain de renom [9], en 1984. Alors que l'Australie avait accueilli un nombre croissant de réfugiés originaires d'Asie du Sud-Est depuis la fin des années 1970, Blainey accusait les autorités de son pays de s'être livrées, à travers le multiculturalisme, à une véritable « politique de reddition culturelle » (*surrender Australia policy)* qui culpabilisait les « Australiens australiens » et risquait à plus ou moins brève échéance de produire un ressortissant hybride à l'identité incertaine. Cette argumentation eut un grand retentissement, donnant à des adversaires du multiculturalisme pas toujours exempts d'arrière-pensées électoralistes, une caution intellectuelle inespérée. Ainsi, la Nouvelle Droite se mit à promouvoir le concept d'« anglomorphie » comme antidote au multiculturalisme, qui était à leurs yeux le lit du communautarisme et de la division nationale. Pour les critiques de gauche, le débat mettait en lumière l'échec du multiculturalisme, tel qu'il était pratiqué, à faire disparaître les hiérarchies socio-économiques et ethniques, et seul un « pluralisme structurel » substitué au pluralisme culturel serait à même de garantir une véritable égalité des chances.

Le rapport FitzGerald [10] sur la politique d'immigration, demandé par Hawke peu après les élections législatives de 1987 et publié en 1988, réaffirmait le principe d'une politique d'immigration libre de toute discrimination ethnique et rejetait toute idée de débat sur l'immigration fondé sur des considérations raciales. Pourtant, il conseillait aux autorités de ne pas insister trop lourdement sur les questions d'immigration et de multiculturalisme afin de ne pas heurter une certaine opinion publique, suggérant même d'abandonner le terme de multiculturalisme, rendu confus par les multiples définitions qui en étaient données.

Le bicentenaire de la colonisation de l'Australie en 1988 donna lieu à de grandes célébrations, malgré la vive opposition des Aborigènes qui n'avaient quant à eux aucune raison de se réjouir de deux cents ans de dépossession. Ce fut l'occasion pour les Australiens de faire le bilan de leur courte histoire et de réfléchir sur leur identité nationale. La dimension multiculturelle de la société australienne fut naturellement mise en avant, *allegro ma non troppo*, comme en témoigne le slogan officiel peu imaginatif « Vivre ensemble » *(Living Together)*, qui ressemblait davantage à un constat qu'il ne suggérait une quelconque dynamique. Le

9. Professeur d'histoire à l'université de Melbourne, auteur de nombreux ouvrages, dont le très célèbre *The Tyranny of Distance* (1966).

10. Stephen FitzGerald, *Immigration. A Commitment to Australia*, 1988.

pays franchissait une étape. De fait, le « Programme national pour une Australie multiculturelle » proposé par le Comité Gobbo en 1989[11] faisait apparaître clairement la question de la citoyenneté à côté de celle de la résolution de problèmes sociaux. Décrivant la société australienne comme multiculturelle de fait, le document fixait en trois points le cadre de la politique à suivre :

– « un engagement suprême et unificateur vis-à-vis de l'Australie » ;

– l'acceptation « des structures et des principes de base de la société australienne – la Constitution, la légalité, la tolérance et l'égalité, la démocratie parlementaire, la liberté d'expression et de religion, l'anglais comme langue nationale et l'égalité des sexes » ;

– le respect réciproque des différentes cultures.

Ainsi pouvait-on espérer garantir à tous les Australiens « qu'ils soient d'origine aborigène, anglo-celte ou non anglophone » des droits culturels et une justice sociale.

L'approche consensuelle un peu molle de Bob Hawke ne fut pas celle de son successeur à partir de 1991, Paul Keating, qui rêvait pour sa part d'une Australie non seulement multiculturelle mais surtout républicaine et rapprochée de ses voisins de la région Asie-Pacifique. Le caractère multiculturel de l'Australie constituait à ses yeux un atout considérable dans un contexte politico-économique mondialisé. Malheureusement, sa propension à dénigrer l'Anglo-Australie et les liens historiques avec la Grande-Bretagne lui attira l'hostilité d'une bonne partie des Australiens d'ascendance britannique (lui-même était d'origine irlandaise). La priorité qu'il accordait aux relations avec l'ancien épouvantail asiatique en matière de politique extérieure et économique et l'impression qu'il donnait de vouloir intégrer l'Australie à l'Asie agacèrent, non point tant sur le fond que sur la forme provocatrice qu'elles prenaient parfois. Il y eut deux documents principaux relatifs au multiculturalisme publiés sous Keating. Le premier fut le rapport « L'Australie multiculturelle. Les prochaines étapes. Vers l'an 2000 et au-delà »[12] qui confirmait les principes du rapport de 1989 et prônait le développement d'une Australie plus ouverte, plus tolérante et, ce qui était nouveau, plus compétitive sur la scène internationale, grâce à la prise en compte d'un certain nombre de questions parmi lesquelles celles de la réconciliation avec les Aborigènes, de l'identité nationale et des relations avec les puissances régionales et mondiales.

11. *National Agenda for a Multicultural Australia*, 1989.

12. Mick Young, *Multicultural Australia. The Next Steps. Towards and Beyond 2000*, 1995.

Le second fut, la même année, la déclaration politique « Notre nation. L'Australie multiculturelle et le XXIe siècle »[13] qui énonçait les droits et obligations mutuels des individus et de la communauté dans une société multiculturelle. Les années Keating furent marquées par des avancées considérables dans les relations avec les Aborigènes, avec l'amorce d'une politique de réconciliation et surtout, dans le domaine de leurs droits fonciers, avec le jugement historique de la Haute Cour dans l'affaire *Mabo* en 1992 et le vote de la loi sur les Droits fonciers aborigènes en 1993.

L'échec travailliste aux législatives de mars 1996 porta au pouvoir le libéral John Howard, un nostalgique notoire de « l'Australie blanche », qui se définissait lui-même comme « britannique jusqu'au talon des souliers ». Conscient de ne pouvoir s'attaquer frontalement au multiculturalisme, ce qui lui avait valu de devoir quitter la direction de son parti en 1987, il n'en engagea pas moins une patiente et efficace politique de sape des programmes multiculturels, grâce à un habile exercice d'équilibrisme entre l'instillation d'un certain degré de populisme, la nécessité de ne pas mécontenter un monde des affaires australien largement favorable à l'immigration, et l'obligation de donner une image tolérante de l'Australie à l'étranger (en particulier au moment des Jeux olympiques de l'an 2000).

Les programmes multiculturels présentés durant l'ère Howard continuèrent à proclamer officiellement l'engagement du gouvernement à défendre tolérance raciale, diversité culturelle, politique d'immigration non discriminatoire et processus de réconciliation avec les Aborigènes. Le rapport *Le Multiculturalisme australien pour un siècle nouveau. Vers une société sans exclusion*[14] de 1999 recommandait même de conserver le terme de multiculturalisme qui « décrivait le mieux la réalité et le sens » de la diversité culturelle australienne, tout en préconisant néanmoins d'y adjoindre l'adjectif « australien » pour en souligner « le caractère australien unique ». Ce détail sémantique traduisait bien les sous-entendus politiques fondamentaux : le rapport insistait en effet sur les liens entre multiculturalisme et citoyenneté, celle-ci étant définie en termes de droits et de devoirs plutôt qu'en termes de participation active à la vie de la Cité, reléguant au second plan les volets social et civique. La déclaration de politique qui fit suite, « Nouveau programme pour l'Australie

13. *Our Nation. Multicultural Australia and the 21st Century*, 1995.
14. Neville Roach, *Australian Multiculturalism for a New Century. Towards Inclusiveness*, 1999.

multiculturelle », énonçait quatre grands principes : « le devoir civique », « le respect culturel », « l'équité sociale », « la diversité productive, qui cherche à tirer les meilleurs bénéfices culturels, sociaux et économiques résultant de la diversité de [la] population ». En 2003, afin de « gérer les tensions existantes et potentielles » dans un contexte de menace terroriste internationale, de guerre en Irak et, plus généralement, de crainte de l'extrémisme islamique, l'ultime déclaration politique publiée sous Howard, « Australie multiculturelle : unis dans la diversité » prônait de manière très générale la responsabilité individuelle, le respect d'autrui et l'équité. En 2007, avec peut-être le sentiment de toucher au but, John Howard débaptisa le ministère de l'Immigration et *des affaires multiculturelles* en ministère de l'Immigration et *de la citoyenneté*. Interrogé sur ce passage à la trappe du « multiculturalisme », le Premier ministre expliqua, avec cette savante ambiguïté qui avait bien souvent teinté son discours, que le changement d'appellation ne signifiait pas que le terme était devenu caduc, mais prenait acte « du fait évident et de la conviction évidente de la part de la communauté australienne tout entière que l'immigration doit mener à la citoyenneté » [15].

Très perceptible malgré les précautions oratoires, l'hostilité de John Howard envers le multiculturalisme décomplexa les représentants des franges les plus xénophobes. L'exemple le plus symptomatique fut celui de la députée sans étiquette de l'État du Queensland, Pauline Hanson, qui affirma dans son discours d'intronisation au Parlement fédéral en 1996 que l'Australie était « envahie par les Asiatiques » et que le gouvernement gaspillait l'argent du contribuable en le distribuant sans compter aux communautés aborigènes. Malgré le malaise suscité, tant dans le pays que chez les voisins d'Asie du Sud-Est, le Premier ministre refusa de condamner explicitement ces propos. Pauline Hanson trouva suffisamment de supporters pour fonder son propre parti, *One Nation*, dont le programme prévoyait de limiter sévèrement l'immigration (surtout asiatique) et de supprimer les « privilèges » des Aborigènes. Il obtint jusqu'à 25 % des suffrages aux élections législatives de l'État du Queensland en mai 1998 mais essuya une cuisante défaite aux élections fédérales d'octobre de la même année. Cet échec et la découverte d'un certain nombre d'« affaires » autour de son parti firent toutefois, par la suite, perdre à Pauline Hanson l'essentiel de son influence.

L'ère Howard fut marquée par une attitude très dure envers les réfugiés

15. Tapescript of the Prime Minister, The Honorable John Howard, Press conference, Parliament House, 23 janvier 2007.

sous couvert de lutte contre l'immigration clandestine. Entre 1999 et 2002, il y eut une augmentation très importante du nombre de *boat people*, majoritairement en provenance d'Afghanistan, d'Irak et d'Iran. Dans un contexte international de terrorisme islamiste et *a fortiori* après le 11 Septembre, on se mit à craindre un « déferlement » de faux réfugiés politiques : terroristes infiltrés et « profiteurs économiques » en quête de prestations sociales. Tout fut fait pour décourager les candidats à l'exil. La marine avait pour instruction de repousser les embarcations hors des eaux territoriales, quitte à faire feu. Certaines îles australiennes furent exterritorialisées pour permettre d'y retenir les demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur cas. Dans le cadre de la « solution Pacifique » (*Pacific Solution*, du nom de l'océan), des accords furent signés avec des États insulaires voisins, comme Nauru, pour sous-traiter la rétention administrative. Ceux, enfants inclus, qui réussissaient à atteindre le continent finissaient le plus souvent parqués pour des durées indéterminées, parfois plusieurs années, dans des « centres » isolés, surpeuplés, dans des conditions indignes d'un pays avancé. En janvier 2002, la grève de la faim spectaculaire de quelque 240 personnes dont certaines allèrent jusqu'à se coudre la bouche, pour réclamer un traitement décent sur le site de Woomera suscita l'indignation internationale.

John Howard montra également peu d'enthousiasme pour le processus de réconciliation avec les Aborigènes. Il refusa obstinément de présenter les excuses de la nation aux représentants des « Générations volées », arrachés de force à leurs familles, dans leur enfance, pour être « civilisés » dans des institutions. S'il écrasa, à titre personnel, une larme en public, il affirma toujours qu'il ne revenait pas aux générations actuelles de s'excuser pour les errements de leurs pères. Il préférait, affirmait-il, une « réconciliation pratique » visant à résoudre les problèmes de précarité qui étaient le lot commun de beaucoup de communautés autochtones. Pourtant, la responsabilité en fut laissée en grande partie aux États et l'on profita de la mésentente au sein des instances représentatives aborigènes pour les affaiblir. La principale, ATSIC (Commission des Aborigènes et insulaires du détroit de Torrès), fut démantelée en 2005 et ses anciennes attributions réparties entre différents ministères.

En 2007, les travaillistes revenaient au pouvoir sous la houlette de Kevin Rudd, et il sembla que le multiculturalisme, si malmené par John Howard, allait retrouver des couleurs. En 2008, le gouvernement annonça la création du Conseil consultatif multiculturel australien (AMAC) chargé de réfléchir aux moyens de renforcer la cohésion sociale et de combattre

le racisme et l'intolérance qui s'étaient manifestés, par exemple, lors d'émeutes raciales contre la communauté libanaise dans la localité de Cronulla en 2005. Les premières recommandations faites en avril 2010 dans la déclaration intitulée « Le peuple d'Australie » réaffirmaient la nécessité du multiculturalisme pour le pays, insistant sur l'importance d'assurer à chacun un accès équitable à tous les services, sur la nécessité de combattre la discrimination, les préjugés et le racisme, et la nécessité d'offrir des perspectives à tous les membres de la communauté nationale.

Évincé de la tête du parti travailliste en juin de la même année par sa collègue Julia Gillard, Kevin Rudd n'eut pas le temps de donner suite à ces recommandations. Or la nouvelle Première ministre semble vouloir prendre quelque distance. Certes, la dernière déclaration de politique multiculturelle en date, celle de février 2011, sobrement intitulée « Peuple d'Australie. La politique multiculturelle de l'Australie » s'affiche comme une célébration de la diversité sous la forme d'une brochure en quadrichromie agréablement illustrée de photos pleine page d'Australiens de toutes origines souriant à pleines dents. Dans l'avant-propos, la Première ministre (d'origine galloise) exprime sa reconnaissance d'immigrée à « ce pays multiculturel » pour les avantages qu'il lui a offerts. Pourtant, le message introductif conjoint du ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté et du secrétaire parlementaire à l'Immigration et aux Affaires multiculturelles présente la politique multiculturelle comme un simple « complément » aux valeurs égalitaires traditionnelles, reprenant la vieille expression si typiquement anglo-australienne de *fair go*, qui désigne depuis le temps des pionniers une attitude ou une action juste et équitable. La déclaration proprement dite, si elle utilise très abondamment l'adjectif « multiculturel », se garde bien d'utiliser le nom « multiculturalisme ». Elle énonce quatre grands principes relatifs à :

– l'unité nationale dans la diversité et la défense des valeurs démocratiques ;

– un engagement pour une société « juste, inclusive et socialement cohésive » ;

– la contribution positive d'une « nation multiculturelle prospère » à l'économie, au commerce et aux investissements, grâce à une main-d'œuvre qualifiée et polyglotte, lui conférant un « avantage concurrentiel dans l'économie mondiale » ;

– la « lutte contre l'intolérance et la discrimination ». S'y ajoute une liste de « Droits et responsabilités » liés à la citoyenneté et un paragraphe envisageant « l'avenir multiculturel de l'Australie » comme celui d'une « économie robuste ».

Cet accent mis sur l'économique sonne comme un écho de l'ère Keating. On peut aussi y voir les effets d'un certain pragmatisme en des temps de crise internationale. Il est pour autant symptomatique d'un glissement : le « multiculturalisme » australien, à ses débuts imaginé comme projet de société, est aujourd'hui supplanté par une simple gestion de la multiculturalité, sans idéal particulier, autour de thèmes très larges et consensuels tels que la cohésion sociale, les valeurs démocratiques ou la prospérité. Peut-être a-t-on tiré les conclusions du fait que le multiculturalisme n'a jamais véritablement su se définir clairement en Australie. Beaucoup de chemin a été parcouru depuis le multiculturalisme « spaghetti-polka » folklorique des années 1970 et il n'est plus certain aujourd'hui que l'Australie poursuivra sur la voie militante qu'elle dit encore être la sienne.

RÉSUMÉ

Introduit en 1973 par le gouvernement travailliste de Gough Whitlam, fondé sur le modèle canadien, prônant un accueil bienveillant et actif des immigrés et la prise en compte de la spécificité des besoins des communautés ethniques, y compris autochtones, le multiculturalisme a été l'un des grands moteurs de la construction de l'identité nationale australienne. Controversé, mais toujours affiché comme une priorité par l'ensemble des gouvernements, de droite comme de gauche, il semble aujourd'hui avoir perdu beaucoup de sa substance originelle, voire en voie d'abandon.

Guy Scoffoni

LES LIBERTÉS, LE JUGE ET LA CONCEPTION AUSTRALIENNE DE L'ÉTAT DE DROIT

Mêlant éléments hérités du modèle de Westminster et mécanismes d'inspiration américaine, l'expérience constitutionnelle australienne est une illustration originale d'État de droit en pays de *Common Law*. La protection des droits et libertés apparaît ainsi assurée de manière hybride par la combinaison de garanties constitutionnelles à l'américaine et de principes et pratiques issus de la pure tradition britannique…

La Haute Cour d'Australie, chargée de veiller avant tout au respect des équilibres fédéraux, s'est inspirée, notamment dans les premières années, des décisions de la Cour suprême des États-Unis mais n'a pu remplir, pour des raisons historiques et structurelles, la même fonction d'orientation politique que cette dernière. L'absence d'un *Bill of Rights* dans la Constitution australienne de 1901, l'attachement aux principes du parlementarisme britannique et la recherche de légitimité par la « réserve judiciaire » [1] se révèlent en effet comme autant de freins puissants à l'avènement d'une véritable protection juridictionnelle des droits individuels et des minorités. La Haute Cour y contribue toutefois dans une proportion significative, soulignant, tant dans l'affirmation de son contrôle que dans la portée des droits et libertés protégés, la spécificité du système australien.

1. Voir notamment Robert French, Geoffrey Lindell, Cheryl Saunders, *Reflections on the Australian Constitution*, Sydney, The Federation Press, 2003 ; Leslie Zines, *The High Court and the Constitution*, 5e édition, Annandale, Federation Press, 2008 ; Cheryl Saunders, *The Constitution of Australia. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011 ; et, en langue française, Michael Detmold, Guy Scoffoni, « Justice constitutionnelle et protection des droits fondamentaux en Australie », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 29, PUF, 1997, p. 3-32.

La Haute Cour et les garanties juridictionnelles des droits et libertés

Le pouvoir judiciaire du Commonwealth (fédération australienne) repose sur une Cour fédérale suprême appelée *High Court of Australia* (Constitution, section 71), traduisant une influence d'ensemble du modèle américain.

Composée de sept juges inamovibles, nommés jusqu'à l'âge de 72 ans parmi les avocats et les juges de tribunaux inférieurs, cette juridiction suit les règles de la procédure contradictoire de *Common Law*. Chaque juge peut notamment émettre une opinion séparée et, à la différence des États-Unis, l'absence de discipline majorité/minorité renforce encore la multiplication de ces « opinions » dans des arrêts souvent de grande longueur et d'interprétation complexe.

La Haute Cour dispose de compétences de premier ressort et d'appel, susceptibles de modifications par le Parlement fédéral qui peut par ailleurs créer d'« autres tribunaux fédéraux ». Leurs jugements comme ceux des Cours suprêmes des États relèvent toutefois de la compétence d'appel de la Haute Cour, non limitée à des questions d'ordre fédéral.

Le système australien se sépare ainsi du modèle américain de Cour suprême, la Haute Cour apparaissant, dans le cadre d'un ordre juridique unifié, comme la plus haute juridiction d'appel nationale à compétence générale. Comme son homologue américaine, elle ne détient pas, toutefois, de monopole en matière de contentieux constitutionnel, même si les tribunaux australiens s'en remettent généralement à la Haute Cour pour les questions d'interprétation constitutionnelle.

C'est dans ce contexte que la Haute Cour a pu affirmer son contrôle relatif aux droits et libertés, préciser ses normes de références et définir aujourd'hui, après quelques velléités activistes, une approche interprétative faite de « réserve judiciaire ».

L'affirmation du contrôle

Si les tribunaux fédéraux ou d'États interviennent le plus souvent, en matière de libertés, dans le cadre d'un contrôle ordinaire de *Common Law*, c'est l'avènement d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois qui retient particulièrement l'attention. L'introduction d'un tel contrôle dans un pays de *Common Law* de tradition britannique, même liée historiquement au caractère fédéral de l'État, traduit ainsi la diffusion dans les démocraties contemporaines d'un principe de

protection juridictionnelle des droits et libertés fondé sur l'invocation de la suprématie de la Constitution.

La Constitution ne renfermant aucune disposition conférant explicitement un tel pouvoir à la Haute Cour ou à aucun autre tribunal, c'est, comme aux États-Unis, sur un fondement implicite que repose le contrôle de constitutionnalité. La nécessité de résolution des problèmes de compétence à l'intérieur de la fédération va, du fait de la compétence générale d'appel dévolue à la Haute Cour, amener celle-ci à trancher les questions d'interprétation constitutionnelle (cf. sections 74 et 76(i) de la Constitution). Après les premières audaces de 1906 (*Federated Amalgamated Government Railway*) et 1907 (*Baxter*), la Haute Cour consolide en 1951 le principe du contrôle de constitutionnalité, dans sa décision *Australian Communist Party*. Elle affirme ainsi que, dans le système australien, « le principe de *Marbury v. Madison* est accepté comme axiomatique », c'est-à-dire largement admis parce que nécessaire et évident en lui-même. Cette affaire, jugée au début de la guerre froide, porte sur la constitutionnalité d'une loi votée par le Parlement fédéral et interdisant le parti communiste. La Haute Cour déclare la législation inconstitutionnelle parce que le pouvoir central ne put démontrer que la loi se rattachait à l'exercice d'une compétence fédérale. Cette décision apparaît comme un arrêt *Marbury*, version australienne, fondé seulement sur l'argument que la Constitution écrite est supérieure à la loi.

Cette jurisprudence, toutefois, est présentée en Australie comme une jurisprudence dite de « souveraineté ». La Cour ne s'oppose pas au fond à l'intervention du Parlement. Elle reconnaît la marge d'action du Parlement fédéral mais seulement à l'intérieur des limites posées par la Constitution.

C'est en définitive à partir de 1988, dans une période d'activisme judiciaire, que la Haute Cour remet en cause la doctrine de souveraineté et consacre de manière générale, son pouvoir de *judicial review*.

Dans une décision *Davis v. The Commonwealth*, elle se prononce sur la constitutionnalité d'une loi soumettant à autorisation l'usage de certains mots afin de limiter les commentaires critiques sur les cérémonies d'organisation du bicentenaire australien. Elle développe son contrôle de constitutionnalité en vérifiant, non pas comme précédemment si le pouvoir fédéral était compétent – ce qui paraissait évident s'agissant de l'organisation de cérémonies fédérales –, mais si le texte était compatible avec la protection de la liberté d'expression et des minorités dans une démocratie. En déclarant sur cette base la législation inconstitutionnelle, la Haute Cour passe ainsi d'une « jurisprudence de souveraineté »

à une « jurisprudence de droits ». Quatre ans plus tard, elle confirme cette extension du contrôle de constitutionnalité en invalidant des textes portant atteinte aux valeurs « fondamentales » mais non expressément garanties par la Constitution, de libre expression dans une démocratie. Ces décisions de 1992 *Nationwide News* et *Australian Capital TV*[2], qualifiées par un célèbre auteur britannique, Lord Sedley, d'acte historique de *judicial supremacism* dans la lignée de *Marbury v. Madison*, constituent sans nul doute une des interventions les plus créatrices de la Cour et l'apogée à ce jour de son activisme. La détermination des sources de droits et libertés prises en compte par la Cour conditionne par ailleurs l'effectivité du contrôle exercé.

La détermination des sources

80 La liberté du juge de *Common Law* autant que l'existence de dispositions constitutionnelles explique la grande variété de références potentielles du contrôle. Mais l'attachement à la tradition britannique du parlementarisme limite sensiblement leur portée, qu'il s'agisse de sources constitutionnelles, législatives ou de *Common Law* ou encore de références au droit international, aux droits étrangers, voire à l'histoire ou aux valeurs communautaires de l'Australie…

Les références constitutionnelles aux droits et libertés existent mais de manière partielle dans la mesure où la Constitution ne renferme aucune charte ou catalogue de droits. Interprétée par le juge, celle-ci permet de protéger certains droits, soit expressément, soit de manière implicite.

Dans l'ordre des dispositions constitutionnelles, sont ainsi explicitement reconnus le droit à une procédure régulière en cas de privation de propriété (section 51), le droit à un jugement par jury (section 80), la liberté de religion, conçue comme un droit négatif (non-intervention de l'État en matière religieuse – section 116) et le principe de non-discrimination sur la base du lieu de résidence étatique (section 117) qui, à la différence des précédents, s'applique aussi bien aux États qu'à la fédération et s'analyse davantage en termes de droit que de limite au pouvoir.

Au titre des pouvoirs implicites, un certain nombre de droits relatifs à la liberté d'expression politique et au droit de vote sont considérés comme induits des dispositions constitutionnelles consacrant les principes de démocratie représentative et de contrôle gouvernemental.

Les sources législatives apparaissent potentiellement importantes du fait de l'absence de véritable catalogue constitutionnel et de la vision

2. Sur l'ensemble de ces décisions, voir *infra*, p. 85.

traditionnelle, héritée du système britannique, selon laquelle les libertés sont adéquatement protégées par l'institution parlementaire [3]. Au-delà des multiples et diverses législations d'État défendant des droits particuliers (notamment en matière de non-discrimination ou de vie privée), voire l'adoption par certains États de chartes des droits (l'État de Victoria a été ainsi le premier à approuver un *Human Rights Act*), le Parlement fédéral, au sein duquel se trouve une Commission des droits de l'homme, a légiféré dans de nombreux domaines. On relèvera, par exemple, les lois de 2006 respectivement sur l'interdiction du clonage humain et les droits des personnes détenues dans le cadre de la lutte antiterroriste ou celles de 2010 sur la consolidation des droits des Aborigènes (*Native Title Amendment Bill*) et la protection des droits des consommateurs (*Australian Consumer Law Act*). Ces interventions législatives limitent souvent autant qu'elles protègent les droits et libertés, comme, par exemple, la loi sur la citoyenneté de 2007 (*Australian Citizenship Act*) qui restreint sensiblement les droits des non-nationaux [4].

La *Common Law* constitue une troisième source significative de droits et libertés, conformément à la tradition britannique qui permet ainsi de valoriser certains droits sans porter atteinte à la souveraineté parlementaire. Une législation fédérale ou d'un État, dans le cas de l'Australie, peut en effet toujours contredire un tel droit à condition de le faire clairement et d'en assumer éventuellement le prix politique. Plus le droit sera ancré dans l'histoire et la société australiennes, plus l'intervention du politique sera difficile mais jamais impossible. Apparaissent ainsi largement reconnus, la liberté d'expression, la liberté d'aller et de venir, le droit de propriété ou encore de nombreux droits de procédure tels que le droit à un procès équitable, à la présomption d'innocence, à l'accès à la justice ou à la protection contre des perquisitions ou saisies arbitraires…

La question de l'intégration de normes internationales de protection dans les bases de références du juge australien se trouve posée depuis notamment l'arrêt *Minister for Immigration v. Teoh* de 1995. Dans celui-ci, la Haute Cour étend la portée des traités relatifs aux droits de l'homme, en jugeant que les autorités administratives doivent prendre en compte, dans leurs décisions, les obligations résultant pour l'Australie des traités ratifiés. À partir de l'application, en l'espèce, d'un traité sur les droits de l'enfant, la Haute Cour a consacré la liaison des normes

3. Voir Cheryl Saunders, *The Constitution of Australia*, *op. cit.*, p. 273.

4. Voir Virginie Natale, « Chronique constitutionnelle Australie », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 77, PUF, 2009, p. 217.

internationales de protection aux règles de droit ordinaires. Bien que l'Australie soit partie à la plupart des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'impact de telles références reste limité en raison des positions restrictives de juges, soucieux depuis l'arrêt *Teoh* de ne pas trop empiéter sur les prérogatives parlementaires d'incorporation, dans le cadre dualiste de ce pays. La Haute Cour refuse ainsi généralement de se référer à des conventions internationales dans le contentieux constitutionnel, privilégiant des méthodes d'interprétation stricte. Les initiatives de certains juges, l'introduction dans des dispositifs d'États de la possibilité de prendre en compte les standards internationaux de protection des droits de l'homme, voire par ailleurs les critiques du Comité des droits de l'homme des Nations unies, souvent saisi de requêtes australiennes, relancent toutefois régulièrement le débat sur ces questions.

Les références aux droits et jurisprudences étrangers semblent en revanche plus fréquemment admises par la Haute Cour, tant dans le cadre de l'interprétation ordinaire que constitutionnelle. Les solutions d'autres cours, de *Common Law* le plus souvent, peuvent ainsi servir de sources d'inspiration dans le contentieux des droits et libertés. Ne présentant pas d'effets contraignants à la différence des normes internationales, elles s'inscrivent mieux dans la perspective argumentative des cours de *Common Law*.

L'histoire ou les valeurs communautaires de l'Australie peuvent enfin servir de référents dans l'interprétation des droits et libertés, en particulier dans les contentieux relatifs aux droits de minorités.

Le choix de méthodes d'interprétation

Les débats existant dans la plupart des démocraties constitutionnelles se retrouvent en Australie : originalisme ou interprétation vivante, activisme ou réserve judiciaire… Les évolutions et revirements de la Haute Cour alimentent en effet la réflexion autour de l'importance des approches suivies par le juge, notamment dans le contentieux constitutionnel des droits et libertés. Deux phases peuvent être dégagées, dans la période contemporaine, la Haute Cour alternant successivement entre un fort activisme et un retour à une interprétation stricte dite de légalisme, caractéristique de sa « réserve judiciaire » actuelle.

Tranchant avec la prédominance du recours à une méthode d'interprétation littérale durant la majeure partie du siècle écoulé, les années 1980/1990 traduisent un regain d'activisme de la Haute Cour. Sensible sans doute aux imperfections du système australien en matière d'égalité et de discrimination, de liberté d'expression ou de droits des minorités,

une majorité de la haute juridiction s'attache à légitimer alors le pouvoir créateur du juge autour des méthodes d'interprétation vivante.

Plusieurs membres de la Haute Juridiction ou de cours d'appel revendiquent une part d'appréciation discrétionnaire du juge (*policy choice*) dans l'interprétation constitutionnelle. La prise de conscience de l'importance d'une justice constitutionnelle dans une démocratie moderne conduit peu à peu la Cour à s'interroger sur son dogme de l'interprétation littérale.

À partir de 1986, Sir Anthony Mason, *Chief Justice* de la Haute Cour, affirme ainsi que « les constitutions sont des documents rédigés en termes généraux et susceptibles d'adaptation au changement, de manière à ce que les tribunaux qui les interprètent puissent prendre en compte les valeurs de la société dans laquelle elles s'inscrivent… [5] ».

Les décisions *Davis* de 1988, *Nationwide News* et *Australian Capital TV* de 1992, relatives à la protection de la liberté d'expression ou *Australian Iron and Steel* de 1989, *Leeth* et *Mabo* de 1992 sur les principes d'égalité et de non-discrimination, consacrent le choix de l'interprétation-création d'une majorité de la Haute Cour et marquent l'apogée de l'activisme judiciaire australien.

Cette jurisprudence suscite dans la période mainte controverses même si une nouvelle culture juridique se développe, une partie de la doctrine défendant la position selon laquelle les tribunaux garantissent une meilleure protection des droits et libertés que le Parlement.

Vers la fin de la décennie 1990, les tensions entre les tribunaux et le pouvoir politique s'exacerbent autour des questions de droits autochtones puis, au début du XXe siècle, sur la situation des réfugiés ou le contrôle des dispositifs de lutte antiterroriste.

Les années 2000 consacrent ainsi le retour à une phase de « réserve judiciaire » marquée par le recours prédominant au raisonnement juridique strict. La prise en compte de préoccupations d'ordre économique et social dans l'interprétation des textes est délaissée au profit d'un mode d'interprétation stricte, qualifié de « légalisme ». Si la revendication d'un pouvoir créateur du juge en matière constitutionnelle semble majoritairement abandonnée dans la décennie écoulée, ce nouveau légalisme ne peut complètement exclure certains « choix » des juges ou la considération d'éléments extrajuridiques. Les avancées de la jurisprudence

5. Anthony Mason, « The role of a Constitutional Court in a federation. A comparison of the Australian and American experiences », *Federal Law Review*, Canberra, n° 16, 1986, p. 23.

activiste de la fin de siècle demeurent dans une certaine mesure présentes et l'interprétation constitutionnelle selon l'approche de « légalisme » peut inclure une marge limitée d'appréciation du juge, liée notamment à l'anticipation de l'impact de sa décision.

Cette approche mesurée de « réserve judiciaire » ainsi définie en Australie se distingue des théories « originalistes » américaines défendues notamment par le juge Scalia. Elle permet aujourd'hui de réconcilier les deux dimensions « parlementaire » et « constitutionnelle » de *Rule of Law* dans ce pays et d'assurer une protection « mixte » des droits et libertés, satisfaisant aux exigences minimales de l'État de droit.

Les droits et libertés protégés

84 La protection des droits et libertés est assurée par le juge australien, soit dans le cadre d'un contentieux constitutionnel, soit dans celui d'un contentieux de *Common Law*. Parfois, plusieurs bases de protection constitutionnelle, législative ou de *Common Law*, peuvent se juxtaposer selon les différentes composantes d'un même droit, comme, par exemple, en matière de droits de procédure. Une telle mixité, qui marque notamment la spécificité de l'expérience australienne, s'explique à la fois par l'absence d'un catalogue constitutionnel général et donc le caractère limité des références constitutionnelles disponibles et la volonté de sauvegarder la place du Parlement dans la fonction de protection des droits et libertés. Les principales catégories de droits protégés font ainsi souvent cohabiter droits écrits et non écrits ou droits constitutionnels et droits législatifs. Les droits non écrits peuvent être par ailleurs tantôt des droits constitutionnels implicites, tantôt des droits de *Common Law*. À des fins de synthèse, trois catégories de droits et libertés, mêlant de manière parfois complexe ces différentes composantes, seront présentées : il s'agit successivement des droits civils et politiques, de l'égalité et des droits des minorités et des droits de procédure.

Les droits civils et politiques

La liberté d'expression politique, composante traditionnelle de la démocratie australienne, fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle implicite. La Haute Cour fonde en effet dans une décision *Davis v. The Commonwealth* de 1988 (63 ALJR 35) l'inconstitutionnalité d'une loi destinée à limiter les critiques éventuelles suscitées par l'organisation des cérémonies du bicentenaire australien sur les garanties indispensables de liberté d'expression dans une démocratie. Pour la Cour, « les minorités

ont ainsi le droit à l'expression pacifique de leurs vues dissidentes… ». En 1992, elle consolide cette solution dans deux décisions jugées « activistes », *Nationwide News et Australian Capital TV* (177 CLR 106). Dans la première, elle déclare inconstitutionnel un texte restreignant les modes de publicité télévisée et excluant en particulier certains modes d'annonce rapide. Dans la seconde, elle invalide également une loi protégeant les autorités gouvernementales contre diverses « critiques ou attaques ». Pour la Cour, la liberté d'expression politique est incluse par implication dans la Constitution, pour permettre aux pouvoirs représentatifs de fonctionner effectivement. De même, dans l'affaire *Dr Theophanous* de 1994 (68 ALJR 713), relative à une action en diffamation intentée par un membre du Parlement fédéral, la Haute Cour n'hésite pas à modifier la situation de droit antérieur en matière de diffamation de personnalités politiques. Désormais, les juges devront prendre en compte moins la véracité que les conditions de l'expression politique. Ainsi, l'information ou le commentaire publiés avec soin, dans le respect de la déontologie, peuvent être protégés, que leur exactitude soit ou non établie. Trois ans plus tard, dans la décision *Lange*, rendue à l'unanimité, la Cour confirme l'étendue de cette liberté constitutionnelle qui protège l'ensemble des communications entre individus ou entre ceux-ci et le pouvoir, entre les élections comme en période électorale. Cette liberté ne peut être absolue et une loi pourra en fixer les limites si elle apparaît « raisonnablement appropriée et adaptée pour poursuivre un intérêt légitime, compatible avec les exigences constitutionnelles du système de gouvernement établi ». La Cour se réserve ainsi une marge de manœuvre dans l'appréciation du caractère approprié et adapté d'éventuelles limites, ces standards faisant désormais figure de précédent.

La protection du droit de suffrage est également assurée par le juge sur une base constitutionnelle implicite. Dans une décision *McGinty* de 1996 (186 CLR 140), une majorité de la Haute Cour considère que l'exigence constitutionnelle d'« élection des chambres par le peuple » ne peut être remplie qu'à travers l'exercice du droit de vote par toute personne adulte. Dix ans plus tard, la Cour applique ce principe aux détenus, qu'une loi électorale amendée en 2006 privait de manière générale du droit de vote. Dans une décision *Roach* de 2007 (233 CLR 162), la Cour juge qu'une telle disposition est contraire aux principes constitutionnels du gouvernement représentatif. Elle maintient toutefois la constitutionnalité des dispositions antérieures qui prévoient le retrait du droit de vote aux détenus condamnés à au moins trois ans de prison, marquant ainsi sa recherche de compromis entre garantie des droits et déférence

au législateur… Elle rappelle de même, en 2010, dans l'arrêt *Rowe* (HCA 46), les garanties constitutionnelles du droit de vote, et invalide, en l'espèce, une loi fédérale supprimant la pratique traditionnelle dite « du délai de grâce électoral » qui permet aux citoyens retardataires de s'inscrire sur les listes électorales durant les sept jours suivant le terme du délai imparti. La Cour y voit en effet une atteinte trop importante à la notion constitutionnelle de « peuple votant », fondement direct de la légitimité des pouvoirs publics dans le système fédéral australien.

La liberté de religion est quant à elle reconnue de manière expresse à travers le principe de non-intervention de la fédération australienne, défini dans la section 116 de la Constitution, en des termes similaires au Premier amendement de la Constitution américaine. Si cette disposition suscite peu de contentieux, en raison sans doute du caractère consensuel de l'exercice de la liberté religieuse dans ce pays, la question du financement public d'écoles privées confessionnelles se pose en Australie comme dans la plupart des systèmes de droits fondamentaux aujourd'hui. Cette question relève toutefois de chacun des États, la Haute Cour s'étant prononcée à une seule reprise, en 1981, sur l'octroi de fonds fédéraux aux États. Elle a alors considéré qu'une telle loi de soutien à des établissements privés, y compris religieux, ne constituait pas une « intervention publique en matière religieuse », au sens de la Constitution.

Le droit de propriété fait également l'objet d'une garantie expresse à travers la section 51 de la Constitution. Le terme de « propriété » est interprété de manière extensive pour inclure toutes formes de possessions, droits ou intérêts et toute dépossession exige une compensation « raisonnable », déterminée selon des procédures spécifiques ou à défaut par le juge [6]. L'application de ce droit aux situations particulières des populations autochtones traduit une extension du bénéfice de droits constitutionnels aux minorités au nom du principe d'égalité.

Le droit à l'égalité et la protection des minorités

Dans sa phase d'activisme judiciaire, la Haute Cour s'est attachée à une conception de l'égalité réelle rappelant, dans une certaine mesure, les solutions de l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis *Brown v. Board of Education* de 1952 et les enjeux de l'*affirmative action* américaine.

En 1989, dans la décision *Australian Iron and Steel* (168 CLR 165), elle juge ainsi discriminatoires à l'égard des femmes les dispositions relatives

6. Voir la décision de la Haute Cour *ICM Agriculture Pty Ltd v. Commonwealth*, 2009, 240 CLR 140.

au licenciement de salariés d'entreprises privées, sur la base du principe « dernier entré, premier dehors ». Elle invalide le texte au motif que les femmes étant sous-représentées dans les secteurs d'emploi de longue durée, elles souffriraient de manière disproportionnée de l'application d'un tel dispositif. Quand la loi, en elle-même, n'apparaît pas discriminatoire mais que son application l'est, la Cour peut alors contrôler l'existence d'une justification « légale et rationnelle » de la mesure.

Dans l'affaire *Leeth* jugée en 1992 (66 ALJR 529) relative à la constitutionnalité d'une loi fédérale prévoyant la différenciation des régimes de liberté conditionnelle des individus condamnés en fonction des États où ils ont été déclarés coupables, la Cour se place sur le terrain des droits plutôt que sur celui du fédéralisme. Si elle valide en définitive le texte, elle consacre néanmoins un droit à l'égalité entre citoyens de la fédération australienne, découlant de la Constitution ou de l'exercice du pouvoir judiciaire.

Cette affirmation du principe d'égalité trouve un développement logique dans la jurisprudence relative au respect des droits et de l'identité des minorités en Australie. Avec l'arrêt *Mabo* de 1992 (175 CLR 1), la Haute Cour renverse en effet la « doctrine de souveraineté », vieille de deux siècles, selon laquelle le territoire australien lors de l'arrivée des premiers colons, était réputé *terra nullius*. Elle met fin, ainsi, à une forme radicale de rejet du droit à l'égalité et à la différence, à savoir le refus de reconnaissance de l'existence même de l'autre peuple, en tant que communauté organisée. Ce faisant, elle constitutionnalise les éléments d'un droit à la différence en reconnaissant la possibilité pour les Aborigènes de disposer de longue date d'un droit différent. La Cour admet à cette occasion que leurs conceptions de la propriété étant différentes, les règles de *Common Law* doivent être en conséquence modifiées.

De même, dans l'arrêt *McGinty*, de 1996, déjà cité, elle rejette un recours constitutionnel dirigé contre les dispositions électorales de l'État de l'Australie-Occidentale comportant des inégalités au niveau du nombre d'électeurs par circonscription. Sa solution repose notamment sur la nécessité de prévoir des dispositifs spécifiques pour certains groupes, défavorisés en particulier pour des raisons d'éloignement. Si les différences de taille des circonscriptions avantageaient avant tout les électeurs ruraux, la Cour précise la possibilité de prendre aussi en compte les électeurs aborigènes défavorisés, dans le cadre de circonscriptions spéciales. Elle confirmait alors une volonté de promouvoir une égalité réelle que le retour à une phase de réserve judiciaire n'a pas permis à la Cour actuelle de consolider.

En novembre 2010, le nouveau gouvernement de Julia Gillard a toutefois annoncé l'organisation d'un référendum national portant sur l'introduction dans la Constitution de dispositions reconnaissant les droits économiques et sociaux de la communauté aborigène. Dans le même temps, la Cour fédérale du Queensland a rendu une décision reconnaissant pour la première fois un droit de propriété sur les eaux aux natifs des îles du détroit de Torrès Island, condition de leur accès aux ressources maritimes de cette zone [7]. Cet arrêt s'inscrit ainsi dans le prolongement de la jurisprudence *Mabo* qui visait à reconnaître aux Aborigènes, un droit de propriété sur les terres des îles Murray.

Les droits de procédure

La Constitution reconnaît expressément un droit procédural, le droit
88 à un jugement par jury. Cette disposition de la section 80 a longtemps fait l'objet de débats devant les juridictions. Interprétées littéralement, les garanties constitutionnelles peuvent être aisément contournées, dans la mesure où le Parlement instituant une infraction peut choisir de ne pas la faire poursuivre « par acte d'accusation », évitant ainsi la procédure prévue par cette disposition constitutionnelle. Traditionnellement, l'interprétation ayant prévalu revient à laisser au Parlement le soin de décider s'il y aura ou non jugement par jury. Cette minoration des garanties constitutionnelles a pu être critiquée, la Haute Cour se montrant par ailleurs peu exigeante sur les conditions d'impartialité et de représentativité des jurys désignés [8].

Ce sont surtout les droits généraux de procédure qui retiennent l'attention. Consacrés traditionnellement dans un cadre de *Common Law*, ceux-ci ont trouvé depuis une vingtaine d'années une résonance constitutionnelle dans la jurisprudence de la Haute Cour. Se fondant sur le principe de séparation des pouvoirs et sur la nature du pouvoir judiciaire caractérisé notamment par les exigences de *due process* et d'indépendance des juges, la Haute Juridiction tend à identifier certaines composantes constitutionnelles d'un droit au procès équitable.

L'équité procédurale, l'impartialité des juges, la publicité des audiences sont notamment consacrées par la jurisprudence [9]. En 2010, la Haute Cour a ainsi rappelé l'importance de ces droits, reconnaissant le bénéfice

7. Voir Tamara Lajoinie, « Chronique constitutionnelle australienne », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 87, PUF, 2011, p. 666.

8. Voir, par exemple, la décision *Katsuno* de 1999, 199 CLR 40.

9. Voir, notamment, *Bass v. Permanent Trustee Co Ltd*, 1999, 198 CLR 334.

du droit au procès équitable à tous les immigrants demandeurs d'asile sur le territoire australien [10]. La question des détentions avant jugement reste toutefois très controversée.

En 2004, la Haute Cour s'est prononcée sur la validité de mesures de détention indéfinie pour les étrangers ne pouvant pas faire l'objet d'une mesure d'expulsion dans un délai raisonnable. Dans un arrêt *Al-Khateb v. Goodwin*, elle admet la constitutionnalité des mesures en se démarquant des principes de la jurisprudence *Chu Ken Lim* de 1992 (176 CLR 1). Elle considère notamment que la détention sans limite de temps des étrangers en attente d'expulsion demeure tout au long de la procédure « non punitive ».

De même, en 2007, dans un arrêt *Thomas v. Mowbray* (233 CLR 307), la Cour reconnaît la possibilité, pour le Parlement fédéral, d'autoriser les tribunaux à priver des citoyens australiens de liberté dans un but « non punitif ».

La protection des droits et libertés en Australie, satisfaisante au regard des standards internationaux, comporte cependant des zones d'ombre : faible contrôle des lois antiterroristes, incertitudes d'application des droits spécifiques d'égalité et de propriété reconnus aux Aborigènes, situations excessives de détention avant jugement et, de manière plus générale, une certaine timidité actuelle du juge dans l'interprétation des droits et libertés.

Le système doit être toutefois évalué globalement, dans la mesure où se juxtaposent protections politique, constitutionnelle et juridictionnelle des libertés, dessinant une voie australienne de l'État de droit.

10. Voir *Plaintiff M61/2010 E v. Commonwealth of Australia*, 2010, HCA 41.

RÉSUMÉ

L'attachement aux principes du parlementarisme britannique a longtemps retardé l'avènement d'un constitutionnalisme moderne en Australie. La Haute Cour a, dans la période contemporaine, contribué de manière significative aux développements de la norme constitutionnelle et à la protection des droits et libertés. Elle a ainsi façonné un État de droit original, mêlant rule of law *britannique et constitutionnalisme américain.*

Sarah Murray

L'AVENIR DE L'AUSTRALIE ET DE SES RELATIONS AVEC LE ROYAUME-UNI : DE LA MONARCHIE À LA RÉPUBLIQUE ?

On présente souvent l'Australie comme un continent constitutionnellement gelé [1]. Gelé car, depuis la création de la fédération en 1901, sa Constitution nationale, la Constitution du Commonwealth (la Constitution), n'a connu pratiquement aucune modification formelle. Et même dans les rares occasions où des amendements constitutionnels formels ont été introduits, ils ont rarement représenté des changements substantiels. Une conséquence de cette stagnation textuelle est que l'Australie est toujours une monarchie constitutionnelle dont le chef d'État, la reine d'Australie, est le souverain héréditaire britannique. Cependant, la nation est souvent décrite comme étant une « république couronnée », à cause de la façon dont le pouvoir s'exerce en pratique.

En 1999, un projet d'amendement constitutionnel, qui a reçu une grande publicité, a proposé de transformer l'Australie en république, par un référendum national qui a échoué. Cet article tente d'analyser les causes de cet échec, d'expliquer pourquoi, en 2012, l'Australie est toujours une monarchie constitutionnelle et, enfin, de comprendre si le pays va conserver ses liens avec la monarchie dans le futur. Il avance l'idée que le maintien de ses relations monarchiques avec le Royaume-Uni peut

1. Voir Geoffrey Sawer, *Australian Federalism in the Courts*, Melbourne, Melbourne University Press, 1967, p. 208.

être expliqué au mieux par la maxime « Vouloir c'est pouvoir ». En fin de compte, l'Australie n'est tout simplement pas très sûre de ce qu'elle entend par république. Cette incertitude concernant son évolution constitutionnelle sera analysée sous une triple perspective : conceptuelle, pratique et sentimentale.

Les origines constitutionnelles du rôle de la reine

Alors qu'elle devenait une fédération en 1901, l'Australie ne mit pas fin à ses liens coloniaux avec le Royaume-Uni [2]. Au lieu de cela, elle fusionna « six colonies en une colonie fédérée plus vaste » [3] au sein de laquelle même la notion de « citoyenneté » australienne n'apparut qu'un demi-siècle plus tard [4]. Les Pères fondateurs qui élaborèrent la Constitution dans les années 1890 connaissaient parfaitement les formes républicaines de gouvernement et envisageaient même qu'un tel modèle puisse devenir populaire en Australie dans l'avenir, mais ils ne virent pas la nécessité de rompre avec la tradition monarchique britannique au moment où leur priorité était d'unir les différentes colonies pour créer un système fédéral de gouvernement.

La fédération elle-même, et la formation du Commonwealth d'Australie, fut réalisée par un décret impérial. En effet, alors que le texte de la Constitution fut élaboré localement et approuvé par référendum au moins par une partie de la population coloniale de l'Australie, le texte constitutionnel fut en fin de compte inclus dans une clause attenante d'une loi britannique, la loi constitutionnelle du Commonwealth d'Australie. Ce n'est qu'avec l'application du statut de Westminster 1931 (découlant de la déclaration Balfour de 1926) et l'adoption de cette loi localement au cours de la Seconde Guerre mondiale (par la loi d'adoption du statut de Westminster en 1942) que le statut de l'Australie en tant que dominion commença à changer. L'effet de ces lois en Australie fut d'abolir des restrictions et interdits législatifs extraterritoriaux imposés au Parlement du Commonwealth, tels que l'abrogation de lois du dominion qui ne seraient pas en accord avec la législation

2. *Nolan v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs* (1988) 165 CLR 178, 183 (Mason *CJ*, Wilson, Brennan, Deane, Dawson et Toohey *JJ*).

3. Anne Twomey, *The Chameleon Crown. The Queen and her Australian Governors*, Annandale, Federation Press, 2006, p. 18-19.

4. Michael Klapdor, Moira Coombs et Catherine Bohm, *Australian Citizenship. A Chronology in Major Developments in Policy and Law*, Parliament of Australia, 2009, p. 1.

britannique. De tels droits à l'autonomie législative ne s'étendirent pas aux États australiens avant l'adoption des lois australiennes (*Australia Acts)* de 1986 (UK & Commonwealth) plus de quarante ans plus tard. L'indépendance constitutionnelle, judiciaire et légale de l'Australie fut ainsi obtenue graduellement à travers ces avancées législatives progressives de telle sorte que, à partir de 1986, il fut en général considéré que l'Australie avait réalisé son indépendance nationale [5].

S'inspirant de l'héritage légué par le Parlement de Westminster [6], l'Australie a adopté un système démocratique parlementaire tout en demeurant une monarchie constitutionnelle au sein de laquelle la reine Elizabeth II est formellement chef de l'État, en tant que reine d'Australie [7]. Cela signifie que, contrairement au modèle « présidentiel-parlementaire » français [8], la Couronne est fermement intégrée à la structure gouvernementale et constitutionnelle de l'Australie. Par exemple, le Parlement du Commonwealth est formé par la reine (représentée par le gouverneur général), une chambre basse et une chambre haute appelées respectivement la Chambre des représentants et le Sénat. Mais, comme l'Australie est une fédération, au niveau inférieur des États la reine est représentée par six gouverneurs des États séparés [9]. Ces représentants de la Couronne agissent au nom de la reine et sont formellement nommés par celle-ci, mais sur avis du chef du gouvernement (le Premier ministre, ou au niveau des États fédérés le *Premier*), le gouvernement étant issu de la chambre basse.

Même si, techniquement, la reine peut désavouer les lois du Commonwealth [10] et exercer le pouvoir lorsqu'elle se trouve en Australie [11], elle a essentiellement un rôle d'apparat. La plupart des fonctions exécutives

5. Voir *Port MacDonnell Professional Fishermen's Association Inc. v. State of South Australia* (1989) 168 CLR, p. 340, p. 378 (the Court); *Sue v. Hill* (1999) 199 CLR, p. 462, p. 490, p. 503 (Gleeson *CJ*, Gummow et Hayne *JJ*), p. 588 (Gaudron J.). Voir aussi Geoffrey Lindell, « Why is Australia's Constitution binding ? The reasons in 1900 and now, and the effect of Independence », *Federal Law Review*, vol. 16, 1986, p. 29.

6. On parle en fait souvent de « Washminster » étant donné l'importance des emprunts aux modèles de gouvernement britannique et américain dans le modèle constitutionnel australien.

7. Pour une discussion des *Royal Styles and Titles Acts 1953* et des changements introduits par les *Royal Styles and Titles Acts 1973*, cf. Anne Twomey, *The Australia Acts 1986. Australia's Statutes of Independence*, Sydney, Federation Press, 2010, p. 450-451.

8. George Winterton, *Monarchy to Republic. Australian Republican Government*, Melbourne, Oxford University Press, 1986, p. 56.

9. *Australia Acts 1986* (UK & Commonwealth), section 7 (1).

10. *Commonwealth Constitution,* section 59 ; voir aussi *Australia Acts 1986* (UK & Commonwealth), section 8. Cependant la section 59 est désormais considérée comme obsolète. Voir Republican Advisory Committee, *An Australian Republic. The Options*, 1993, vol. 1, p. 30.

11. Voir *Australia Acts 1986* (UK & Commonwealth), section 7 (4).

importantes, telles que la dissolution du Parlement, la promulgation des lois ou la nomination des ministres, sont exercées par les tenants de la fonction vice-royale. Cependant, le gouverneur d'un État ou le gouverneur général, en accord avec le principe de « gouvernement responsable », sont presque toujours censés agir sur avis du cabinet et du conseil exécutif d'Australie. La seule exception concerne les « pouvoirs réservés » (par exemple, le pouvoir de nommer ou de démettre le Premier ministre) qui, bien que rarement exercés, peuvent l'être sans, ou même contre, l'avis du cabinet et du conseil exécutif. L'exercice de ces pouvoirs extraordinaires n'est pas contrôlé par des règles légales ou par les tribunaux, mais par des conventions extraconstitutionnelles non codifiées. En vertu de leur influence politique ces conventions restreignent en fait l'exercice des pouvoirs réservés, même si cela ne va pas sans controverse.

Greffer la république : l'approche conceptuelle

Bien que l'intérêt pour une éventuelle transformation de l'Australie en république soit ancien [12], et sans doute plus prononcé que dans les monarchies constitutionnelles sœurs comme le Canada et la Nouvelle-Zélande [13], un référendum constitutionnel national ne fut organisé qu'en 1999 afin de poser la question de la république. Après une longue période de préparation, une convention constitutionnelle en 1998, et des campagnes prolongées pour le oui et le non, le référendum n'a finalement pas permis de garantir les majorités requises par la section 128 de la Constitution. Les causes de l'échec du référendum sont nombreuses. Même si beaucoup de critiques ont porté sur l'absence de soutien bipartisan pour la réforme, sa précipitation, et le manque d'engagement des citoyens dans le processus, une explication clé vient du modèle républicain qui fut soumis au choix du peuple [14].

---

12. George Williams et David Hume, *People Power. The History and Future of the Referendum in Australia*, Sydney, University of New South Wales Press, 2010, p. 181.

13. Peter Boyce, *The Queen's Other Realms. The Crown and its Legacy in Australia, Canada and New Zealand,* Sydney, Federation Press, 2008, p. 249.

14. Voir Sarah Murray, « The minimalist Winterton model », *in* Sarah Murray (dir.), *Constitutional Perspectives on an Australian Republic. Essays in Honour of Professor George Winterton*, Sydney, Federation Press, 2010, p. 51 ; George Winterton, « Con Con 1998 and the future of constitutional reform », *University of Queensland Law Journal,* n° 20, 1999, p. 225, p. 232 ; Cheryl Saunders, « The Australian Republic. Act I », *in* F. Leslie Seidle et David Docherty (dir.), *Reforming Parliamentary Democracy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 56.

Au lieu du système d'élection présidentielle au suffrage universel mis en place en France, le choix proposé en 1999 était entre un maintien du *statu quo* ou un modèle républicain dans lequel le président australien serait choisi par le Parlement. Un choix pour la république revenait à voter pour un président (sélectionné sur une liste établie par une commission des candidatures) qui aurait le soutien du Premier ministre et du chef de l'opposition et qui obtiendrait une majorité des deux tiers des votants dans une assemblée conjointe des deux chambres. Ce mécanisme parlementaire devint en fait le talon d'Achille de la campagne de 1999. Il eut l'effet dévastateur d'aliéner à la fois les monarchistes et les républicains. Les monarchistes, car il s'agissait en substance d'un modèle républicain. Les républicains, qui souhaitaient couper le cordon ombilical monarchiste et chez lesquels l'idée que les élus choisissent le président était très impopulaire. À tel point qu'à l'époque les sondages suggéraient qu'une majorité de ceux qui votaient non au référendum étaient en fait des républicains désenchantés.

La réticence de la Convention constitutionnelle à accepter le système d'élection du président au suffrage universel venait de sa peur qu'un tel système ne rompe l'équilibre constitutionnel australien entre gouvernement responsable et gouvernement représentatif. Une bonne partie de cette crainte de s'éloigner des racines historiques de l'Australie vient de l'effet déstabilisateur de la crise constitutionnelle de 1975.

Un long article serait nécessaire pour expliquer la débâcle politique australienne de 1975 [15] mais, en essence, celle-ci fut déclenchée par la décision du gouverneur général d'alors, Sir John Kerr, de démettre le Premier ministre Gough Whitlam et de demander au chef de l'opposition de former le nouveau gouvernement. La crise fut causée par le fait que la démission du Premier ministre fut provoquée par le Sénat, qui lui retira son soutien – en refusant d'adopter des loi budgétaires alors que Whitlam conservait la confiance de la Chambre des représentants. Comme le gouvernement est formé par la Chambre des représentants, la plupart des observateurs des faits constitutionnels et politiques virent dans l'action du gouverneur général une grave entorse à la règle. Dans la mesure où il était fort improbable que la Haute Cour d'Australie intervienne, le fait que le gouverneur général exerce son pouvoir de réserve pour démettre le Premier ministre dans ces circonstances fut considéré comme un acte politique de la plus

15. Voir, par exemple, Paul Kelly, *The Dismissal. Australia's Most Sensational Power Struggle. The Dramatic Fall of Gough Whitlam*, Sydney, Angus & Robertson Publishers, 1983.

haute inconvenance. De façon intéressante, par la voix de son secrétaire privé, la reine fit savoir que bien qu'elle « suive les événements de Canberra avec une attention et un intérêt particuliers », il ne serait pas correct pour elle d'intervenir alors qu'elle ne jouait « aucun rôle dans les décisions que le gouverneur général devait prendre en accord avec la Constitution ».

En fin de compte, l'expérience de 1975 ne fit que renforcer les doutes concernant la remise des pouvoirs du gouvernement entre les mains d'un président élu au suffrage universel. Alors qu'il existait également un certain nombre de réserves à propos de la politisation de tout processus de sélection du candidat pour une élection présidentielle au suffrage universel, l'avis général de la convention de 1998 était qu'un président élu au suffrage universel aurait une autorité supérieure à celle du Premier ministre et pourrait « remettre en question la politique du gouvernement dans ses discours, ses prises de parole à la télévision, et au cours de ses rencontres avec des dirigeants politiques à l'étranger et dans le pays, introduisant une certaine confusion auprès de la population australienne et des gouvernements étrangers quant à la politique officielle du pays, déstabilisant ainsi le gouvernement et menaçant la neutralité politique de la présidence [16] ».

Alors que la Constitution ne dit rien à propos du rôle du Premier ministre, la règle veut que celui-ci soit le dirigeant du parti qui est capable de rassembler une majorité au sein de la Chambre des représentants. À ce propos, un commentateur fit remarquer que l'élection directe du chef de l'État transformerait l'Australie en « une voiture avec deux volants [17] ». Ceci mis à part, étant donné la difficulté de définir les pouvoirs réservés ou d'exiger qu'ils soient toujours appliqués après avis (du Premier ministre), on ne voyait pas très clairement comment les pouvoirs du président pourraient être restreints afin d'éviter une crise similaire à celle de 1975.

En dépit de ces réserves conceptuelles, le référendum de 1999 et les sondages menés depuis suggèrent que les Australiens étaient en faveur d'un président élu au suffrage universel. Après l'échec du référendum, George Winterton, le plus important spécialiste du modèle constitutionnel républicain, était également d'avis que les seules options possibles étaient « soit de développer un modèle acceptable de république

16. George Winterton, *The Resurrection of the Republic*, *Law & Policy Paper*, n° 15, Sydney, Federation Press, 2001, p. 13.

17. Barry Jones, cité dans George Winterton, *ibid.*, p. 13.

avec un président élu au suffrage universel, soit d'abandonner le projet de république dans l'immédiat [18] ». Même si certaines tentatives ont été faites depuis pour proposer un modèle de présidence élue au suffrage universel plus en accord avec le cadre constitutionnel australien, l'obstacle conceptuel demeure et a tendu à fortement freiner la cause républicaine [19].

Le rêve républicain. L'approche pratique

En dépit de l'indépendance constitutionnelle croissante de l'Australie, la Constitution contient toujours de nombreuses références à la reine qui ne pourraient être modifiées qu'en appliquant la section 128 de ladite Constitution. Même des propositions républicaines minimalistes exigeraient de nombreuses réécritures afin de remplacer les références à la reine et au vice-roi par des références au président. Le processus nécessaire pour avoir recours à la section 128 de la Constitution s'est avéré un obstacle insurmontable pour presque toutes les propositions d'amendement depuis 1901, à l'exception de 8 sur un total de 44.

Si, dans une certaine mesure, les interprétations de la Haute Cour d'Australie ont contribué à « moderniser » la Constitution à l'occasion, seul un amendement constitutionnel en bonne et due forme pourrait transformer l'Australie en république. Ce qui signifie que, quel que soit le modèle républicain choisi, « les complexités du référendum » dans la section 128 doivent être négociées et il s'agit d'un tel labyrinthe que toute réforme constitutionnelle est souvent rejetée car trop difficile.

La disposition concernant la procédure d'amendement contenue dans la section 128 exige que toute réforme constitutionnelle soit adoptée par une majorité absolue de l'une ou des deux chambres du Parlement du Commonwealth (ce qui, soit dit en passant, signifie que les réformes ne peuvent être initiées par les seuls parlements des États fédérés). La proposition de réforme doit, ensuite, recevoir une « double majorité », c'est-à-dire la majorité des électeurs dans la majorité des États ainsi que la majorité des électeurs australiens dans leur ensemble, avant de pouvoir être présentée au gouverneur général pour approbation.

18. *Ibid.*, p. 4.

19. *Ibid.*; Senate Legal and Constitutional Affairs Committee, *The Road to the Republic*, 2004; Gerard Brennan, « A pathway to a republic », George Winterton Memorial Lecture, The University of Sydney, 17 février 2011.

Un ouvrage récent a décrit cette procédure comme l'équivalent d'un « des travaux d'Hercule [20] », l'exemple du référendum montrant que les ingrédients nécessaires à la réussite étaient un soutien politique bipartisan, l'engagement de la communauté des citoyens et une proposition extrêmement simple.

Si l'Australie devait tenter à nouveau un référendum portant sur la république, il est probable que les leçons de 1999 dicteraient une mobilisation plus importante des électeurs, une campagne d'éducation et une grande simplification des questions référendaires. Certains ont même suggéré d'adopter une procédure en deux étapes. Tout d'abord un référendum pour décider si l'Australie souhaite devenir une république ; ensuite une campagne populaire visant à formuler le meilleur modèle républicain, à soumettre au vote dans une seconde consultation [21].

Cependant, décomposer ainsi la réforme ne permettra pas de surmonter la difficulté représentée par la formulation d'un modèle républicain clair. Sir Samuel Griffiths l'admettait déjà en 1891, lorsqu'il exprimait ses doutes à propos de la possibilité d'énoncer une question référendaire facilement compréhensible, même une fois que l'on avait décidé si « un royaume ou une république était préférable [22] ».

En outre, le saint Graal pour la réussite d'un amendement constitutionnel serait un soutien bipartisan et, dans le cas de la république, celui-ci n'est pas garanti. Au sein des deux principaux partis, le parti libéral australien et le parti travailliste australien, il n'est pas facile d'atteindre un consensus sur la question de la république ou de maintenir un tel consensus pendant une période suffisante pour mener une campagne référendaire conjointe.

La section 128 mise à part, une autre considération pratique concerne l'implication d'un amendement fédéral en faveur de la république pour les États australiens fédérés qui, à leur niveau, ont des liens constitutionnels propres avec la Couronne britannique [23]. En 1999, ce problème fut en partie contourné en permettant aux États, indépendamment du Commonwealth,

---

20. George Williams et David Hume, *People Power. The History and the Future of the Referendum in Australia*, *op. cit.*, p. 199.

21. Senate Legal and Constitutional Affairs Committee, *The Road to the Republic*, *op. cit.*, p. 139-140.

22. *Official Report of the National Australian Convention Debates*, Sydney, 8 avril 1891, p. 894.

23. Pour une discussion détaillée des complications constitutionnelles en question, voir Anne Twomey, « One in, all in. The simultaneous implementation of a Republic at Commonwealth and State levels », *in* Sarah Murray (dir.), *Constitutional Perspectives on an Australian Republic*, *op. cit.*, chap. 2.

de discuter de leur statut monarchique. Cependant, étant donné la potentielle bizarrerie institutionnelle qui résulterait de la coexistence de juridictions australiennes monarchiques et républicaines [24], Twomey recommande d'adopter un mécanisme républicain combiné en utilisant ensemble les *Australian Acts* de 1986 et la section 128 de la Constitution.

Procéder gentiment. L'approche sentimentale

Depuis 1999, un obstacle supplémentaire vient du fait que d'autres problèmes ont pu, dans une certaine mesure, reléguer la cause républicaine à la marge. Si la victoire du parti travailliste en 2007, après une longue période dans l'opposition, avait laissé entrevoir l'espoir d'un chef d'État australien, les dirigeants travaillistes se sont révélés être des républicains assez peu enthousiastes. Alors que la république fait partie du programme du parti travailliste depuis plusieurs années, elle n'a jamais été une réelle priorité [25].

En octobre 2011, la reine d'Australie, Elizabeth II, a visité le pays pour la seizième fois durant son règne, à l'occasion de la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth. La visite a été interprétée comme une douche froide pour les espoirs républicains australiens [26]. Des hommes politiques connus comme étant des républicains convaincus ont été critiqués pour avoir mis de côté leurs aspirations républicaines pour le pays, et les sondages d'opinion ont enregistré une baisse importante du soutien populaire pour une république [27]. Ce désintérêt a été lié à des facteurs tels que l'excitation qui a entouré le mariage du prince William en avril 2011, la visite royale, l'attachement de l'Australie à la reine Elizabeth II, et à une série d'autres préoccupations économiques pressantes [28]. Le

24. Voir Janine Pritchard, « Monarchical states under a Republican Commonwealth », *in* Sarah Murray (dir.), *ibid.*, chap. 6.

25. La réponse du gouvernement aux idées présentées lors du sommet 2020 (un rassemblement public en 2008, au cours duquel un millier de citoyens discutèrent du futur de l'Australie) n'envisageait pas sérieusement de soumettre à nouveau la question de la république à référendum. Voir http://www.australia2020.gov.au/docs/governement_response/2020_summit_response_9_governance. pdf.

26. « Requiem for the Republic », *The Week*, 28 octobre 2011, p. 2-3 ; Jamie Walker, « Republic rattled by Last Hurrah », *The Weekend Australian*, 29-30 octobre, p. 21.

27. Ben Packham, « Monarchists vindicated in survey, David Flint claims », *The Australian*, 26 avril 2011 ; Jamie Walker, « Republic rattled by Last Hurrah », *op. cit.*

28. « "I'm an Australian" Prime Minister Julia Gillard tells UK reporter », *Herald Sun*, 29 octobre 2011, http://www.heraldsun.com.au/news/more-news/im-an-australian-pm-tells-uk-reporter/story-fn7x8me2-1226180072847.

Premier ministre travailliste actuel, Julia Gillard, a même été jusqu'à admettre que le moment approprié pour reconsidérer la question de la république serait la fin du règne de la reine Elizabeth[29]. Elle a expliqué :

« Bien sûr, je suis républicaine. Je pense que cette nation devrait être une république. Je pense aussi que cette nation a une affection profonde pour la reine Elizabeth. Ce que j'aimerais, en tant que Premier ministre, c'est que nous arrivions à un accord sur un modèle de république, mais je pense que le moment approprié pour que la nation devienne une république sera quand il y aura un changement de monarque. Évidemment je souhaite que la reine Elizabeth ait une vie longue et heureuse et, vu l'exemple de sa mère, je pense qu'il y a de grandes chances qu'elle vive en effet une vie longue et heureuse. Mais je pense que ce serait sans doute le moment approprié pour une transition vers la république[30]. »

De nouvelles tentatives visant à instaurer un chef d'État australien ne semblent donc guère probables tant qu'Elizabeth II sera sur le trône à moins d'un tournant politique majeur au sein de l'élite et du public australien.

L'une des réponses les plus communément opposées à la proposition républicaine est le slogan monarchiste : « Si ça fonctionne, n'y touchez pas[31]. » Cette maxime est censée renforcer l'affirmation des monarchistes selon laquelle très peu de chose changerait en pratique, dans la mesure où le gouverneur général est souvent perçu comme étant, dans les faits, le chef de l'État. Elle vise aussi à nourrir les craintes de voir tout bricolage du système constitutionnel australien ébranler le délicat équilibre politique d'un gouvernement représentatif et responsable qui existe depuis la création de la fédération. Pour l'instant donc, les liens monarchiques de l'Australie seront maintenus jusqu'à ce que le mouvement républicain soit capable de présenter une riposte suffisamment convaincante qui explique pourquoi, comment et quand mettre en place un modèle républicain. Nonobstant la croyance constante et résolue en l'indépendance de l'Australie en tant que nation, les républicains doivent trouver le moyen de surmonter les incertitudes qui continuent de bloquer la voie de la réforme.

Traduit de l'anglais (Australie) par Isabelle Richet

---

29. « PM wants change of Monarchy before Republic », *ABC News*, 17 août 2010. Cf. http://www.abc.net.au/worldtoday/content/2010/s2985076.htm.
30. *Ibid*.
31. Gerard Brennan, « A pathway to a Republic », *op. cit.*, p. 2.

RÉSUMÉ

Cet article présente les obstacles conceptuels, pratiques et sentimentaux qui expliquent que, depuis la création de la fédération, il y a plus de cent ans, l'Australie maintient ses liens avec la Grande-Bretagne. Il analyse l'échec du référendum de 1999 qui a tenté de transformer l'Australie en une république et suggère les changements nécessaires pour entraîner un dégel constitutionnel en Australie.

Fabrice Argounès

L'AUSTRALIE : LA TENTATION DE LA PUISSANCE RÉGIONALE

La politique étrangère du Commonwealth d'Australie s'inscrit depuis deux décennies à l'intérieur d'une région asiatique et pacifique, qui est, dans le monde, la plus dynamique et à plus forte croissance, mais également en tension par rapport aux changements rapides dans l'équilibre des puissances en son sein. Longtemps, Canberra a perçu le système international à travers ce que les Australiens nommaient la « tyrannie de la distance » vis-à-vis des principaux centres économiques mondiaux et de leurs alliés de référence, le Royaume-Uni puis les États-Unis d'Amérique. Ces fondamentaux restent présents : « La *Grand Strategy* australienne n'a pas changé depuis la colonisation blanche. Nous [les Australiens] avons toujours cherché à garantir l'Australie dans un ordre mondial stable, libéral et prospère. Nous avons toujours été une nation commerçante avec un lien stratégique solide avec la puissance maritime occidentale qui est alors dominante […] [1]. » Mais si ces points semblent gravés dans l'airain, au nom de la sécurité et de la prospérité, les stratégies internationales de l'Australie dévoilent une nécessaire adaptation aux évolutions d'un « monde régional » – de l'Asie de l'Est au Pacifique occidental – qui domine les principaux enjeux politiques, économiques et stratégiques du pays. Tout en maintenant les traditions de la *Grand Strategy*, l'affirmation et l'ambition de la puissance, thèmes récurrents pour cet État, s'expriment de plus en plus depuis les années 1990 dans son voisinage et sa région. Dans un monde asiatique de puissances telles que l'Inde, la Chine, mais également le Japon ou l'Indonésie, l'acteur Australie se construit un rôle d'envergure sur des piliers originaux.

1. Rod Lyon, Christine Leah, *Global Jigsaw. ASPI's Strategic Assessment 2008*, Barton, Australian Strategic Policy Institute, octobre 2008, p. 40.

La matrice impériale aux origines de la politique étrangère

L'Australie a construit sa politique étrangère sur le temps long : elle a dans un premier temps été un ensemble de colonies, puis un dominion britannique et plus tardivement un État pleinement indépendant.

Ce processus de « décolonisation/dédominionisation » débute au milieu du XIXe siècle, avec le *self government*, qui accorde une autonomie substantielle aux colonies australiennes, et s'étend jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lorsque la politique étrangère est présentée comme pleinement indépendante par les Australiens eux-mêmes, c'est-à-dire en dépassant l'héritage impérial [2].

Mais l'Australie fait l'apprentissage de la politique étrangère bien avant son indépendance complète, en particulier après la naissance du Commonwealth en 1901, à l'intérieur d'un *British World-System* [3] qui permet le développement et l'autonomie de colonies des antipodes situées à des semaines de navigation du Royaume-Uni. La stabilité internationale, garantie par la Royal Navy, et l'insertion dans un système économique et commercial centré sur Londres en sont les assurances. À l'intérieur de ce monde britannique, un des piliers de la politique étrangère australienne naissante est le soutien à la grande puissance protectrice. La participation à des conflits, pour la défense du continent australien, situés à des milliers de kilomètres, constitue également un creuset de la nation australienne. On peut citer Gallipoli, lieu de mémoire, dans les Dardanelles, d'une bataille de la Première Guerre mondiale où, en 1915, le corps d'armée australien et néozélandais (ANZAK) subit de nombreuses pertes [4]. L'interventionnisme australien dans son voisinage est un autre

2. Mais il faut attendre 1986 et la signature de l'*Australia Act* (n° 142, 4 décembre 1985), par le Parlement de Canberra et par celui de Londres pour mettre fin à la possibilité d'appel auprès du Comité judiciaire du Conseil privé (*Judicial Commitee of the Privy Council*) de Londres, pour certaines cours de justice australiennes. Les possibilités d'appel avaient été fortement réduites en 1968 par le *Privy Council (Limitation of Appeals) Act 1968*, qui y mettait fin en matière de législation fédérale, et en 1975 par le *Privy Council (Appeals from the High Court) Act 1975* qui supprimait la grande majorité des procédures d'appel depuis la Haute Cour d'Australie (*High Court of Australia*).

3. John Darwin, *The Empire Project. The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 1.

4. L'Australie a perdu plus de soldats en Europe entre 1914 et 1918 que de nombreux États du Vieux Continent. Pour une population de 4,5 millions d'habitants, le Commonwealth d'Australie a engagé plus de 415 000 soldats sur le front européen, dans le Nord de la France (à Villers-Bretonneux, par exemple) ou en Méditerranée, et a perdu près de 61 000 soldats.

pilier de la stratégie internationale naissante, organisée autour d'un projet sous-impérialiste (*subimperalist*) ambitieux et consubstantiel au projet fédéral, et selon un modèle d'annexion coloniale. Avant même la réunion des colonies, le Queensland prend possession de la Nouvelle-Guinée orientale en 1883 (actuel sud de la Papouasie-Nouvelle-Guinée), sans l'autorisation de Londres. L'Australie obtient après la Première Guerre mondiale des mandats de la SDN sur l'ensemble de la Papouasie et de la Nouvelle-Guinée (hors Papouasie néerlandaise) et sur l'île de Nauru.

Enfin, le pays fait ses premiers pas dans la citoyenneté internationale en tant que membre de la SDN. Elle y développe sa diplomatie au-delà de l'Empire britannique, durant l'entre-deux-guerres, à travers une politique régionale centrée sur l'Asie et le Pacifique, pour assurer sa sécurité face à l'essor du Japon. Mais les limites de la protection britannique, dont la chute de Singapour et le bombardement japonais sur la ville australienne de Darwin sont les symboles, entraînent un obligatoire, mais critique, tropisme vers Washington, sans toutefois mettre de côté l'alliance avec Londres.

La réinvention de la tradition : entre alliance et multilatéralisme

L'Australie adapte sa stratégie internationale dans l'après-guerre en élargissant sa relation spéciale avec un « ami grand et puissant » (*Great and Powerful Friend*), que cette dernière découle d'obligations non écrites et consubstantielles avec l'Angleterre, toujours au premier plan jusqu'aux années 1950, ou d'obligations contractuelles avec les États-Unis, à partir de la signature du traité ANZUS (*Australia, New Zealand, United States*) en 1951. Mais le pays profite également des institutions internationales, issues du nouvel ordre mondial dominé par les États-Unis, qui représentent des opportunités nouvelles dans une période d'incertitudes où l'Angleterre ne semble plus en mesure d'assurer seule la défense de l'Australie et où la protection des États-Unis reste conditionnelle.

À partir des années 1950, Canberra profite d'abord du système américain d'alliances à travers l'Atlantique et le Pacifique, le *Greater West*, resté en place des décennies après la fin de la guerre [5], et qui permet à l'Australie de préserver son budget militaire autour de 2 % du PIB

5. Andrew Hurrell, « Hegemony, liberalism and global order. What space for would be great Powers », *International Affairs*, vol. 83 (1), 2006, p. 1-19.

en moyenne, contre 5 % du PIB pour la Suède sur la même période de la guerre froide[6]. Néanmoins, à la suite de la tradition impériale de défense avancée aux limites de l'Empire anglais (*forward defence*), l'Australie participe à des guerres en Asie, en Corée entre 1950 et 1953 et au Viêtnam entre 1964 et 1972. Aux côtés de l'alliance, le système multilatéral offre des possibilités nouvelles pour une puissance secondaire. À partir des années 1940, l'Australie s'inscrit dans une diplomatie de soutien aux organisations internationales et de promotion du multilatéralisme, qui lui donne une influence dans le système international. Elle se présente, par exemple, comme un médiateur entre l'Orient et l'Occident lors de la mise en place d'un programme d'aide au développement – le *Colombo Plan* – dans les années 1950 ; elle engage une action pour lutter contre l'apartheid en Afrique du Sud dans les années 1970 ; et organise un ambitieux lobby international pour peser dans les négociations pour la libéralisation du commerce international – le groupe de Cairns – à la fin des années 1980. Elle est, comme le Canada, une « puissance moyenne », souvent dérégionalisée, qui influence le système international à travers le choix de niches diplomatiques et la mise en place de coalitions internationales.

Alliance américaine et politique multilatérale sont toujours centrales dans la politique étrangère australienne. Après la guerre froide, loin de remettre en cause la relation spéciale (part essentielle de l'identité australienne, de la manière dont le pays voit le monde et dont il est perçu par les autres acteurs internationaux), Canberra – comme Londres – resserre les liens avec Washington. L'Australie renforce sa coopération militaire avec les États-Unis et fournit des soldats au moment de la première guerre du Golfe en 1990-1991, mais également dans les coalitions dominées par les Américains en Afghanistan à partir de 2001 et en Irak entre 2003 et 2007. La stratégie internationale de l'Australie repose également sur les principaux acquis de la pratique de puissance moyenne au niveau mondial à l'ONU, dans la lutte contre la prolifération nucléaire ou à travers son insertion dans le G20. Ce dernier apparaît comme un outil important de la diplomatie australienne : « L'appartenance de l'Australie au G20 […] est déjà une source de prestige national, qui montre la réussite de notre pays comme acteur économique et politique[7]. » Certains observateurs australiens évoquent d'ailleurs l'idée

6. Kevin Rudd, « Anzus and the 21st century », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 55, n° 2, 2001, p. 301-315.

7. Michael Fullilove, « With friends in high places », *The Australian*, 13 mars 2010.

que l'Australie est probablement le convive le plus accroché à cette « table », qu'elle perçoit comme un symbole de la participation à l'oligarchie mondiale et comme une vitrine de l'insertion dans les 15 premières puissances économiques mondiales, et ce en dépit des fragilités dues à son faible poids démographique.

Dans un système international sous domination américaine, les deux piliers sont parfois indissociables, des cibles de la lutte contre la prolifération nucléaire au soutien à l'ordre international portée par les pays occidentaux. Mais ils peuvent entrer en conflit, lorsque le « bon citoyen international » ne ratifie pas le protocole de Kyoto en juin 2002, à la suite de la décision américaine de se retirer des négociations un an plus tôt. Par ailleurs, lors du sommet de Johannesbourg sur le développement durable, la même année, alors que le pays se présente comme modèle sur l'écologie, l'Australie est apparue comme un « État veto », souvent dans le cadre d'une coalition avec les États-Unis [8].

Plus largement, l'évolution des rapports de force internationaux dans la période contemporaine se fait à l'avantage de nouvelles puissances moyennes, des États émergents comme le Brésil, l'Afrique du Sud ou le Mexique, au détriment des puissances moyennes traditionnelles, comme l'Australie, très liées aux États-Unis et dont la place au cœur du multilatéralisme est fragilisée. Mais des horizons régionaux prennent une importance nouvelle par rapport aux enjeux globaux, poussés par les faiblesses structurelles de l'Australie, et en particulier sa démographie – un peu moins de 22 millions d'habitants –, qui fragilisent la dimension mondiale dans un monde de géants. Depuis deux décennies en particulier, la région est un espace de référence.

Un renouveau du leadership australien dans le Pacifique

Dans le Pacifique Sud, les pratiques discursives des dirigeants australiens intègrent les notions de « devoir » et de « responsabilité » pour décrire le voisinage et la revendication d'un rôle pour le pays. L'Australie est la puissance hégémonique du Pacifique Sud et, depuis la fin des années 1990, elle se réinvestit dans la région autour de deux pôles principaux, la maîtrise des outils institutionnels régionaux et une politique

8. Simon Lightfoot, « A good international citizen ? Australia at the World Summit on sustainable development », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 60, n° 3, septembre 2006, p. 457-471.

interventionniste plus ambitieuse. Dans le domaine du régionalisme, le Forum des îles du Pacifique ou FIP, organisation de référence du Pacifique, est dominé par l'Australie. En 2005, un « plan Pacifique » (*Pacific Plan*) a été mis en route pour coordonner les relations régionales et la mise en place d'un marché régional des biens et des services – le *Pacific Island Countries Trade Agreement* (PICTA), qui n'intègre pas l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et le *Pacific Agreement on Closer Economic Relations Plus* (PACER Plus), qui, lui, les inclut. Ces accords sont critiqués par certains dirigeants du Pacifique mais privilégiés en Australie, davantage pour réguler le voisinage que pour une intégration régionale ambitieuse [9].

Dans le cadre de la gouvernance régionale, Canberra a poussé ses partenaires océaniens à organiser un mécanisme multilatéral et à mettre en place des normes régionales pour répondre aux risques pesant sur les États les plus fragiles, par exemple la Déclaration de Biketawa, signée en 2000. Celle-ci a été invoquée pour la mise en place de la force régionale d'intervention aux Salomon – la RAMSI – en 2003, dominée par les Australiens et visant à mettre fin à une marche vers la guerre civile. Pour légitimer son intervention, Canberra s'est assurée d'une résolution du Forum des îles du Pacifique, en plus d'une demande d'assistance votée par le Parlement des îles Salomon. Elle a également poussé à la participation symbolique d'États insulaires aux côtés des policiers fédéraux australiens – *Australian Federal Police* (AFP) – et de soldats encore plus nombreux, chargés de rétablir l'ordre [10]. L'Australie porte également une véritable « théologie de la gouvernance » dans ses interventions, et a envoyé des conseillers dans les principaux ministères des Salomon, du Vanuatu en 2003 et des policiers aux îles Tonga en 2006 pour faire face à des problèmes de gestion ou d'insécurité. L'Australie a également joué un rôle majeur sur la petite île de Nauru, peuplée de 11 000 habitants, à travers la *Pacific Regional Assistance to Nauru* (PRAN) – de 2005 à 2009 – qui permet à ce pays asphyxié par une dette équivalente à 2000 % de son PNB de préserver quelques apparences de l'indépendance. Une large part de la légitimité et de l'approbation nécessaires aux actions du pays dans la région s'est construite dans le cadre des organisations régionales, jusqu'à laisser à la puissance australienne des pouvoirs exceptionnels dans cette région. Ainsi, certains exemples

9. Seule la Nouvelle-Zélande est un partenaire commercial important pour le Pacifique Sud, au 8e rang pour l'Australie en 2011.

10. Michael Morgan, Abby Mcleod, « Have we failed our neighbour ? », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 60 (3), septembre 2006, p. 412-428.

de limitation de souveraineté des États insulaires sont apparus dans les programmes mis en place pour l'immunité juridique des policiers australiens (AFP) sur le sol des États du Pacifique, comme le royaume des Tonga ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée, immunité que la Cour suprême de ce pays a finalement rejetée. La Nouvelle-Zélande fait la promotion d'une politique différente de son grand voisin pour certaines questions régionales mais les deux États s'entendent pour le leadership sur les espaces mélanésiens et polynésiens. De même, la France, longtemps critiquée pour sa présence dans la région, demeure aujourd'hui un partenaire important de l'Australie, qui voit en la Nouvelle-Calédonie un pôle de stabilité et de richesse par rapport aux voisins insulaires et dans la flotte française une alliée pour la surveillance des millions de kilomètres carrés de Zone économique exclusive (ZEE) de la région.

L'Australie cherche à apparaître comme un acteur majeur dans l'espace maritime voisin et mobilise une flotte importante pour assurer la sécurité de l'île-continent. Elle revendique aussi une responsabilité sur les zones polaires, en mobilisant la communauté internationale pour la sauvegarde de ces espaces – parfois contre un allié majeur, le Japon, pour la protection des baleines – et en développant une activité importante dans l'océan et sur le continent Antarctique. La France y est un partenaire pour la surveillance de la pêche dans le grand sud de l'océan Indien, où les deux États possèdent des territoires ultramarins (les Kerguelen pour la France et les Heard-et-MacDonald pour l'Australie).

L'Australie et l'Asie du Sud-Est : un voisinage en transition

L'Asie du Sud-Est offre de multiples facettes pour les Australiens : foyer de menaces potentielles, espace de puissances concurrentes, aire de développement économique ou encore partenaire essentiel du régionalisme avec l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est). Les menaces semblent dominer à partir de la fin des années 1990 et jusqu'au milieu des années 2000, lorsque l'Australie prend une nouvelle place dans la région à la suite de la crise asiatique de 1997-1998, des attaques du 11 septembre 2001 et des attentats de Bali (Indonésie) en 2002 [11]. En entraînant l'affaiblissement de l'exécutif indonésien, la crise

11. En octobre 2002, des bombes explosent dans des boîtes de nuit de ce lieu très touristique tuant 222 personnes dont 92 Australiens. L'île subit un deuxième attentat en 2005, qui tue 26 personnes dont 4 Australiens.

économique offre une fenêtre d'opportunité pour l'Australie qui affiche son leadership régional en dirigeant l'intervention internationale au Timor oriental, en 1999. Elle est le seul acteur à pouvoir mobiliser ses forces armées, équipées et entraînées, pour une intervention de ce type. Plus largement, l'Australie s'appuie sur ses capacités importantes pour endosser un rôle certain face aux différentes crises et jusqu'aux catastrophes naturelles survenues dans la région, comme lors du tsunami de décembre 2004. Cet activisme est particulièrement marqué avec la « guerre contre le terrorisme » au début des années 2000, et en particulier dans sa dimension régionale en Asie du Sud-Est. Le lien privilégié avec les États-Unis dans une zone asiatique à forte dominante musulmane (Indonésie et Malaisie) et les moyens financiers et technologiques nécessaires font de l'Australie un acteur essentiel pour Washington. La projection de puissance répond également à une perception de la région – surtout par le gouvernement Howard (1996-2007) – qui place toutes les menaces asymétriques, jusqu'à l'immigration illégale, dans une même atteinte à l'intégrité australienne. Dans les années 2000, l'Australie répond aux menaces nouvelles dans la région par la signature d'accords bilatéraux ou multilatéraux, portant, entre autres, sur l'immigration illégale afin de « déterritorialiser » et régionaliser une question sensible dans le pays.

Durant la décennie 2000, les rapports de force régionaux imposent d'autres rapprochements entre l'Australie et l'Asie du Sud-Est. Canberra reconnaît le leadership de l'ASEAN comme institution de référence dans le régionalisme asiatique, face à une Chine de plus en plus puissante et à la concurrence entre les différents modèles régionaux. De plus, le récent accord de libre-échange entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'ASEAN (AANZFTA) signé en 2010 a rappelé l'importance des échanges économiques entre les deux partenaires ainsi que le poids de l'ASEAN et de ses 500 millions d'habitants.

*Accords ou négociations de libre-échange (commerce concerné en milliards de $ AUS)**	*Exportations Estimations 2011*	*Importations Estimations 2011*
Australie-Chine	65	40
Australie-ASEAN	30	50

* *Australia's Trade Agreements*, DFAT, 2011.

L'Australie et l'avenir de l'Asie-Pacifique : l'ambition de la puissance

Depuis deux décennies, et par-delà un rapport privilégié au voisinage, la politique régionale de l'Australie repose sur le poids de plus en plus important des partenaires asiatiques dans la balance commerciale australienne. Et les principaux partenaires de Canberra se situent en Asie du Nord-Est. En un demi-siècle, le pays est passé d'une économie protectionniste et centrée sur les relations avec le Royaume-Uni, à une économie ouverte et fortement liée au Japon, premier client de l'Australie des années 1970 aux années 2000 et à la Chine, devenue le premier partenaire commercial de Canberra depuis 2007. Ainsi, Tokyo est le deuxième importateur de produits australiens en 2011 avec 19 % du total, et la Chine le premier avec 26 % du total, soit ¼ des exportations australiennes de biens. La Corée du Sud se place au troisième rang avec 9 %. L'Asie de l'Est est la locomotive qui permet à l'Australie de bénéficier d'une des meilleures croissances des pays de l'OCDE durant les dix dernières années, et d'être le premier de ses membres à sortir de la récession après la crise de 2008. Le pays, présenté en 2006 comme « superpuissance énergétique [12] » par l'ancien Premier ministre John Howard, bénéficie de ses richesses minières et agricoles, et de l'appétit en matières premières de toute la région, en particulier pour le fer, le charbon, l'aluminium, ou encore la viande et la laine. Entre 2006 et 2011, de multiples « méga-contrats » ont été signés avec la Chine pour la livraison de matières premières sur le temps long, dont un des derniers, en 2010, dépasse 60 milliards de dollars.

*Destinations des exportations de marchandises australiennes (2010-2011)**	*En % du total*	*Sources des importations de marchandises australiennes (2010-2011)*	*En % du total*
Chine	26,4	Chine	19,2
Japon	19,1	États-Unis	12,1
Corée du Sud	9,2	Japon	7,8
Inde	6,4	Singapour	5,3
Taiwan	3,7	Allemagne	4,8

* *Australia's Trade*, DFAT, 2011.

12. John Howard, « Australia can be an energy superpower », *Sydney Morning Herald*, 17 juillet 2006.

Afin de garantir les liens précieux avec leurs principaux partenaires commerciaux, les dirigeants australiens ont participé, dès le milieu des années 1980, à la lente gestation du régionalisme asiatique. L'APEC, née en 1989, a été le premier régionalisme ambitieux, centré sur le Pacifique – et renforcé par le Premier ministre Paul Keating. Les démarches pour l'APEC se situent dans le prolongement des actions australiennes auprès du GATT puis de l'OMC, afin d'étendre le libre-échange dans la région, mais servent également de relais dans le cadre de la concurrence macro-régionale. Ce régionalisme centré sur le bassin Pacifique est également l'espace des négociations pour l'insertion dans le *Trans-Pacific Partnership*, depuis 2010, afin de mettre en place une zone de libre-échange entre des États des deux côtés de ce bassin, dont les États-Unis (mais d'abord le Chili, la Nouvelle-Zélande, Singapour…). Mais l'Australie mène également en parallèle une stratégie d'insertion dans un régionalisme centré sur l'Asie de l'Est, et réel concurrent du précédent, à travers ses tentatives d'accord avec l'ASEAN dans les années 1990, ou son désir de rejoindre l'ASEM, finalement acté par la participation au sommet de Bruxelles en 2010.

L'Australie entre au milieu des années 2000 dans le système ASEAN Plus, avec le sommet de l'Asie de l'Est (ou ASEAN Plus Six) et cherche à la fin de la décennie à participer à la construction d'une communauté dans cette région qui inclurait les États-Unis. Ce lobbying, souvent mal perçu dans celle-ci, notamment au moment de la promotion d'une « Communauté de l'Asie-Pacifique » par Kevin Rudd (2007-2010) alors Premier ministre, constitue une porte d'entrée pour l'arrivée des États-Unis et de la Russie au sein du sommet de l'Asie de l'Est (ASEAN Plus Huit).

Ce lien à Washington reste un des piliers de la politique régionale australienne. Et si la Chine est le principal partenaire commercial, les États-Unis restent les partenaires stratégiques de référence. Une large part de la stratégie régionale australienne est centrée sur le maintien de la présence américaine afin d'assurer la sécurité de l'ensemble de la zone. L'accord ANZUS (Australia, New Zealand, United States) signé en 1951, et malmené dans les années 1980 avec le retrait néo-zélandais, reste la référence pour la défense australienne. Son article 4 est invoqué par John Howard pour la première fois, le 14 septembre 2001, à la suite des attentats du 11 septembre 2001 sur le sol américain, pour proposer son aide au gouvernement américain. Ceci dans le prolongement des décisions prises depuis le milieu des années 1990 pour renforcer la coopération entre les deux pays. Dix ans plus tard, en novembre 2011, Barack

Obama peut mettre en avant, lors d'un déplacement à Canberra, la place des États-Unis dans le Pacifique, « Les États-Unis sont une nation du Pacifique, et nous sommes ici pour y rester [13] », mais aussi la place de l'Australie dans la stratégie américaine, avec l'ouverture d'une base à Darwin destinée à accueillir 2 500 soldats. De même, le *Livre blanc de la défense* de 2009, dernier paru en Australie, prend en compte la nécessité de maintenir l'ANZUS et de construire des alliances régionales, et tend à promouvoir l'armée de l'air et la marine pour disposer d'un armement moderne et de capacités de projection face à une potentielle tension avec une grande puissance régionale (après la diffusion de ce document, comme après l'annonce d'une base américaine, des officiels chinois ont d'ailleurs fait part de leur mécontentement).

Mais si la stratégie australienne se construit sur l'alliance américaine et une politique militaire ambitieuse, l'insertion dans les alliances régionales est un des éléments les plus importants de ces dernières années. L'Australie et le Japon signent en mars 2007 un accord de sécurité (*Japan-Australia Defense Agreement*), qui est le premier accord formel de défense pour le Japon depuis celui passé avec les États-Unis en 1951, tandis que les liens stratégiques avec la Corée du Sud se formalisent et se renforcent lors de la signature d'un *Joint Statement on Enhanced Global and Security Cooperation* en 2009. L'Indonésie, voisin archipélagique – plus de dix fois plus peuplé que l'Australie – demeure un partenaire privilégié, en dépit de certaines tensions, et le traité de Lombok, signé le 13 novembre 2006, réaffirme le lien bilatéral entre les deux États au nom d'un partage de valeurs et d'intérêts. Enfin, une visite de Kevin Rudd en Inde, également en 2009, mène à une déclaration sur la coopération en matière de sécurité – *India-Australia Joint Declaration on Security Cooperation* – dans laquelle est explicitement rappelée la participation commune au sommet de l'Asie de l'Est, ainsi que la coopération bilatérale pour la politique régionale asiatique. Si le principe d'un axe des démocraties régionales est difficile à maintenir sur le long terme, au-delà des discours, l'Australie reconnaît à travers ces partenariats, et à l'opposé des décennies centrées sur l'altérité du continent asiatique, qu'elle partage avec des voisins une communauté de destin politique, économique et stratégique.

Plus largement, certaines craintes vis-à-vis de Pékin renforcent la place de l'Australie en Asie du Sud-Est, de par ses capacités diplomatiques et stratégiques (Canberra dispose encore de la principale flotte

13. Barack Obama, « Speech to australian parliament », *The Australian*, 17 novembre 2011.

militaire au sud de la Chine et à l'est de l'Inde). L'internationalisation des enjeux régionaux, dont les tensions les plus médiatisées se situent en mer de Chine méridionale, pousse l'ASEAN à engager des réflexions communes sur les questions stratégiques et à renforcer les coordinations avec d'autres acteurs. Le soutien à la participation australienne au sommet de l'Asie de l'Est, par la majorité des pays de l'ASEAN, est le fruit de la volonté d'associer toutes les puissances de la région, mais surtout d'un désir d'encadrer Pékin. Pour l'Australie, la Chine est un partenaire complexe, investisseur important et une menace à peine voilée pour les dirigeants australiens selon les notes reprises par le site *WikiLeaks*. La puissance australienne s'inscrit dans une région en mutation, entre retour des États-Unis dans le Pacifique occidental à la fin des années 2000 et renforcement du poids de la Chine, qui devient la principale puissance militaire, économique et culturelle. Dans cette situation, Canberra, parmi les premières puissances de la région après la Chine et l'Inde, comme la Corée du Sud, mais aussi un des alliés de référence des États-Unis, cherche à intégrer le concert régional des puissances.

Un horizon indépassable pour Canberra ?

L'Australie fait évoluer sa puissance pour s'adapter aux transformations du système, depuis la primauté du niveau mondial qui imposait ses rapports de force et qui garantissait la prospérité australienne, jusque vers un système régional dominant, de plus en plus cohérent et structuré, centré sur l'Asie de l'Est et élargi à l'Australie dès les années 1990, pour les enjeux économiques, politiques, stratégiques et institutionnels. Face à ces évolutions, Canberra construit sa politique étrangère sur une responsabilité régionale, des micro-États insulaires proches à la région dans son ensemble, afin d'essayer de garantir tous les aspects de sa sécurité. Le voisinage immédiat est perçu comme l'espace de responsabilité par excellence, considéré comme structurellement fragile, en particulier la Mélanésie (Papouasie-Nouvelle-Guinée, Vanuatu, Salomon, Fidji, mais aussi Nouvelle-Calédonie), et dans lequel l'Australie est reconnue par les principales puissances comme l'acteur de référence, mais où l'influence chinoise est de plus en plus forte. L'Asie du Sud-Est est l'autre voisinage, en transformation rapide et avec une puissance régionale essentielle, l'Indonésie, et d'autres puissances émergentes comme la Mélanésie et le Viêtnam qui prennent une ampleur nouvelle. Cet espace est une véritable zone frontière pour l'Australie, sensible pour sa sécurité nationale,

mais de plus en plus pour un lien au marché régional et à une idée de « communauté asiatique ».

L'affaiblissement relatif des États-Unis s'inscrit dans un ordre mondial encore largement dominé par ces derniers, et l'Australie adapte sa politique régionale pour maintenir cet ordre mondial jusque dans les normes portées par le régionalisme à géométrie variable, ainsi que par le lien à la puissance américaine. Le pays refuse toute « finlandisation » de sa politique étrangère mais cherche à maintenir une cohérence fragile face à son principal partenaire commercial qui est aussi la principale menace pour les dirigeants. Ainsi, certains observateurs peuvent déclarer que la bonne santé des relations commerciales avec la Chine permet au pays de financer une politique de défense face à la montée… de la Chine. Les stratégies australiennes, même guidées par des objectifs qui répondent à des valeurs australiennes réelles ou mythifiées, restent centrées sur un possible ordre régional sino-centré loin du modèle de référence porté depuis deux siècles, celui de la prééminence d'un allié occidental. Cet horizon est la principale raison de l'évolution vers la puissance régionale et de ses diverses formes, des alliances au régionalisme, pour assurer sécurité et prospérité.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Brendan, Taylor (dir.), *Australia as an Asia-Pacific Regional Power. Friendships in Flux ?*, New York, Routledge, 2007.

Burke, Anthony, *In Fear of Security. Australia Invasion Anxiety*, 2e édition, Sydney, Pluto Press, 2007.

Gyngell, Alan, et Wesley, Michael, *Making Australian Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Hubbard, Christopher, *Australia and US Military Cooperation*, Aldershot, Ashgate, 2005.

Ungerer, Carl, *Australian Foreign Policy in the Age of Terror*, Sydney, UNSW Press, 2008.

Wesley, Michael, *The Howard Paradox. Australian Diplomacy in Asia, 1996-2006*, Sydney, ABC Books, 2007.

RÉSUMÉ

La politique étrangère australienne est un élément essentiel de l'identité et de la politique de ce pays, entre histoire occidentale et géographie asiatique. Canberra a accompagné les transformations régionales en Asie et Pacifique tout en maintenant la centralité de l'alliance américaine, qui est un élément essentiel de l'identité internationale de l'Australie. Mais l'ambition et l'affirmation de la puissance, omniprésentes dans les pratiques discursives des dirigeants australiens, s'expriment de plus en plus en direction du voisinage et de la région dans son ensemble. Dans un système régional, de plus en plus cohérent et structuré, qui impose ses enjeux économiques, politiques, stratégiques et institutionnels, l'Australie construit son influence à travers de nombreux rôles, alliée privilégiée de Washington, gendarme du Pacifique, acteur en Asie du Sud-Est, promoteur du régionalisme asiatique, ou superpuissance énergétique afin de préserver sa prospérité et sa sécurité, qui sont les enjeux de référence depuis les origines de cet État.

Richard Shaw

LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE EN AUSTRALIE : PASSÉ, PRÉSENT ET FUTUR

À la fin des années 1980 et dans les années 1990, avec la Nouvelle-Zélande voisine, l'Australie était à l'avant-garde de la nouvelle gestion publique (NGP) [1]. Au cours de cette période, l'administration fédérale – la fonction publique australienne – fut profondément transformée. Sous l'influence des nouvelles théories inspirées par le secteur privé qui se répandaient alors au sein des pays de l'OCDE, les ministères furent restructurés, les contrats d'emploi furent totalement revus et les prestations de services publics furent externalisées. Les réformateurs australiens ont peut-être adopté une approche plus pragmatique que ce ne fut le cas en Nouvelle-Zélande, mais à l'aube du nouveau siècle la mise en place de la NGP était pratiquement complète.

Cet article analyse l'impact de la philosophie de la NGP sur les rapports institutionnels au sein de la fonction publique australienne [2]. Dans un premier temps, il présente brièvement la structure de cette fonction publique ainsi que les fondements intellectuels et les principales mesures des réformes inspirées par la NGP. Il examine ensuite le contenu de la plus récente initiative de réforme lancée en mars 2010, afin

1. John Halligan (dir.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Londres, Edward Elgar, 2003 ; et « Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand », *Public Policy and Administration*, vol. 22, n° 2, 2007, p. 217-238 ; Lawrence Jones et Donald Kettl, « Assessing public management reform in an international context », *International Public management Review*, vol. 4, n° 1, p. 1-18 ; Evert Linquist, « From rhetoric to Blueprint : the Moran Review as a concerted, comprehensive and emergent strategy for public service reform », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, p. 2, p. 115-151.

2. En conséquence, l'article ne prend pas en compte les différents services publics au niveau des États fédérés ou des collectivités locales.

de déterminer dans quelle mesure la NGP demeure le mode dominant de pensée concernant la structure de la fonction publique.

Le paysage institutionnel australien

D'autres articles de ce numéro de *Pouvoirs* étudient les dispositifs constitutionnels australiens [3]. Pour ce qui est de notre objet, il suffit de rappeler que l'Australie appartient à la famille des nations dites « de Westminster ». Selon Rhodes et Weller, on peut représenter le système de Westminster à partir de cinq composantes :

– la concentration du pouvoir politique au sein d'un cabinet collectivement responsable ;

– la responsabilité des ministres devant le Parlement ;

– une administration constitutionnelle avec une fonction publique spécialisée et non partisane ;

– une opposition ayant un statut reconnu de pouvoir exécutif en attente et intégrée au régime ;

– la souveraineté du Parlement, de même que l'unité des branches exécutive et législative [4].

On s'intéressera, ici, surtout au troisième de ces éléments distinctifs et, en particulier, à l'impact de la NGP sur la fonction publique australienne, à savoir un corps professionnel non partisan de fonctionnaires qui constituent un « contrepoids institutionnel à la concentration majoritaire du pouvoir dans l'exécutif [5] ».

La structure et les responsabilités de la fonction publique australienne sont établies par le *Public Service Act* de 1999 (et précédemment par le *Commonwealth Public Service Act* de 1902 et le *Public Service Act* de 1922). La législation qui gouverne l'emploi de tous les fonctionnaires fédéraux définit la fonction publique comme un corps impartial, professionnel, dans lequel les nominations se font en fonction du mérite. Un secrétaire, directement responsable de la gestion efficace et rationnelle de son organisme, est nommé à la tête de chaque « département ». Depuis

3. Voir également le site de la Commission de la fonction publique australienne, http://www.apsc.gov.au/about/exppsreform.htm.

4. Roderick A. W. Rhodes et Patrick Weller, « Westminster transplanted and Westminster implanted : explanations for political change », *in* Haig Patapan, John Wanna et Patrick Weller (dir.), *Westminster Legacies. Democracy and Responsible Governement in Asia, Australasia and the Pacific*, Sydney, University of New South Wales Press, 2005, p. 7.

5. John Wanna, « New Zealand's Westminster trajectory : archetypal transplant to Maverick outlier », *in* Haig Patapan, John Wanna et Patrick Weller (dir.), *ibid.*, p. 175.

1994, le Premier ministre – qui n'est pas tenu par le principe méritocratique dans ce cas – s'est vu attribuer le pouvoir de nommer des secrétaires de « département » sur des contrats pouvant aller jusqu'à cinq ans. La fonction publique australienne compte actuellement 160 000 employés répartis dans vingt ministères et plus de quatre-vingts autres agences qui bénéficient de degrés variables d'autonomie statutaire. Plusieurs organismes centraux (les services du Premier ministre et du cabinet, le Trésor, le ministère des Finances et de la Déréglementation et la Commission de la fonction publique australienne) sont responsables du cadre législatif, financier et de l'emploi qui gouverne l'action de la fonction publique australienne.

Brève histoire de la réforme de la fonction publique australienne

À la fin des années 1980 et surtout au cours des premières années du gouvernement de centre droit de John Howard, dans les années 1990, la fonction publique australienne fut soumise à une réforme institutionnelle d'envergure. Selon un processus d'auto-réforme, elle fut souvent aussi à l'initiative du changement. Dans un discours récent, Steve Sedgwick, le commissaire à la fonction publique déclarait à propos de cette expérience :

« Au cours des vingt dernières années, la fonction publique australienne s'est concentrée sur l'amélioration de sa productivité et de son efficacité grâce à de profondes réformes organisationnelles et financières. La principale responsabilité pour la gestion des finances et des ressources a été retirée aux agences centrales et remise entre les mains des différents "départements" ou agences du service public. Ces derniers ont également dû apporter leur "dividende d'efficacité" en trouvant des moyens plus économiques d'accomplir leur tâche, de répondre aux examens périodiques de leurs programmes et, dans certains cas, rénover leurs programmes ou leur administration[6]. »

Les commentaires du commissaire démontrent à quel point les principes de la NGP ont façonné la réforme introduite en Australie. De façon générale, la NGP fait référence à l'application (et souvent à l'adaptation) des méthodes et techniques de gestion du secteur privé aux processus d'allocation des ressources dans le secteur public. À l'opposé des approches

6. http://www.apsc.gov.au/media/sedgwick191110cpa.htm (consulté le 19 septembre 2011).

appliquées auparavant au sein de l'administration publique, qui insistaient sur le respect des hiérarchies et de modes opératoires standardisés, la NGP voit dans la flexibilité gestionnaire, l'autonomie opérationnelle et l'introduction de la concurrence pour la fourniture des services publics, des ingrédients essentiels pour l'amélioration de la performance du secteur public. Plus que sur tout autre élément, la NGP insiste sur la contractualisation[7]. La caractéristique fondamentale des réformes de la NGP introduites dans les années 1980 et 1990 en Nouvelle-Zélande, en Australie, au Royaume-Uni et ailleurs était le recours au contrat pour réglementer les relations entre les ministres et les fonctionnaires, entre les chefs de « départements » et leurs employés, et entre ceux qui financent les services publics et ceux qui les fournissent.

Dans le contexte australien, d'autres idées inspirées par la NGP ont eu de l'influence, comme l'idée selon laquelle une administration publique est, par nature, une forme institutionnelle inflexible et inefficace, incapable de répondre rapidement aux besoins changeants des citoyens et encline à s'empêtrer dans les arguties administratives. L'idée que toute gestion centralisée entrave l'allocation rationnelle des ressources au sein de l'ensemble du service public, et que la dévolution des responsabilités de gestion financière et autres au niveau des « départements » améliore les performances, a aussi joué un rôle important. En bref, le diagnostic de départ était que les « départements » de la fonction publique australienne étaient peu réactifs, lourds et inefficaces ; le remède prescrit était d'y injecter certaines méthodes et techniques de gestion du secteur privé…

Toutes ces idées n'étaient pas nouvelles dans le contexte australien. Depuis un certain temps, le pays avait en partie accepté l'idée de soumettre la provision des services publics à la concurrence. En outre, un certain nombre de problèmes concernant la performance de la fonction publique australienne avaient déjà été identifiés en 1976, lorsque la Commission royale sur l'administration du gouvernement d'Australie (la commission Coombs) avait demandé que l'administration se montre beaucoup plus réceptive aux priorités du gouvernement, qu'elle améliore l'efficacité et la rationalité de ses « départements » et qu'elle renforce la participation des citoyens aux processus gouvernementaux.

Ce qui était nouveau peut-être (bien que cela ait été tout à fait en accord avec ce qui se passait à la même époque dans les pays dits « de

7. Jan-Erik Lane, *New Public Management*, Londres, Routledge, 2000, p. 4.

Westminster ») était l'ampleur des emprunts des réformes australiennes aux principes du secteur privé. Reflétant la prédominance de la NGP à l'époque, les mesures institutionnelles prônées par les architectes de la « révolution managériale » australienne [8] comprenaient :

– La séparation institutionnelle des différentes fonctions. Par exemple, les départements qui, précédemment, recommandaient l'adoption de certains programmes et assuraient la fourniture des services ont parfois été restructurés de telle façon que ces fonctions soient assurées par différentes agences. La responsabilité pour l'achat et la fourniture des services publics a souvent été divisée, ce qui a eu pour effet de réduire le monopole du service public sur la fourniture de prestations et d'introduire (ou de renforcer) la concurrence pour les services financés par l'argent public.

– L'établissement de contrats de travail à durée déterminée pour les secrétaires de « département ». Par le passé, ces secrétaires bénéficiaient de la garantie de l'emploi, mais cela a été modifié afin de rendre les individus plus directement responsables de la performance de leur « département ». De la même façon, une plus grande flexibilité a été introduite dans la gestion par le transfert aux secrétaires de « département » de la responsabilité de l'embauche dans leurs agences, y compris la responsabilité de fixer les niveaux de salaires et les conditions de travail. Cela a entraîné une déréglementation de la fonction publique australienne par l'application au secteur public des conditions d'emploi et de travail du secteur privé.

– L'introduction de systèmes publics de gestion financière affectant les ressources en fonction des coûts de production. Traditionnellement, les départements recevaient du Parlement un financement estimé sur la base des coûts de leur contribution. Mais, avec le nouveau système, les financements des « départements » étaient définis sur la base des coûts des services qu'ils produisaient (ou achetaient). Ces changements visaient en partie à améliorer la qualité de l'information fournie aux ministres ; ils visaient également à faire en sorte que les hauts fonctionnaires ne puissent pas aussi facilement gonfler leurs budgets.

Il est assez évident que ces mesures s'inspirent des principes de la NGP. Les réformes structurelles avaient pour objectif de clarifier les fonctions qui étaient de la responsabilité des « départements », tandis qu'une plus grande concurrence entre les fournisseurs et les secteurs

8. Richard Mulgan, « Where have all the ministers gone? », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, n° 3, 2010, p. 290.

public, bénévole et privé devait être encouragée. La conviction des partisans de la NGP selon laquelle la performance des différents « départements » serait améliorée si on laissait « les gestionnaires gérer » était à l'origine de la décentralisation de la gestion financière et de la déréglementation du recrutement et des conditions de travail. En pratique, cela impliquait de transformer chaque directeur de « département » en employeur de son personnel et en garant de la performance de son secteur.

Le corollaire de cette nouvelle autonomie était un contrôle plus étroit de l'administration. Reflétant un désir ancien de rendre cette dernière plus réactive aux besoins du gouvernement en place, les réformes de la NGP visaient fondamentalement à affirmer la « primauté du gouvernement représentatif par rapport à la bureaucratie [9] ». Les hauts fonctionnaires acceptaient alors d'assumer la responsabilité de la performance de leur « département » en échange d'une plus grande autonomie opérationnelle. En règle générale, les nouvelles normes étaient inscrites dans les clauses contractuelles concernant les responsabilités et prérogatives des responsables (politiques) et des agents (administratifs). On peut citer comme exemple précis l'introduction de contrats d'emploi à durée déterminée (non seulement pour les secrétaires de « départements » mais également pour d'autres cadres supérieurs), et les accords entre les ministres et les « départements » spécifiant le volume de production que ces derniers devaient garantir en retour des financements obtenus du Parlement par les premiers. Concrètement, « laisser les gestionnaires gérer » signifiait souvent « forcer les gestionnaires à gérer ».

La nouvelle génération de réformes

Tout cela n'a plus rien de « nouveau ». Suffisamment de temps s'est écoulé pour que les réformes de la NGP aient été digérées et pour que l'on puisse évaluer les changements introduits et les nouvelles modifications nécessaires.

Il est généralement admis que les réformes ont entraîné, parfois, des gains d'efficacité et de productivité et plus d'efficacité dans la performance des « départements ». Certains ont salué « la flexibilité et l'accent mis sur la performance par la NGP […] [de même que] la réduction des

9. Peter Aucoin, « Administrative reform in public management : paradigms, principles, paradoxes and pendulums », *Governance. An International Journal of Policy and Administrations*, vol. 3,n° 2, 1990, p. 115.

réglementations internes et l'insistance sur la performance organisationnelle d'ensemble » produits par les réformes [10].

De même, il est possible d'identifier « les excès et les limites » de la NGP. Certaines critiques soulignent que la dévolution a produit des variations significatives dans les conditions et les termes de l'embauche entre les différentes agences, qu'elle a sapé le moral sur le lieu de travail et a également miné l'unité d'action au sein de la fonction publique australienne [11]. La priorité donnée au critère de rationalité a fait oublier un critère complémentaire, celui de l'efficacité dans l'application des mesures politiques, et chaque « département » a souvent préféré se concentrer – de façon tout à fait rationnelle, étant donné les incitations à le faire – sur sa propre performance au lieu de se soucier des résultats de l'administration dans son ensemble. La quantification contractuelle de la performance a sans doute encouragé les gestionnaires à porter leur effort exclusivement sur ce qui pouvait être mesuré. Certains pensent également que l'exercice par le Premier ministre de son droit de nommer les secrétaires de « département » a parfois représenté une menace pour l'impartialité de la fonction publique australienne [12].

De façon révélatrice, il est devenu assez évident dernièrement que les réformes initiées il y a un quart de siècle ne sont pas du tout en mesure d'aider la fonction publique australienne à faire face aux problèmes contemporains. Gary Gray, ministre de la Fonction publique a récemment bien saisi l'ampleur de ces nouveaux défis :

« Les fonctionnaires d'aujourd'hui, tout comme leurs prédécesseurs, doivent faire face à de complexes défis sociaux, économiques et politiques, qu'il s'agisse des problèmes de santé et l'espérance de vie des populations indigènes, du changement climatique, des rapides évolutions économiques [ou] de l'identification d'opportunités et de défis économiques spécifiques. Les fonctionnaires d'aujourd'hui doivent répondre

10. Kathy MacDermott, *Whatever Happened to Frank and Fearless ? The Impact of the New Public Management on the Australian Public Service*, Canberra, The Australian National University E-Press, 2008, p. 129.

11. John Halligan, « The Australian public service. New agendas and reform », *in* Chris Aulich et Mark Evans (dir.), *The Rudd Government. Australian Commonwealth Administration 2007-2010*, Canberra, The Australian E-Press, 2010 ; Stuart Newman et Jocalyn Lawler, « Managing health care under new public management. A Sisyphean challenge for nursing », *Journal of Sociology,* vol. 45, n° 4, 2009, p. 419-432.

12. En 1996, par exemple, par une décision largement interprétée comme une volonté d'affirmer son autorité sur la fonction publique, le nouveau Premier ministre, John Howard, a révoqué six secrétaires de « département » en exercice. À l'inverse, suite à sa victoire électorale de 2007, le Premier ministre Kevin Rudd a nommé cinq nouveaux secrétaires de « département » sur une période de vingt mois.

aux problèmes d'aujourd'hui en adoptant une approche engageant l'ensemble du service public, non seulement parce qu'il est plus efficace d'affronter les grands problèmes de cette façon, mais avant tout parce que c'est ce qu'attendent les gens qu'ils servent. Le service public australien doit être capable d'établir des partenariats avec le secteur privé. Les grandes idées doivent être traduites en programmes réalisables. Et les programmes doivent répondre aux besoins de nos citoyens. Ces besoins sont variables et les services publics dans le monde entier ont à faire face à des changements dus à l'environnement sécuritaire, aux bouleversements économiques et écologiques, aux crises de santé publique telles que la grippe aviaire, à la baisse des financements publics, à la crise financière globale et ses retombées, et à bien d'autres facteurs. »

Le nouveau contexte a entraîné une nouvelle façon de penser le fonctionnement du service public et, en conséquence, une tendance à s'éloigner de l'orthodoxie de la nouvelle gestion publique. John Halligan a identifié trois étapes dans cette évolution [13]. La première a coïncidé avec les premières années du nouveau siècle et a été caractérisée par une moins grande importance donnée à la concurrence, la contractualisation et l'externalisation, ainsi qu'une approche un peu moins doctrinaire des problèmes de gestion publique. La seconde (qui a été accélérée par l'élection d'un gouvernement travailliste de centre gauche en 2007) a vu les agences centrales reprendre un rôle prédominant dans la formulation de décisions stratégiques et le suivi de la performance de la fonction publique dans son ensemble. De même, une plus grande attention a été portée aux effets de la mise en pratique des politiques publiques sur les citoyens et un nouvel intérêt pour l'ensemble des préoccupations du gouvernement. La troisième et plus récente étape a commencé avec la publication en 2010 du rapport *Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* (AGRAGA, 2010). Celui-ci prend en compte les priorités de plusieurs autres enquêtes en cours

13. John Halligan, « The Australian public service. New agendas and reform », *op. cit.*, p. 36-37. Pour des analyses similaires sur les approches post-NGP en Nouvelle-Zélande – pays qui était considéré comme ayant introduit les formes le plus extrêmes de réformes inspirées par la NGP –, voir Jonathan Boston et Chris Eichbaum, « State sector reform and renewal in New Zealand. Lessons for governance », *in* Gerald Caiden et Su Tsai-Tsu (dir.), *The Repositioning of Public Governance. Global Experience and Challenges*, Taipei, Taiwan National University, 2006 ; Grant Duncan et Jeff Chapman, « New millennium, new public management and the New Zealand model », *Australian Journal of Public Administration,* vol. 69, n° 1, 2010, p. 66-78 ; John Halligan, « Government in third generation reforms of Australia and New Zealand », *Public Policy and Administration*, *op. cit.*, p. 217-238.

et a été motivé par le constat que le service public fédéral ne disposait ni de la capacité ni de l'orientation claire nécessaires pour aller de l'avant dans un environnement de plus en plus exigeant [14]. Présidée par le chef des services du Premier ministre et du cabinet, Terry Moran, la commission chargée de l'enquête devait s'assurer que la fonction publique australienne soit « capable de répondre aux défis du nouveau siècle et de rester à l'avant-garde du changement [15] ». Ainsi, le rapport présente 28 recommandations (qui ont toutes été acceptées par le gouvernement) dans neuf champs de réforme qui peuvent être, eux-mêmes, regroupés autour de quatre grands axes :

– un lien renforcé entre le gouvernement et les citoyens (y compris dans l'élaboration des programmes) ;

– un renforcement de la capacité du service public à formuler des recommandations stratégiques et opérationnelles ;

– des investissements dans le but de renforcer les compétences des employés de la fonction publique (par exemple, en unifiant les conditions de travail dans les différentes agences) ;

– une plus grande importance donnée à l'efficacité, la qualité et la performance des « départements » [16].

À l'avant-garde ou à la traîne ?

Le rapport donne un cadre pour la prochaine génération de réformes de la fonction publique australienne. Que les changements qu'il préconise se réalisent ou non dépendra, bien sûr, d'un certain nombre de facteurs. Comme le souligne Evert Lindquist, même s'il a été présenté comme « un projet sur deux ans, [il] mènera plus probablement à un processus de changement s'étendant sur une dizaine d'années qui avancera par à-coups même s'il bénéficie du soutien des autorités politiques et d'un engagement actif des cadres de l'administration publique [17] » (il faudrait ajouter à la liste des pré-conditions pour l'application du rapport un contexte fiscal favorable).

---

14. Pour une analyse des recommandations et des problèmes liés à leur application, voir Evert Lindquist, « From rhetoric to blueprint : the Moran review as a concerted comprehensive and emergent strategy for public service reform », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, n° 2, 2010, p. 115-151.

15. Agraga, 2010, p. VIII.

16. Agraga, 2010.

17. Evert Lindquist, « From rhetoric to blueprint… », *op. cit.*, p. 115-151.

Implications pratiques

Dans le cadre de cet article, les considérations concernant la mise en place des réformes sont moins importantes que la question de savoir si le rapport représente la poursuite des réformes influencées par la NGP dans les années 1980, s'il constitue une rupture qualitative avec cette approche ou se trouve quelque part entre ces deux extrêmes.

Même s'il ne se présente pas explicitement ainsi, le *blueprint* peut être lu comme une réponse aux différentes vérités qui fondent la NGP. D'un côté, ses auteurs admettent que trop de dévolution institutionnelle peut être nuisible et envisagent un retour vers l'administration d'une série de prestations de service actuellement externalisées. Les recommandations visant à uniformiser les conditions de recrutement et de travail pour toutes les agences réaffirment la notion d'une fonction publique unifiée (par exemple, en facilitant la mobilité du personnel entre les différentes agences). L'appel à établir des liens plus étroits entre l'élaboration des politiques et leur mise en place et, de façon plus générale, entre les différentes agences, représente une répudiation implicite du penchant de la NGP pour la division organisationnelle des différentes fonctions.

À l'encontre de l'insistance de la NGP sur la concurrence entre les agences, le *blueprint* invite à une plus grande collaboration passant outre les limites des « départements » (par exemple, la formation d'équipes inter-agences, le partage de l'expertise entre les « départements » et la mise en réseau des différentes agences de prestation de service). L'idée que l'établissement *ex ante* d'objectifs précis de performance peut être contre-productif, freinant la coopération entre les « départements » et empêchant les gestionnaires de répondre rapidement aux changements de circonstances, va dans le même sens. Le *blueprint* reconnaît implicitement qu'un certain degré de centralisation est une bonne chose. Il n'y est pas proposé de revenir à l'époque du contrôle centralisé excessif des ressources financières, humaines et autres, mais le projet admet que les organismes centraux ont la charge de proposer un projet collectif et de suivre les progrès de son application.

Il est également significatif que le *blueprint* mette avant tout l'accent sur l'obtention de résultats (même s'il accorde aussi une grande attention aux moyens d'exiger plus de rationalité de la part des différentes agences). De plus, il recommande le développement d'objectifs communs entre les différents portefeuilles (et de meilleurs modèles de partenariat entre les agences du service public et les prestataires de service du secteur privé et bénévole). En termes de statuts, les réformes de la NGP n'excluaient

pas une préoccupation quant aux résultats mais, en pratique, cela se révéla difficile à réaliser. En l'occurrence, « les informations de base sur les données initiales se sont perdues lors des changements de méthode et les rapports sur les résultats se sont révélés tout à fait inadéquats [18] ».

Fondements théoriques

Si le *blueprint* peut apparaître comme un pas vers une approche post-NGP, ses antécédents théoriques ne sont pas faciles à identifier clairement. Là où les réformes de la NGP découlaient de façon plus ou moins cohérente de principes théoriques établis *ex ante*, les bases conceptuelles des recommandations du *blueprint* sont assez vagues.

Cela est peut-être dû tout simplement au fait que, dans la tradition pragmatique australienne, les auteurs du rapport se sont inspirés des meilleures pratiques appliquées dans un certain nombre d'autres systèmes – ce qui rend l'identification d'une seule source d'inspiration théorique d'autant plus ardue. En outre, les difficultés associées à toute tentative de faire sens des expériences d'un système particulier en utilisant des paradigmes issus d'un grand nombre de contextes internationaux sont bien connues, tout comme le sont les difficultés à déterminer sans ambiguïté le moment où prend fin une période de réforme et où une autre commence. Enfin, s'il est vrai que la NGP a graduellement « perdu de son lustre en tant que guide pour la réforme [19] », il est également vrai qu'aucune proposition alternative ne l'a remplacée de façon définitive, malgré une liste impressionnante de candidats, incluant la post-NGP [20], la nouvelle gouvernance publique [21], l'intégration des principes de gouvernance [22], l'ère de la gouvernance digitale [23], l'État néo-wébérien [24],

18. Lindsay Tanner, *Operation Sunlight. Enhancing Budget Transparency,* Canberra, Commonwealth of Australia, 2008, p. 4, cité par John Halligan, « The Australian Public Service. New agendas and reform », *op. cit.*, p. 41.

19. Evert Lindquist, « From rhetoric to blueprint… », *op. cit.*, p. 116.

20. Martin Lodge et Derek Gill, « Toward a new era of administrative reform ? The myth of post-NPM in New Zealand », *Governance*, vol. 24, n° 1, 2011.

21. Peter Aucoin, « After new public management goes awry in Canada. Changing the way government works or simply changing the guard ? », *Public Sector*, vol. 29, n° 2, 2006, p. 3-6.

22. John Halligan, « Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand », *op. cit.*, p. 217-238.

23. Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow et Jane Tinkler, « New public management is dead – Long live digital-era governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n° 2005, p. 467-494.

24. William Dunn et David Miller, « A critique of new public management and the theory of the neo-Weberian state. Advancing a critical theory of administrative reform », *Public Organization Review*, vol. 7, n 4, 2007, p. 345-358.

la valeur publique [25]. Cette dernière est particulièrement intéressante, dans la mesure où les chercheurs australiens (ou plus généralement les chercheurs qui travaillent en Australie) sont les auteurs de la plupart des textes sur la valeur publique [26].

La valeur publique a été définie comme la « plus récente innovation importante en matière de gestion publique [27] ». S'appuyant sur les travaux de Moore et Benington [28], elle rejette l'accent mis sur la concurrence par la NGP et appelle à des « liens plus étroits entre usagers et producteurs pour un développement créatif commun des services et prestations [publics] [29] ». En d'autres termes, ce qui distingue l'approche de la valeur publique est un rapport dialogique dans lequel les citoyens et les fonctionnaires définissent ensemble quels services publics devraient être offerts. Contrairement à la NGP qui considère les citoyens comme des consommateurs, sous un système de valeur publique, les citoyens jouent un rôle important dans la détermination des services nécessaires.

25. Mark Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1995. Evert Lindquist fait remarquer « l'ironie dans le fait que nombre des concurrents embrassent bien des thèmes proposés par le système d'idées de la nouvelle gestion publique et puisent dans les notions de participation et de collaboration des citoyens qui existent depuis plus de trois décennies ». Evert Lindquist, « From rhetoric to blueprint… », *op. cit.*, vol. 69, n° 2, 2010, p. 135.

26. John Alford, « The limits to traditional public administration, or rescuing public value from misrepresentation », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n° 3, 2008, p. 357-366; John Alford et Owen Hughes, « Public value pragmatism as the next phase of public management », *The American Review of Public Administration*, vol. 38, n° 2, 2008, p. 130-148; John Alford et Janine O'Flynn, « Making sense of public value: concepts, critiques and emergent meanings », *International Journal of Public Administration*, vol. 32, n° 3-4, 2009, p. 171-191; Hal Colebatch, « Valuing public value. Recognising and applying knowledge about the governmental process », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, n° 1, 2010, p. 66-78; Dennis Grube, « What the Secretary said next: "Public rhetorical leadership" in the Australian public service », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, n° 2, 2011, p. 115-130; Janine O'Flynn, « From new public management to public value. Paradigmatic change and managerial implications », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 3, 2007, p. 353-366; Roderick A.W. Rhodes et John Wanna, « The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 4, 2007, p. 406-421; et « Bringing the politics back in. Public value in Westminster parliamentary government », *Public Administration*, vol. 87, n° 2, 2009, p. 161-183.

27. Colin Talbot. « Public value: the next "Big Thing" in public management ? », *International Journal of Public Administration*, vol. 32, n° 3-4, 2009, p. 167.

28. Mark Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1995; John Benington, « Creating the public in order to create public value ? », *International Journal of Public Administration*, vol. 32, n° 3-4, 2009, p. 232-249; John Benington et Mark Moore (dir.), *Public Value. Theory and Practice*, Basingstoke, Macmillan, 2011.

29. John Benington, « Creating the public in order to create public value ? », *op. cit.*, p. 236.

Une partie des recherches menées en Australie présente consciemment la valeur publique comme une alternative normative et prescriptive à la NGP. O'Flynn, par exemple, la décrit comme « un changement de paradigme qui tente de redéfinir la façon dont nous pensons l'État et ses fonctions et donc ses modes de fonctionnement, d'opération et de gestion [30] ». D'autres chercheurs australiens rejettent également la foi de la NGP dans les mécanismes de fourniture de services fondés sur le marché, et défendent l'approche proposée par la théorie de la valeur publique où les acteurs concernés sont « ouverts à l'utilisation d'une grande variété de moyens pour réaliser les objectifs des programmes… en accord avec les valeurs importantes en jeu [31] ». D'autre part, c'est aussi en Australie qu'a été formulée la plus virulente critique de la notion de valeur publique. Rhodes et Wanna l'ont ouvertement tournée en ridicule à cause du rôle important qu'elle accorde aux fonctionnaires dans la détermination des résultats politiques [32].

Quoi qu'il en soit, il n'est pas encore très facile de déterminer dans quelle mesure le modèle de valeur publique a eu un impact empirique sur les arrangements institutionnels en Australie (et même internationalement). Ceci est dû, en partie, au fait qu'il n'existe pas de consensus parmi les chercheurs sur une formulation théorique distincte du modèle de gouvernance fondé sur la notion de valeur publique d'où pourraient être tirés des principes de restructuration organisationnelle [33]. Ainsi, alors que les appels du projet à plus de collaboration inter-agences et de participation des citoyens à la formulation et l'application des politiques publiques sont en accord avec la valeur publique, ils le sont aussi avec d'autres critiques de la NGP.

En fait, le langage du *blueprint* est plus cohérent avec les recherches en administration publique et en science politique qui portent sur la notion de gouvernance. Ces recherches se sont développées afin de faire sens de ce que Roderick A.W. Rhodes a présenté comme « le système politique différencié » et « l'État évidé » (la NGP ayant contribué aux deux phénomènes) [34]. Dans ce cas, la gouvernance ne cherche pas avant tout

30. Janine O'Flynn, « From new public management to public value. Paradigmatic change and managerial implications », *op. cit.*, p. 353-366.

31. John Alford et Owen Hughes, « Public value pragmatism as the next phase of public management », *op cit.*, p. 131.

32. Voir note 33.

33. Gerry Stoker, « Public value management. A new narrative for networked governance ? », *American Review of Public Administration*, vol. 36, n° 1, 2006, p. 41-57.

34. Roderick A.W. Rhodes, « The new governance. Governing without government », *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 652-667 ; « Understanding governance : ten years on », *Organization*

à mettre en place des modèles de structure institutionnelle : sa principale utilité réside dans ses explications nuancées des arrangements empiriques.

Ceci étant dit, les recommandations du *blueprint* peuvent être interprétées comme autant de réponses aux déficits associés aux préoccupations centrales des théories de la gouvernance, telles que la fragmentation institutionnelle, la diversité des formes organisationnelles et la nature distribuée de l'autorité exécutive. Il est clair que cela ne signifie pas que les auteurs du *blueprint* aient explicitement appuyé leur enquête sur la théorie de la gouvernance, mais la rhétorique du projet et son objectif sont dans l'ensemble en accord avec ces analyses.

Tenter de situer le *blueprint* théoriquement va sans aucun doute occuper les chercheurs pendant un certain temps. L'important est que, en conjonction avec d'autres changements introduits au début du XXIe siècle, les orientations qu'il suggère confirment la remarque de Halligan, selon laquelle « les manifestations les plus marquées de la Nouvelle Gestion Publique ont désormais moins d'importance en pratique[35]. » Il est donc raisonnable de se demander si la NGP demeure le paradigme dominant pour la réforme de l'administration en Australie.

Toute réponse à cette question ne peut être qu'équivoque (et pas seulement pour les raisons mentionnées plus haut). D'un côté, il est incontestable qu'il y a eu un changement de discours et d'accent (qui a précédé la publication du projet). Dans le discours cité plus haut, le ministre responsable de la fonction publique notait que « dans un monde difficile, le fonctionnement de la "nouvelle" fonction publique australienne passe de plus en plus par la gouvernance, ce qui signifie principalement un partenariat entre l'État, les impératifs économiques et la société civile[36] ». À côté des termes rationalité, marché et concurrence, le lexique des réformateurs inclut également les termes partenariat, intégration, gouvernance et gouvernement cohérent.

Dans la mesure où elle a depuis longtemps atteint le point de rendement décroissant, la réforme structurelle – qui était sans doute la caractéristique principale de la NGP – n'est plus aujourd'hui le premier instrument dont les réformateurs s'emparent. En fait, une seule agence (la Commission

---

Studies, vol. 28, 2007, p. 1243-1264 ; et « Thinking on : a career in public administration », *Public Administration*, vol. 89, n° 1, 2011, p. 196-212.

35. John Halligan, « Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand », *op. cit.*, p. 218.

36. http://www.smos.gov.au/speeches/2011/sp_092011.html (consulté le 20/9/2011).

de la fonction publique australienne) « fait l'objet d'une proposition de changement structurel dans un projet qui, par ailleurs, évite le recours aux solutions portant sur les rouages gouvernementaux pour répondre aux défis qu'il identifie[37] ». Les gardiens de la fonction publique australienne cherchent plutôt de nouvelles façons de traiter les questions politiques toujours plus complexes et difficiles à résoudre. L'accent mis sur le holisme, le gouvernement cohérent, les résultats efficaces et la participation des citoyens au gouvernement confortent le sentiment que les choses ont évolué depuis la période triomphante de la NGP.

Cependant, même si par son langage le *blueprint* s'éloigne des principes orthodoxes de la NGP, cela n'annonce pas nécessairement leur répudiation. De façon empirique, les fondations institutionnelles établies durant les années 1980 et 1990 demeurent en place dans l'ensemble. Le financement sur la base des résultats n'a pas été abandonné, la performance rationnelle du service public et sa responsabilisation demeurent des priorités pour le gouvernement, les secrétaires permanents sont toujours nommés sur des contrats à durée déterminée, les procédures d'embauche n'ont pas été recentralisées et la concurrence reste essentielle. Le *blueprint* annonce des réformes « douces » plutôt que « dures » et, en insistant sur les notions de capacité, d'aptitude, sur les relations et les réseaux, il privilégie l'évolution par rapport à la révolution.

La notion de dépendance de trajectoire (qui insiste sur la continuité institutionnelle) et de sédimentation (qui décrit les effets cumulatifs de l'ajout de nouveaux modèles de gestion publique aux précédents) explique en partie pourquoi la récente série de réformes ne constitue pas une rupture totale avec le passé. La tendance générale du *blueprint* est plutôt en accord avec les sentiments de ceux pour qui rompre avec la NGP n'est pas une bonne chose :

« Certains aspects de la NGP sont désormais généralement acceptés… Le problème – du moins le problème du point de vue d'un service public viable dans un système de Westminster – est donc de conserver l'insistance sur la flexibilité et la performance de la NGP, mais de réduire l'impact négatif des motivations existantes ou d'introduire des motivations plus équilibrées. Ce ne sont pas là des choix mutuellement exclusifs[38]. » L'hybridité est une caractéristique des systèmes de gestion publique et

37. Evert Lindquist, « From rhetoric to blueprint », *op. cit.*, p. 143. En outre, ce changement vise à renforcer la capacité pangouvernementale de la commission et exige un degré de recentralisation qui est incompatible avec la préférence de la NGP pour la décentralisation.

38. Kathy MacDermott, *Whatever Happened to Frank and Fearless ?*, *op. cit.*, p. 129.

la réforme du secteur public est un processus jamais achevé. Il vaut donc mieux voir le *blueprint* comme participant à un processus permanent d'adaptation caractérisé par « une considérable continuité mêlée à des changements *ad hoc* et politiquement motivés qui ont produit de la diversification plutôt qu'une nouvelle ère ou un nouveau paradigme[39] ».

Une nouvelle couche a sans doute été ajoutée, mais la NGP demeure le fondement de la fonction publique australienne.

Traduit de l'anglais (Australie) par Isabelle Richet

39. Martin Lodgez et Derek Gill, « Toward a new era of administrative reform ? The myth of post-npm in New Zealand », *op. cit.*, p. 142.

RÉSUMÉ

Il y a deux décennies, l'Australie se trouvait à la pointe des réformes liées à la nouvelle gestion publique (NGP) : les ministères furent restructurés, la concurrence fut renforcée ou introduite dans les services publics et de nombreuses prestations furent externalisées alors que les réformateurs s'appliquaient à introduire les principes du secteur privé dans le secteur public. Cet article analyse l'impact de la philosophie de la NGP sur les arrangements institutionnels au sein de l'administration fédérale australienne. Il examine également une importante enquête sur le service public australien, publiée en 2010, afin de déterminer si la NGP demeure la pensée dominante. Il constate en conclusion que si les bases des réformes qu'elle a introduites restent fondamentalement en place, l'orthodoxie de celle-ci est progressivement sapée par de nouvelles manières de penser l'administration publique.

Xavier Pons

LA CULTURE AUSTRALIENNE ENTRE OCCIDENT ET ORIENT

En 2011, pour la première fois de son histoire, l'Australie a accueilli plus de migrants originaires de Chine que de Grande-Bretagne [1]. Elle a franchi ainsi un pas important, quoiqu'essentiellement symbolique, vers ce qu'on pourrait appeler une plus grande « asianisation » du pays. C'est une évolution à laquelle l'Australie (ou du moins sa population d'origine anglo-saxonne) a désespérément résisté au cours de son histoire, et à laquelle certains ne se résignent toujours pas. En effet, l'Australie s'est traditionnellement considérée comme une nation « blanche » et plus particulièrement britannique. La démographie lui donnait raison, mais c'était faire peu de cas des premiers habitants du pays, les Aborigènes, ainsi que des réalités géographiques.

L'Australie n'appartient à aucun ensemble continental, tel que l'Europe, l'Asie ou l'Afrique, mais constitue à elle seule un continent à part entière. Située aux confins de l'océan Pacifique et de l'océan Indien, vestige de l'antique Gondwana, elle possède sa personnalité propre. Cependant, elle est indiscutablement plus proche de l'Asie que de l'Europe, de sorte qu'existe une discordance entre son histoire moderne, qui fait figure d'appendice de l'histoire européenne, et sa géographie. Si l'expression « la tyrannie de la distance », inspirée par le titre de l'ouvrage publié par l'historien Geoffrey Blainey en 1966 [2], a fait florès pour décrire un des éléments essentiels de la condition australienne, c'est parce que le pays est la plupart du temps envisagé sous l'angle de ses liens avec la Grande-Bretagne : la distance est ce qui vient contrarier la proximité culturelle,

1. Cf. « Chinese migrants top Britons for first time », *The Age*, 10 août 2011.
2. Geoffrey Blainey, *The Tyranny of Distance. How Distance shaped Australia's History*, Melbourne, Sun Books, 1966.

prise souvent pour naturelle, des deux pays. En revanche, vis-à-vis de l'Asie ou de la Mélanésie, il n'y a pas de distance qui tienne, du moins en termes de géographie : la ville de Darwin n'est qu'à 400 kilomètres du Timor oriental, et les côtes de la Papouasie-Nouvelle-Guinée sont bien plus proches encore des côtes australiennes.

Mais la géographie ne fait pas forcément bon ménage avec l'histoire. Pour être précis, il faudrait parler à leur propos de double discordance : discordance, tout d'abord, entre la culture européenne qui s'est imposée à la suite de la colonisation du continent par les Anglais en 1788 et la culture aborigène qui y régnait sans partage auparavant et qui, nous le verrons, continue d'exercer son influence ; mais aussi discordance entre cette culture européenne et les cultures asiatiques qui bordent l'Australie, où elles ont fait des incursions plus ou moins marquées. Les tensions qui en résultent travaillent la culture australienne depuis deux siècles et infléchissent son évolution malgré les souhaits du groupe majoritaire anglo-saxon. Au début des années 1980, évoquant l'évolution prévisible de la culture australienne, le sociologue John Carroll formulait l'hypothèse que « le XXIe siècle sera marqué, sur ce continent, par un croisement de notre culture anglo-saxonne, telle qu'on l'a adaptée, et d'une culture asiatique, principalement chinoise – que cela plaise ou non à nos descendants [3] ». Comme le suggère cette formulation, pareille évolution ne correspond pas aux souhaits du groupe majoritaire, et se fera sans doute contre son gré. Il est vrai que les Anglo-Saxons doivent faire leur deuil d'une Australie réservée exclusivement aux Blancs. Mais le texte même de Carroll illustre un autre aspect de ce fantasme raciste : l'occultation des Aborigènes, qu'il élimine complètement de sa vision de la culture australienne à venir. L'appropriation de l'Australie par les colons anglo-saxons passait nécessairement par l'élimination de ses premiers occupants, que l'on croyait voués à disparaître par les seuls mécanismes de l'évolution, accompagnés au besoin d'un petit coup de pouce sous forme de massacres, d'empoisonnements et autres mauvais traitements. Mais les Aborigènes ont survécu, et sont devenus la mauvaise conscience de l'Australie contemporaine. La culture de celle-ci ne se conçoit plus sans une présence aborigène : qu'il s'agisse de peinture, de littérature ou de musique, c'est du côté aborigène qu'on trouve les affirmations identitaires les plus fortes.

Il faut également tenir compte d'une présence démographique asiatique dont l'importance ne cesse de croître et qui dépasse désormais les

3. John Carroll (dir.), *Intruders in the Bush*, Melbourne, Oxford University Press, 1982, p. 209.

8 % de la population totale [4]. L'Australie a noué des relations économiques toujours plus étroites avec l'Asie, qui est devenue son principal partenaire, tant pour ce qui est des importations que des exportations. Le commerce de l'Australie avec la Chine pèse à présent plus lourd que son commerce avec les États-Unis. Parallèlement, les liens politiques entre le continent austral et ses voisins asiatiques se sont eux aussi renforcés par le biais de divers accords bi ou multilatéraux, de sorte que l'Australie est bel et bien entrée dans la zone d'attraction de l'Asie.

Si l'on veut bien se souvenir que pendant plus d'un siècle et demi le pays s'est cramponné à son identité britannique et n'a eu de cesse de rejeter les influences asiatiques comme aborigènes, on mesure mieux le chemin parcouru.

La géographie de tout pays reste relativement immuable [5], mais sa société et par suite sa culture ont pour vocation d'évoluer afin de répondre à des défis nouveaux. L'évolution culturelle marque souvent un temps de retard sur l'évolution sociale – ainsi l'Australie continue-t-elle à certains égards de célébrer une culture rurale qui imprègne encore l'imaginaire national alors qu'elle a perdu pour l'essentiel l'importance historique qu'elle avait naguère. La culture d'une nation ne se crée bien sûr pas *ex nihilo*, sans lien avec le contexte matériel, mais elle n'est pas un simple reflet de ce contexte, qu'elle transfigure par l'imagination. Si d'un point de vue économique l'Australie s'est franchement tournée vers l'Orient, elle reste du point de vue culturel en situation liminale – sur un seuil qui marque le passage entre un monde et un autre, entre Occident et Orient.

Une culture « anglomorphe »

En 2011 encore, Wikipédia présentait la culture australienne, non sans raison, comme « essentiellement occidentale [6] ». Depuis la prise de possession par le capitaine Cook en 1770 l'Australie est passée sous le contrôle politique de la Grande-Bretagne, partiellement et théoriquement d'abord [7], puis de façon totale et effective. L'entreprise coloniale s'est bien sûr heurtée

4. http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Australia.

5. Bien que des cataclysmes majeurs puissent y entraîner des bouleversements. Des réalisations technologiques comme le tunnel sous la Manche ou les avions gros porteurs peuvent d'autre part redéfinir des notions telles que l'insularité ou la distance.

6. http://en.wikipedia.org/wiki/Culture_of_Australia.

7. Cook, ignorant l'étendue réelle du continent, n'a pris possession que d'une partie de celui-ci. Par ailleurs, il a fallu attendre près de vingt ans pour que l'Australie commence à être effectivement occupée par des colons.

à une résistance aborigène plus vigoureuse qu'on ne l'a souvent dit, mais aussi aux difficultés liées à un environnement naturel très différent de celui auquel étaient habitués les colons. Cet environnement fut bientôt perçu comme difficile, voire hostile sinon pervers, et il convenait donc de le remodeler pour qu'il s'accorde mieux aux préconceptions des colonisateurs. La colonisation du continent passait donc par l'imposition de la culture britannique à la nature australienne. Cela prit des formes multiples.

Afin d'atténuer l'étrangeté de la géographie du pays on lui donna une nomenclature qui, fleurant bon les îles Britanniques, était censée l'apprivoiser. Des villes furent ainsi baptisées Liverpool, Newcastle ou Brighton. On planta des rosiers et des chênes ; on importa des chats, des lapins et des renards, et l'on prépara ainsi un désastre écologique… Non moins significativement, les colonisateurs importèrent leur langue, leurs institutions, leurs religions et leurs valeurs. L'Australie devint « une grande nation britannique en gestation », comme l'écrivait Charles Domville-Fife dans les années 1950 [8]. Elle se caractérisait, selon le politologue Frank Knopfelmacher, par son « anglomorphisme », c'est-à-dire par la prédominance de formes culturelles britanniques : « Pour les immigrants venus de sociétés anglomorphes, en particulier de Grande-Bretagne ou d'Irlande, l'émigration […] équivalait à passer, par exemple, de Londres ou Dublin à Édimbourg ou Liverpool. Il n'y a pas de déracinement, pas de choc culturel ou de privation significative […] car la culture du pays d'accueil est virtuellement identique à celle qu'on a quittée [9]. »

En apparence, les propos de Knopfelmacher relevaient du bon sens. Pendant longtemps, un visiteur aurait pu prendre l'Australie pour une extension de sa mère patrie britannique : on y vénérait la reine Elizabeth – l'hymne national, *God Save the Queen*, était joué à la fin de chaque séance de cinéma –, les voitures roulaient à gauche, les façons de manger, de s'habiller ou de se distraire se distinguaient mal du modèle anglais. Comme le notait Stewart Firth, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, « il était constamment rappelé aux écoliers australiens dans les écoles publiques et protestantes qu'ils appartenaient à l'empire le plus noble que le monde avait jamais vu [10] ». Dans les années 1950 encore, le Premier ministre Robert Menzies se définissait comme « Britannique jusqu'à la semelle de ses souliers ».

8. Charles Domville-Fife, « Preface », *Australian Panorama*, Londres, Domville-Fife Press, 1950.

9. Frank Knopfelmacher, « The case against multiculturalism », *in* Robert Manne (dir.), *The New Conservatism in Australia*, Melbourne, Oxford University Press, 1982.

10. Stewart Firth, *Australia in International Politics*, Sydney, Allen & Unwin, 2005, p. 25.

Par ailleurs, l'Australie, dont la population provenait dans sa grande majorité des îles Britanniques, entretenait avec la Grande-Bretagne des liens étroits, qu'ils soient politiques, stratégiques, économiques ou familiaux, au point que lorsqu'un Australien parlait de se rendre « au pays » (*home*), c'est l'Angleterre qu'il désignait ainsi, même s'il n'y avait encore jamais mis les pieds. Dans pareil contexte, il n'est pas étonnant que les activités culturelles australiennes aient eu un fort parfum britannique.

La première pièce de théâtre jouée en Australie, en 1789, interprétée par des forçats, fut une œuvre du dramaturge irlandais George Farquhar, *Le Sergent recruteur*. Le public australien continua de se montrer friand de théâtre britannique, qu'il s'agisse des œuvres de Shakespeare ou du duo victorien Gilbert et Sullivan. Lecteurs voraces, les colons australiens importaient la plupart de leurs livres de la mère patrie. Au fil des décennies les productions culturelles se multiplièrent en Australie et prirent un caractère indigène de plus en plus marqué à mesure qu'un nationalisme australien s'affirmait. C'est à partir des années 1880 que ce sentiment devint un authentique phénomène culturel, grâce notamment au magazine de Sydney *The Bulletin* et aux écrivains dont il faisait la promotion, tels Henry Lawson (1867-1922), « Banjo » Paterson (1864-1941) ou Joseph Furphy (1843-1912). Ce nationalisme se teintait parfois de forts sentiments antibritanniques : ses partisans considéraient que l'Australie ne pourrait affirmer son identité propre et réaliser son potentiel qu'en se démarquant de sa mère patrie. Cela valait sur les plans politique (le *Bulletin* était résolument républicain) et social (l'Australie devait promouvoir une société juste et égalitaire, aux antipodes – c'est le cas de le dire – d'une société britannique sclérosée dans ses inégalités), mais aussi sur le plan culturel : le pays devait cesser d'imiter les modèles britanniques ; il fallait que ses artistes, écrivains ou peintres célèbrent l'Australie et trouvent à cette fin de nouveaux modes d'expression plus en rapport avec les réalités du continent. Cela passait par l'utilisation d'un langage nouveau, littéraire ou pictural, ainsi que de thèmes spécifiques – notamment l'évocation du *bush* ou arrière-pays. Ainsi s'affirmait peu à peu une identité politique et culturelle originale, qui se démarquait de ses origines britanniques sans pour autant rompre avec elles, tant persistait le sentiment que l'Australie faisait toujours partie de la grande famille britannique. Cette situation, peut-être paradoxale, était illustrée par la participation d'écrivains australiens à cette compétition littéraire qu'est le Booker Prize, où les auteurs de toutes les anciennes colonies britanniques, ainsi que les écrivains britanniques eux-mêmes, peuvent concourir. Par trois fois des romanciers australiens

furent distingués (Thomas Keneally en 1982 avec *La Liste de Schindler*; Peter Carey en 1988 avec *Oscar et Lucinda* et de nouveau en 2001 avec *Véritable Histoire du gang Kelly*). Ces participations montrent bien que la culture australienne reste aujourd'hui encore intégrée à ce qu'on a appelé l'« anglosphère », qui comprend également les États-Unis (même si les écrivains américains sont exclus du Booker Prize) dont la culture exerce une influence significative sur l'Australie. Il est indiscutable que la quasi-hégémonie de la langue anglaise en Australie contribue à ancrer cette dernière dans le monde anglophone. Mais celui-ci ne se limite plus aux pays traditionnels, occidentaux de par leur culture, telles les îles Britanniques et l'Amérique du Nord. Du fait de son statut d'ancienne colonie de la Grande-Bretagne, l'Australie s'inscrit également dans le monde postcolonial anglophone, où elle avoisine des pays très divers, comme la Jamaïque, le Nigeria ou l'Inde. Cette dimension postcoloniale infléchit sensiblement sa culture où se font jour des préoccupations assez différentes de celles de la métropole même si celle-ci, par le biais de l'immigration issue de l'ancien Empire, est elle aussi rattrapée par le fait postcolonial.

Une société multiculturelle

La nature même de la population australienne a évolué significativement depuis une soixantaine d'années. Alors qu'auparavant la population d'origine anglo-celtique (anglaise, écossaise ou irlandaise) jouissait d'une supériorité numérique écrasante (elle représentait plus de 90 % du total), la politique d'immigration massive engagée par l'Australie à la fin de la Seconde Guerre mondiale a en quelques décennies modifié le paysage démographique. Il convient de rappeler que l'Australie, très attachée à ses racines britanniques, souhaitait accroître la taille de sa population grâce à des immigrants venus de Grande-Bretagne, et que c'est uniquement parce que cette dernière n'était pas en mesure de fournir des contingents suffisants que l'Australie s'est tournée, à regret, vers d'autres pays d'Europe. En revanche, il n'était pas question de revenir sur la « politique de l'Australie blanche » qui depuis 1901 interdisait l'accès du pays aux immigrants de couleur.

L'arrivée, dans les années 1950 et 1960, de centaines de milliers d'Italiens, Grecs, Maltais ou Hollandais ne pouvait manquer d'avoir un impact sur la culture australienne. Ces populations immigrées transformèrent le mode de vie australien, lui donnant notamment un tour méditerranéen qui s'accordait d'ailleurs bien aux conditions climatiques. Les

Australiens, par tradition buveurs de bière et de thé à la mode britannique, apprirent à apprécier le vin et café. Les pâtes devinrent leur plat préféré.

Les arts ne pouvaient rester à l'écart de cette évolution. En littérature notamment, de nouvelles voix issues de l'immigration commencèrent à se faire entendre, et à se démarquer des modèles anglo-saxons dominants. Des écrivains originaires d'Europe méridionale – d'Italie ou de Grèce notamment – se firent une place dans le paysage littéraire australien. Ils y introduisirent des façons d'écrire et des préoccupations qui reflétaient leur situation en décalage par rapport à la population dominante, encore anglo-saxonne. Ils légitimaient ainsi des pratiques culturelles étrangères à la tradition qui dominait la culture australienne, et mettaient en même temps en relief la xénophobie dont cette culture, ainsi que la société qui l'avait secrétée, étaient empreintes. En même temps, ils élargissaient les horizons d'une littérature qui était à certains égards assez provinciale. Demeurés marginaux jusqu'aux années 1980, des auteurs grecs comme Angelo Loukakis, Antigone Kefala ou italiens tels Luigi Strano et Paolo Totaro sont désormais membres à part entière de la communauté littéraire australienne, comme c'est le cas de Venero Armanno ou de Christos Tsiolkas.

Deux autres facteurs sont à prendre en compte dans cette évolution de la culture australienne vers plus de cosmopolitisme. L'abandon de la politique de l'Australie blanche par le gouvernement de Gough Whitlam en 1973 avait ouvert la voie à une immigration asiatique jusqu'alors presque totalement prohibée. Et bien entendu il se trouva, parmi les diverses communautés asiatiques qui se formèrent alors en Australie, des écrivains qui ne tardèrent pas à faire entendre leur différence. Originaires de Chine (Brian Castro), du Viêtnam (Nam Le), de Malaisie (Beth Yap) ou de Singapour (Simone Lazaroo), ces auteurs poursuivirent la tâche de greffer sur les racines anglo-saxonnes de la culture australienne des pousses nouvelles. Ils communiquaient à leurs lecteurs, majoritairement anglo-saxons, des expériences et des préoccupations qui leur ouvraient les yeux sur des réalités qui leur étaient au mieux peu familières, et au pire totalement inconnues. Ils participaient ainsi à cet élargissement cosmopolite de l'horizon culturel australien qui caractérise l'évolution du pays depuis un bon demi-siècle.

L'Australie aborigène

Il n'y a pas que l'ouverture vers l'extérieur qui permette à l'horizon de s'élargir : un retour sur l'intérieur permet aussi de faire des découvertes, comme le montre l'essor qu'a pris la littérature aborigène. Longtemps, les habitants originels de l'Australie ont été considérés par leurs envahisseurs comme des primitifs incapables de s'adapter au monde moderne, et donc voués à disparaître. Tenus pour quantité négligeable, ils survivaient néanmoins sur les marges de la société australienne et, mis à part les anthropologues et une poignée d'administrateurs, nul ne leur prêtait beaucoup d'attention. Leur culture passait pour archaïque et dépourvue de toute pertinence dans l'Australie du XXe siècle. Ils allaient néanmoins démontrer le contraire. Dans les années 1960 et 1970, ils se rappelèrent au souvenir de leurs compatriotes non indigènes en militant pour leurs droits civiques ainsi que leurs droits fonciers, et plus généralement pour que leur soit faite une place plus digne dans la société australienne. En même temps, ils produisirent des œuvres artistiques d'une grande vigueur. Cette conjonction du politique et du culturel s'incarne dans les peintures sur écorce de Yirrkala (1963), par lesquelles le peuple Yolngu appuyait ses revendications en matière de droits fonciers autochtones. Pétitions et peintures coexistaient sur le même support et tendaient au même but. Ce but ne fut pas atteint à l'époque (les tribunaux jugèrent que les Yolngu avaient perdu leurs droits sur leur territoire traditionnel au profit de la couronne britannique) mais les peintures, qui sont exposées dans l'enceinte du Parlement fédéral à Canberra, ont désormais acquis une dimension historique.

Les Aborigènes s'invitaient ainsi sur la scène culturelle australienne. Jusqu'alors, leurs réalisations passaient pour avoir une valeur anthropologique plutôt qu'esthétique – témoignages sur les croyances et les pratiques d'un peuple primitif en voie d'extinction plutôt qu'œuvres d'art. En 1964, la militante aborigène Kath Walker (qui allait par la suite prendre le nom d'Oodgeroo Noonuccal) publiait *We are going*, le premier recueil de poésie jamais écrit par une femme indigène. Ce livre, qui évoquait la disparition prochaine des Aborigènes si leur sort ne s'améliorait pas, eut une grande popularité, et contribua à faire mieux connaître la triste condition des Premiers Australiens. L'année suivante, Colin Johnson (qui allait par la suite prendre le nom de Mudrooroo) fit paraître le premier roman écrit par un Aborigène, *Wildcat Falling*, qui dénonçait les effets destructeurs du racisme en Australie-Occidentale. Dès lors, la littérature aborigène allait devenir une composante incontournable

de la culture australienne, qu'il s'agisse de théâtre avec Jack Davis ou Jimmy Chi, de poésie avec Lionel Fogarty ou Sam Watson ou, surtout, de roman, genre pour lequel des auteurs tels qu'Alexis Wright et Kim Scott ont remporté les prix littéraires les plus prestigieux d'Australie[11].

Le rôle culturel des Aborigènes ne se limitait pas à la littérature. Dès les années 1970 la peinture aborigène connut un essor considérable. À la fonction rituelle qu'elle avait dans la société traditionnelle s'ajouta une fonction à la fois esthétique et commerciale qui fit entrer cette peinture dans le monde de l'art contemporain. Elle y connut un grand succès, notamment du fait de l'originalité de ses représentations et de son utilisation vigoureuse de la couleur. Les tableaux de certains artistes comme Emily Kame Kngwarreye, Thomas Rover ou Kathleen Petyarre, qui racontent sous forme apparemment abstraite, codée, et donc peu accessible aux Occidentaux les récits légendaires de la communauté, atteignent une valeur marchande considérable. Le domaine musical n'est guère en reste. Dans les années 1980 le groupe Warumpi Band écrivit la première chanson de rock en langue aborigène, tandis qu'en 1991 le groupe Yothu Yindi s'approchait des sommets du hit-parade avec son single « Treaty ». Plus récemment, Geoffrey Gurrumul Yunupingu, musicien aveugle qui avait fait partie du groupe, se lançait dans une carrière solo et connaissait un grand succès avec un premier disque écrit principalement en langue yolngu.

Il est clair aujourd'hui qu'on ne peut plus parler de culture australienne sans évoquer la culture aborigène. Découvrir cette culture fascinante est d'ailleurs une des principales motivations qui attirent les visiteurs étrangers en Australie.

Vers une culture arc-en-ciel

On ne saurait désormais tenir la culture australienne comme un sous-produit de la culture britannique, même si cette dernière figure (et continuera de figurer) en bonne place dans sa généalogie. On a parfois voulu en faire une sorte de succédané de la culture américaine, avec laquelle elle possède en effet quelques points communs, notamment cet intérêt pour la plage et le surf que l'on trouve aussi bien à Los Angeles qu'à Sydney. Les liens culturels entre les deux nations, quelque peu

11. Kim Scott a remporté par deux fois le prix Miles Franklin (l'équivalent australien du Goncourt), en 2000 pour *Benang* et en 2011 pour *That Deadman Dance*. Alexis Wright l'a obtenu en 2007 pour *Carpentaria*.

cousines au regard de l'Histoire, sont bien réels. Pays neufs, terres de grands espaces, nations de type occidental bâties sur la spoliation et la quasi-extermination des populations autochtones – il ne manque pas de points de ressemblance. À la fin des années 1960, alors que l'Australie, pour complaire à son protecteur américain, s'était engagée dans la guerre du Viêtnam, qui devenait de plus en plus impopulaire, Frank Moorhouse écrivait dans un de ses récits : « Nous sommes culturellement impuissants et dépendants… En fait, nous sommes des Anglo-Américains. Une culture composite, une imitation. De pauvres couillons [12]. » Cette crainte de voir la culture australienne réduite à une pâle imitation de la culture américaine s'exprimait également sous la plume du romancier Peter Carey [13]. Elle fait partie de ce que le critique littéraire A.A. Phillip avait baptisé, en 1950, « *the cultural cringe* », le complexe d'infériorité culturelle. Il s'agit là d'un aspect, et non des moindres, de la nature postcoloniale de la culture australienne.

Tant que l'Australie s'est identifiée à l'Occident, en tant que nation britannique d'abord puis en tant que protégée des États-Unis, elle s'est vouée, de par son statut de colonie, d'ancienne colonie ou de protectorat, à une situation de subalterne très dommageable pour son sentiment d'identité comme pour sa fierté. Du point de vue idéologique et politique et, par la suite, culturel, elle a eu du mal à accepter son positionnement dans l'hémisphère Sud, aux antipodes de l'Europe et aux confins de l'Asie. Ce positionnement postcolonial semblait l'exclure du « vrai » monde où se passaient les choses sérieuses, c'est-à-dire l'hémisphère Nord, et la condamner à une sorte d'impuissance structurelle. Tiraillée dans des directions contradictoires, elle ne savait plus sur quel pied danser, comme le déclarait la poétesse Fay Zwicki au début des années 1990 : « On se rend compte que, coincés de la sorte au milieu de nulle part, nous sommes toujours dépourvus d'identité en ce sens que nous ne savons pas si nous devons nous rapprocher de l'Asie, qui est notre voisine, ni comment nous positionner par rapport à l'Europe. Voilà bien le problème pour l'Australie – nous ne savons pas nous situer [14]. »

Si le cours de l'histoire n'a pas tout à fait clarifié les choses, il a néanmoins entraîné une évolution, au point que l'historien James Curran pouvait écrire récemment que « le concept de l'Australie comme faisant

12. Frank Moorhouse, *The Americans, Baby*, Sydney, Angus & Robertson, 1969.

13. Cf. la nouvelle « American Dreams », *in* Peter Carey, *The Fat Man in History*, St. Lucia, University of Queensland Press, 1974.

14. Fay Zwicky, *in* Ray Willbanks (dir.), *Australian Voices. Writers and their Work*, Austin, University of Texas Press, 1991, p. 220.

partie du "monde britannique" est difficile à saisir pour les Australiens contemporains[15] ». Le problème de savoir où se situe ce pays est d'autant plus épineux que le monde se transforme et que les certitudes d'antan n'ont plus cours. La supériorité du monde occidental, en termes économiques, politiques, militaires et culturels, si rassurante pour l'Australie qu'elle ne pouvait guère faire autrement que s'identifier à lui, se trouve de plus en plus remise en cause par l'émergence des nations asiatiques, en particulier l'Inde et la Chine, qui sont les grandes puissances de demain. Qu'elle le veuille ou non, l'Australie est obligée de se repositionner. Hugh White, après avoir reconnu que « notre existence même en tant que pays provient directement de l'époque de domination occidentale qui à présent touche si rapidement à sa fin », ne pouvait que constater : « L'Australie se trouve en plein sur la ligne de faille de cette secousse sismique. Les pays qui sont en train de reconquérir une plus grande part de richesse et de puissance sont ses voisins, ainsi que ses principaux partenaires commerciaux[16]. »

L'Australie ne fera sans doute jamais partie intégrante du monde oriental, mais elle est peu à peu en train de rompre certaines amarres avec le monde occidental. Si elle a toujours eu conscience de sa proximité vis-à-vis de l'Asie, elle l'a longtemps appréhendée comme une source de dangers. Elle a mis du temps à comprendre qu'une posture essentiellement défensive ne suffisait plus, et qu'il lui fallait prendre des initiatives qui témoignent d'une approche bien plus positive. Dès les années 1950, en participant au plan de Colombo, l'Australie annonçait qu'elle pouvait contribuer aux progrès, à la stabilité et à la prospérité de ses voisins asiatiques. Par la suite, les Premiers ministres Gough Whitlam (1972-1975), en abandonnant la tristement célèbre politique de l'Australie blanche, et Paul Keating (1991-1996), en soutenant que l'intérêt de l'Australie lui commandait de se rapprocher de l'Asie, ont grandement contribué à nouer des relations plus étroites, et plus apaisées, entre l'Australie et ses voisins. Gareth Evans, ministre des Affaires étrangères dans les gouvernements Hawke et Keating, allait sans doute trop loin lorsqu'il déclarait, en 1988, que « l'Australie doit être considérée comme une partie de l'Asie ; l'Asie est l'avenir de l'Australie ; l'Asie, c'est là que nous vivons[17] ». Mais en 2010 une enquête d'opinion indiquait qu'un

15. James Curran, *Australian Book Review*, n° 331, mai 2011, p. 6.

16. Hugh White, « Long March of Complacency », *Australian Book Review*, n° 333, juillet-août 2011, p. 9.

17. *In* Richard Higgot et Kim Nossal, « Odd man in, Odd man out », *The Pacific Review*, n° 21, 5 décembre 2005, p. 273.

tiers des Australiens souscrivait à l'idée que leur pays faisait partie de l'Asie, contre 5 % qui l'identifiaient à l'Europe[18].

Il est impossible de prédire ce qui sortira du creuset culturel qu'est devenue l'Australie. Il est clair, cependant, qu'elle s'accepte de plus en plus comme nation arc-en-ciel où couleurs de peau et cultures diverses se côtoient, se mélangent et se stimulent réciproquement pour produire des réalisations culturelles qui ne s'embarrassent plus d'homogénéité et font fi des dictatures identitaires d'antan. Empruntant à l'Orient comme à l'Occident, la culture australienne se réalise dans un grand kaléidoscope postmoderne.

18. *In* Gareth Evans, « Australia's Asian Future », discours à The Australian Club, 16 septembre 2010, http://www.gevans.org/speeches/speech423.html.

RÉSUMÉ

Du point de vue culturel, l'Australie s'est longtemps définie comme pays occidental et plus particulièrement britannique, ce qui l'a conduit à s'aveugler sur ses spécificités, notamment en ce qui concerne le peuple aborigène, et à cultiver une véritable phobie de l'Asie. Depuis quelques décennies, cependant, sous la pression des évolutions politiques, économiques et démographiques, elle affronte sa réalité géographique et accepte d'intégrer à sa culture les composantes non britanniques (principalement aborigènes et asiatiques) qu'elle rejetait jusque-là. La culture australienne, devenue cosmopolite et composite, y a gagné en vigueur et en diversité.

CHRONIQUES

Philip Norton

UNE INNOVATION CONSTITUTIONNELLE : DES LÉGISLATURES À DURÉE DÉTERMINÉE AU ROYAUME-UNI

Bien qu'il ne soit pas le seul pays dans ce cas, le Royaume-Uni se distingue par l'absence de Constitution écrite. Les dispositions de la Constitution ne sont pas rassemblées dans un document unique. Elles découlent de différentes dispositions des textes de loi, du droit coutumier, de conventions et d'ouvrages faisant autorité[1]. Les textes de loi prédominent, du fait de la doctrine de la souveraineté parlementaire et parce qu'ils sont les plus nombreux. Cependant, les autres sources demeurent importantes. Les conventions incluent des modes de comportement qui n'ont pas force de loi – elles ne peuvent être imposées par les tribunaux ou par les présidents de la Chambre des communes ou de la Chambre des lords – mais elles sont respectées afin de garantir un fonctionnement efficace du système politique[2]. Elles représentent l'huile de la machine constitutionnelle et permettent de lier le formalisme constitutionnel à la réalité politique[3].

Il est rare, mais pas impossible, que des conventions soient transformées en loi. La valeur des conventions réside dans le fait qu'elles permettent un certain degré de flexibilité. La loi écrite les transforme en textes rigides. Dans la mesure où une certaine zone d'ombre entoure

1. Cf. Philip Norton, *The Constitution in Flux*, Oxford, Martin Robertson, 1982, p. 4-9.

2. À propos des conventions, voir en particulier Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions*, Oxford, Oxford University Press, 1984, édition révisée 1986.

3. Un bon exemple est la convention selon laquelle le monarque donne son accord à tous les projets de loi adoptés par les deux chambres du Parlement, et qui garantit donc que le souverain agisse d'une manière prévisible – aucun jugement personnel n'entre en ligne de compte – tout en demeurant au-dessus du jeu politique. Le dernier monarque qui ait opposé son veto à une loi est la reine Anne qui, en janvier 1708, rejeta celle sur la milice écossaise.

les conventions – non seulement n'ont-elles pas force de loi, mais elles peuvent aussi évoluer avec le temps –, la tentative de les transformer en textes législatifs, et donc contraignants et sujets à l'interprétation des tribunaux, a toujours suscité une méfiance compréhensible. Cependant, en 2011, une convention constitutionnelle a été transformée en une loi amendant de façon significative les dispositions constitutionnelles du Royaume-Uni. Celui-ci a dorénavant des parlements à durée déterminée.

Flexibilité

Avant 2011, la durée maximale d'une législature était fixée par la loi. Le *Septennial Act* 1715 la fixait à sept ans. Elle fut réduite à cinq ans par le *Parliament Act* de 1911. Au cours de ces cinq ans, un Parlement pouvait être dissous et des élections générales organisées à tout moment. Une fois le nouveau Parlement élu, l'horloge des cinq années redémarrait. Au XXe siècle, rares sont les législatures qui ont eu cette durée, bien qu'à deux occasions – au cours des deux guerres mondiales – des lois furent adoptées pour amender le *Parliament Act* de 1911 afin d'autoriser les parlements à rester en place au-delà des cinq ans. L'un d'entre eux est resté en place durant huit ans (de 1910 à 1918), à cause de la Première Guerre mondiale; la Seconde Guerre mondiale, quant à elle, a provoqué le maintien d'un autre durant dix ans (de 1935 à 1945). Depuis 1945, la durée moyenne des législatures a été d'un peu moins de quatre ans[4].

Le choix du moment de dissoudre le Parlement appartenait aux prérogatives royales – c'était un des pouvoirs détenus par la couronne, non subordonnés à la loi. Selon la convention, la décision était prise sur avis du principal ministre du monarque, le Premier ministre. Cette convention comportait des zones d'incertitude. Dans certaines circonstances, il était envisageable que le monarque puisse rejeter la demande de dissolution[5]. Cela pouvait être le cas lorsqu'un gouvernement perdait sa majorité parlementaire à cause de défections et que la majorité du cabinet préférait former une coalition avec un tiers parti au lieu de soutenir le souhait du Premier ministre d'organiser des élections anticipées. En pratique, au cours de l'histoire politique moderne, jamais une demande de dissolution n'a été refusée.

Le recours aux élections législatives pouvait être provoqué par une défaite du gouvernement au cours d'un vote de confiance à la Chambre des communes. Un tel vote pouvait prendre trois formes. Soit une majorité soutenait une motion stipulant: « Cette législature n'accorde pas sa confiance au gouvernement de Sa Majesté », le plus souvent présentée par le leader de l'opposition. Soit une autre stipulant: « Cette législature accorde sa confiance au gouvernement de Sa Majesté », qui était présentée le plus souvent par le Premier ministre et n'obtenait pas la majorité. Enfin, le Premier ministre pouvait décider que le vote sur une de ses propositions politiques était si important, que si cette proposition n'était pas adoptée le gouvernement

4. House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fixed-Term Parliaments Bill*, 8th Report, Session 2010-2011, HL, Paper 69, Londres, The Stationary Office, p. 12.

5. Voir Robert Blake, *The Office of Prime Minister*, Oxford, Oxford University Press, 1975, p. 60-61.

ne pourrait pas rester en place[6]. En 1972, par exemple, le Premier ministre Edward Heath présenta comme un vote de confiance envers son gouvernement le vote en seconde lecture de la *European Communities Bill*, le projet de loi portant sur l'intégration dans la législation du Royaume-Uni des dispositions nécessaires à l'entrée de celui-ci dans la Communauté européenne. Le Premier ministre annonça aux Communes que, si le vote allait contre son gouvernement, « cette législature ne pourra pas raisonnablement continuer »[7]. D'autres spécialistes affirment également que certains votes constituent implicitement des votes de confiance. C'est le cas de votes sur des mesures – comme le budget – qui sont d'une telle importance que, même s'ils ne sont pas présentés comme tels, ils entraîneraient néanmoins la démission du gouvernement en cas de défaite[8].

Selon la convention, une défaite lors d'un vote de confiance n'imposait pas nécessairement au Premier ministre de demander la dissolution du Parlement et de nouvelles élections. Toujours selon la convention, le Premier ministre pouvait soit démissionner, soit demander la dissolution. Il y a eu diverses occasions de la première option. La démission du Premier ministre signifiant, de fait, la démission du gouvernement, cela ouvrait la possibilité de la formation d'un nouveau par l'opposition. Cependant, depuis la fin du XIXe siècle, la tendance a été de demander la dissolution du Parlement. Au XXe siècle, trois élections générales ont été provoquées par la défaite du gouvernement lors d'un vote de confiance. Deux de ces votes concernaient des mesures présentées par le gouvernement comme des questions de confiance (tous les deux en 1924) et l'autre concernait une motion de défiance explicite qui l'emporta – avec une voix de majorité – contre le gouvernement minoritaire de James Callaghan le 28 mars 1979.

Le passage aux parlements à durée déterminée

Le fait d'autoriser le Premier ministre à demander et, de fait, à déterminer la date des élections générales a toujours été sujet à controverse. Cela semblait accorder un avantage particulier au Premier ministre en place, celui-ci ayant la possibilité de provoquer des élections au moment le plus favorable pour le gouvernement. Le plus souvent, il demandait la dissolution du Parlement après quatre ans au pouvoir, à condition que le gouvernement soit en tête dans les sondages d'opinion. Si celui-ci était impopulaire, le Premier ministre avait tendance à laisser le Parlement compléter ses cinq années– ou presque – dans l'espoir de voir la popularité du gouvernement s'améliorer au cours de la dernière session.

Certains hommes politiques arguaient qu'il fallait limiter les pouvoirs du Premier ministre et préconisaient des législatures à durée déterminée. Selon eux, chaque Parlement devait être élu pour un nombre d'années spécifiées sans

6. Voir Philip Norton, « Government defeats in the House of Commons. Myth and reality », *Public Law*, hiver 1978, p. 363-364.

7. House of Commons, *Official Report (Hansard)*, 17 février 1972, col. 752.

8. Philip Norton, « Government defeats in the House of Commons », *op. cit.*, p. 364-365. En 1909, la Chambre des lords rejeta le budget, entraînant des élections générales. Les pouvoirs de cette Chambre, en particulier en matière de loi de finance, furent ensuite limités par le *Parliament Act* 1911.

qu'aucune disposition – ou une disposition limitée – ne permette des élections anticipées. L'idée était défendue au nom de l'équité et de la prévisibilité. Elle aurait mis fin à l'avantage particulier accordé au Premier ministre et aurait permis aux partis politiques et à d'autres groupes, y compris dans le monde des affaires, de planifier leur action future avec un peu plus de certitude[9]. À l'époque des gouvernements conservateurs, entre 1979 et 1997, ces arguments étaient en général avancés par des membres des partis d'opposition. Certains députés travaillistes présentèrent des projets de loi d'initiative parlementaire proposant l'introduction de mandats parlementaires à durée déterminée et, lors des élections de 1992, les programmes du parti travailliste et du parti libéral démocrate proposaient une telle mesure[10]. Mais le gouvernement résista à ces pressions en faveur du changement. Il expliquait qu'une durée déterminée introduirait une rigidité inutile dans le système, offrirait la possibilité à des gouvernements faibles de s'accrocher pendant des années, et encouragerait des campagnes électorales interminables[11]. Quoi qu'il en soit, les gouvernements ne risquaient pas de se montrer disposés à abandonner l'opportunité de choisir la date des élections législatives. Ce point de vue fut renforcé lorsqu'un gouvernement travailliste fut élu en 1997 et qu'aucune mesure ne fut introduite pour établir un Parlement à durée déterminée.

L'élan favorable au changement est le résultat direct des élections de mai 2010. Les programmes du parti travailliste et du parti libéral incluaient la proposition d'un Parlement à durée déterminée. Les libéraux démocrates étaient, depuis toujours, partisans d'importantes réformes constitutionnelles. La durée déterminée des parlements n'était qu'un des nombreux changements qu'ils souhaitaient introduire. (Leur principal objectif était le changement du système électoral.) Cependant, les libéraux démocrates sont le troisième parti britannique et le parti travailliste arriva en second aux élections générales tandis que les conservateurs remportèrent le plus grand nombre de sièges[12]. Mais ils ne réussirent pas à obtenir la majorité absolue et, à l'initiative du dirigeant conservateur, David Cameron, le parti engagea des négociations avec les libéraux démocrates en vue de former un gouvernement de coalition[13]. Ce qui divisait le plus les deux partis étaient les questions de changement constitutionnel, et les négociations échouèrent presque sur la question de la réforme électorale. Néanmoins, l'accord sur les mandats parlementaires fixes se fit sans trop de difficultés

9. Philip Norton, « Would fixed-term Parliaments enhance democracy ? », *in* Lynton Robins et Bill Jones (dir.), *Debates in British Politics Today*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 123-125.

10. *Ibid*., p. 122-123.

11. *Ibid*., p. 126-127.

12. Voir Denis Kavanagh et Philip Cowley, *The British General Election of 2010*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010.

13. À propos des négociations, voir David Laws, *22 Days in May*, Londres, Biteback, 2010; Rob Wilson, *5 Days to Power*, Londres, Biteback, 2010; Philip Norton, « The politics of coalition », *in* Nicholas Allen et John Bartle (dir.), *Britain at the Polls 2010*, Londres, Sage, 2011, p. 242-265.

et fut introduit dans l'accord de coalition[14].

Celui-ci stipule :

« Nous établirons des mandats fixes pour les parlements. Nous soumettrons une motion contraignante à la Chambre des communes déclarant que les prochaines élections législatives se tiendront le premier jeudi de mai 2015. Suite à cette motion, nous légiférerons pour introduire les dispositions nécessaires à l'établissement de ces mandats fixes de cinq ans. La loi prévoit aussi la dissolution si 55 % ou plus de la Chambre des communes votent dans ce sens[15]. »

Cet engagement était considéré comme un moyen de lier les libéraux démocrates à la coalition. Outre la question de principe, il y avait aussi un impératif politique pour le parti. Sans cet engagement, comme l'a fait remarquer Vernon Bogdanor, « un Premier ministre conservateur pouvait s'assurer une dissolution rapide à un moment favorable pour son parti, rompant ainsi la coalition – au détriment de ses partenaires libéraux démocrates – en tentant de s'assurer une majorité absolue. Cette menace de dissolution aurait donc pu être utilisée, en cas de désaccord, afin de ramener les libéraux démocrates dans le droit chemin[16] ».

L'accord montre que les participants à la négociation n'étaient pas des spécialistes de la Constitution. Aucune « motion contraignante » n'a jamais été soumise à la Chambre des communes. Il fut expliqué qu'une telle procédure visait à éviter d'embarrasser la reine si une demande de dissolution anticipée lui était présentée[17]. C'était là un moyen poli de masquer le fait que personne ne pourrait se sentir lié par une telle résolution, les motions de la Chambre des communes supplantant les prérogatives royales.

La disposition autorisant des élections anticipées si au moins 55 % des députés votaient dans ce sens fut le résultat d'une évaluation hâtive de la configuration politique du Parlement récemment élu. Comme le rappelle l'un des négociateurs :

« Après quelques opérations sur la calculatrice de Ed Llewellyn et la prise en considération des risques d'élections partielles, il fut décidé qu'un vote d'au moins 55 % des députés entraînerait la dissolution. C'était un pourcentage légèrement supérieur au nombre de députés travaillistes et libéraux démocrates pris ensemble, ce qui sauvegardait la position des conservateurs. Personne ne peut prétendre qu'il s'agit là d'un calcul scientifique, mais la mesure visait à assurer la stabilité et la responsabilisation que les deux parties jugeaient essentielles et dont le pays profiterait également[18]. »

Aucune étude comparative des pratiques à l'œuvre dans d'autres pays ne fut réalisée. Il s'est vraiment agi d'une décision prise dans l'isolement et à la hâte. Entre la publication de l'accord de coalition et l'introduction du projet de loi, le gouvernement, s'étant vu accusé

14. David Laws, *22 Days in May*, *op. cit.*, p. 97-98 ; Rob Wilson, *5 Days to Power*, *op. cit.*, p. 61.

15. HM Government, *The Coalition. Our Programme for Government*, Londres, Cabinet Office, p. 26.

16. Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 107.

17. House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fixed-Term Parliaments Bill*, p. 8.

18. David Laws, *22 Days in May*, *op. cit.*, p. 184.

d'avoir adopté le seuil des 55 % pour des raisons politiques[19], décida de s'inspirer de la pratique à l'œuvre dans d'autres systèmes, y compris les parlements décentralisés du Royaume-Uni, et opta pour un seuil des deux tiers de députés. Il décida également que des élections générales pouvaient être déclenchées par un vote de défiance, inscrivant ainsi dans la loi une convention constitutionnelle. Il affirma qu'il n'avait jamais eu l'intention de supprimer ce droit traditionnel de la chambre de voter une motion de défiance à la majorité simple[20].

La loi sur les parlements à durée déterminée

Le projet de loi sur les parlements à durée déterminée fut présenté à la Chambre des communes le 22 juillet 2010. Il rencontra quelque opposition, en particulier de la part de certains députés conservateurs, mais il fut adopté par les Communes le 18 janvier 2011, puis envoyé à la Chambre des lords. Là, son adoption fut encore plus difficile. Le gouvernement de coalition n'a pas de majorité absolue dans la chambre haute et il dut faire face aux critiques non seulement de ses propres partisans, mais également de l'opposition et des pairs indépendants[21]. Certains amendements furent introduits contre la volonté du gouvernement – en particulier sur la durée de validité des dispositions de la loi – et le gouvernement dut utiliser sa majorité aux Communes pour rejeter ces amendements. Cependant, confronté à de nouvelles résistances dans la Chambre des lords, le gouvernement dut faire quelques concessions et la mesure fut adoptée le 14 septembre et reçut l'approbation royale le lendemain. Selon la section 7 (2) de la loi, celle-ci prit effet le jour même où elle fut adoptée.

Selon les dispositions du projet original, les prochaines élections législatives devaient se tenir le 7 mai 2015 et, ensuite, le premier jeudi de mai de la cinquième année suivant les élections précédentes. Cependant, des élections anticipées pouvaient se tenir si le président de la Chambre des communes certifiait que celle-ci avait voté, par une majorité de deux tiers de ses membres, en faveur d'une motion demandant des élections anticipées, ou si elle « avait adopté une motion de défiance envers le gouvernement de Sa Majesté » et qu'une période de quatorze jours s'était écoulée sans que la chambre n'accorde sa confiance à un nouveau gouvernement.

Dans le cas d'élections anticipées, les suivantes devaient se tenir cinq ans plus tard, à moins que celles anticipées ne se déroulent avant le premier jeudi de mai d'une année électorale, auquel cas les élections suivantes se tiendraient le premier jeudi de mai de la quatrième année après les élections précédentes. Cela garantissait qu'une législature ne pourrait pas durer au-delà des cinq années et que le cycle normal serait rétabli à cinq ans.

Ces mesures furent critiquées pour leur manque de clarté. Si la chambre rejetait une motion de confiance, cela pouvait-il être certifié comme un vote de défiance ? La même question se posa à propos d'un vote sur une mesure

19. House of Lords Select Committee on the Constitution, *op. cit.*, p. 26

20. House of Commons Debates, *Official Report (Hansard)*, 25 mai 2010, col. 147.

21. Plus de 20 % des membres de la Chambre des Lords sont indépendants, c'est-à-dire qu'ils n'appartiennent à aucun parti.

importante sur laquelle le Premier ministre engageait son gouvernement. Le fait que la décision de la chambre devait être présentée par un certificat de son président était aussi préoccupant, car cela forcerait celui-ci à entrer dans les controverses politiques ; ce certificat pourrait, par ailleurs, faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Or, le Parlement a traditionnellement protégé jalousement son droit de déterminer ses propres procédures, sans interférence des tribunaux. Certains parlementaires tenaient également à introduire dans le projet de loi une clause de caducité, stipulant la date où la loi deviendrait caduque à moins d'être prorogée par le Parlement. Ils comprenaient les raisons politiques poussant le gouvernement de coalition à vouloir s'assurer que le nouveau Parlement durerait cinq ans, mais ils ne voyaient pas nécessairement la raison de prolonger cette mesure au-delà de 2015.

Le choix d'une durée fixe de cinq années par le gouvernement fut également l'objet de critiques. Le programme électoral du parti libéral démocrate préconisait des mandats de quatre ans, mais le parti se rallia aux cinq ans, en particulier grâce aux arguments avancés par un membre de l'équipe conservatrice, George Osborne, selon lequel un mandat de cinq ans permettrait au gouvernement d'appliquer sa politique avant de commencer à se soucier de la date du prochain cycle électoral[22]. La plupart des témoins interrogés par la commission de la Chambre des lords sur la Constitution étaient en faveur d'un mandat de quatre ans[23]. « Le besoin d'assurer un gouvernement efficace, déclara la commission, doit être contrebalancé par le besoin de maintenir la responsabilité du gouvernement[24]. »

Le gouvernement accepta certaines des critiques opposées à son projet. En conséquence, la référence à la certification par le speaker fut omise et la disposition concernant le vote de défiance fut clarifiée. La loi prévoit que des élections anticipées seraient organisées au cas où la chambre adoptait, soit par approbation unanime, soit par un vote des deux tiers, une motion stipulant qu'« il y aura des élections législatives anticipées » ; ou si elle en adoptait une déclarant : « Cette chambre n'accorde plus sa confiance au gouvernement de Sa Majesté » et que, au cours des quatorze jours suivants, elle n'adoptait pas une motion annonçant que « la chambre accorde sa confiance au gouvernement de Sa Majesté »[25].

Le projet de loi prévoyait également que le Premier ministre pouvait, par décret, décider d'organiser les élections au maximum deux mois avant ou après la date spécifiée. Cependant, le gouvernement accepta que la disposition prévoyant d'avancer de deux mois la date des élections n'avait pas grand sens, dans la mesure où, s'il y avait un accord unanime des partis, la date pouvait être changée par une majorité des deux tiers en faveur d'élections anticipées. La clause fut amendée pour couvrir une période de deux mois après la date spécifiée. Afin de répondre aux problèmes qui pourraient surgir si les

22. David Laws, *22 Days in May*, *op. cit.*, p. 99.
23. House of Lord Select Committee on the Constitution, *op. cit.*, p. 18-19.
24. *Ibid.*, p. 19.
25. *Fixed-Term Parliaments Act*, 2011 (c14), s.2.

élections législatives coïncidaient avec les élections du Parlement écossais ou de l'Assemblée nationale galloise, des dispositions furent ajoutées pour déplacer ces élections afin d'éviter tout télescopage avec l'élection de la Chambre des communes.

Une fois ces amendements introduits, et après que le gouvernement eut résisté aux mesures visant à limiter le mandat du Parlement à quatre ans au lieu de cinq, le dernier point de discorde concernait la clause de caducité de la loi. Certains membres de la Chambre des lords insistèrent pour que la loi ne s'applique qu'à ce parlement. Le gouvernement résista et, après une période de conflit entre les deux chambres, proposa un amendement de compromis stipulant que le Premier ministre devait prendre les mesures nécessaires pour qu'une commission procède à un examen de l'application de la loi et, en fonction de ses conclusions, recommande son abrogation ou son amendement. Une majorité des membres de la commission devait être des députés et l'examen devait se faire au plus tôt le 1er juin 2020 et au plus tard le 30 novembre 2020. L'amendement fut accepté par la Chambre des lords et le projet de loi fut adopté.

Les implications de la loi

Le Royaume-Uni a donc connu une modification substantielle de ses dispositions constitutionnelles. Comme l'a souligné Vernon Bogdanor, la loi sur les parlements à durée déterminée est mal nommée. Elle ne prévoit pas un mandat absolument fixe. « Au lieu de cela, elle cherche à rendre la dissolution plus difficile et indépendante de la volonté du gouvernement en place[26]. » Néanmoins, les dispositions concernant les élections anticipées ne représentent pas une protection totale contre l'instabilité gouvernementale ou même contre l'impossibilité de former un gouvernement. Si celui-ci est divisé et démissionne, mais qu'aucune majorité n'existe pour un vote de défiance, le Parlement poursuivra son mandat.

Il reste à voir si la loi introduira des changements importants dans la vie politique britannique. Lors d'une visite au Parlement écossais, le Premier ministre David Cameron déclara qu'il était « le premier chef du gouvernement dans l'histoire britannique à abandonner unilatéralement le droit de demander à la reine de dissoudre le Parlement. Ceci est un changement énorme de notre système, cela représente un abandon substantiel de pouvoir… J'ai opéré ce changement. C'est un changement important et positif[27] ».

Cependant un certain nombre de chercheurs, et même de députés, ne sont pas convaincus du changement qu'introduira la loi, en pratique, car ils pensent qu'un gouvernement cherchera toujours à manipuler le cycle économique à temps avant les élections suivantes[28]. Certaines

26. Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, *op. cit.*, p. 109. Le chapitre de ce livre concernant les parlements à durée déterminée doit être lu avec prudence, dans la mesure où il fut écrit avant que le projet ne soit adopté par le Parlement et discute de dispositions qui étaient dans le texte originel comme si elles faisaient partie de la loi adoptée, alors qu'elles furent modifiées durant le débat parlementaire.

27. Cité par Lord Wallace of Tankerness à la Chambre des lords ; House of Lords, *Official Report (Hansard)*, 14 septembre 2011, col. 806.

28. Voir le témoignage de Christian Leuprecht, House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fixed-Term Parliaments Bill*, *op. cit.*, p. 13.

critiques prétendent que l'avantage dont jouissait le Premier ministre sous le précédent système plus flexible a été exagéré[29] et qu'il y avait souvent d'autres raisons d'organiser des élections que le désir de favoriser le parti au pouvoir : par exemple, si le gouvernement était en difficulté ou si un nouveau Premier ministre entrait en fonction[30]. (L'opinion publique était très favorable à des élections anticipées en 2007 lorsque Gordon Brown succéda à Tony Blair au 10 Downing Street.) Selon la nouvelle loi, les électeurs devront maintenant attendre cinq années à moins que la Chambre des communes n'utilise l'un des pouvoirs qui lui sont accordés dans le texte. Pourtant, certains hommes politiques pensent que l'on trouvera, si nécessaire, les moyens d'éviter une trop grande rigidité et que, si un gouvernement est déterminé à organiser des élections anticipées, il s'inspirera de l'histoire allemande – pays où, en trois occasions au cours des dernières quarante années, des gouvernements ont tout fait pour perdre des votes de confiance, afin de provoquer un vote de défiance. Comme l'expérience allemande l'a démontré (dans deux de ces trois occasions) un gouvernement qui provoque de cette façon des élections anticipées ne les perd pas nécessairement.

Traduit de l'anglais par Isabelle Richet

29. *Ibid*.
30. Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, *op. cit*., p. 115.

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er octobre – 31 décembre 2011)

Belgique

Novembre 2011. **Gouvernement**. Après plusieurs échecs dans les négociations, le roi demande à Elio Di Rupo, le 23 novembre, de poursuivre sa mission de former un nouveau gouvernement. Le 26 novembre un accord finit par être conclu entre 6 partis francophones et flamands sur le projet de budget. Cette sortie de crise a été facilitée par l'abaissement de la note de la Belgique par Standard and Poor's la veille. Le rôle de l'ancien Premier ministre Guy Verhofstadt semble avoir été déterminant.

L'accord officiel intervient le 30 novembre entre les 6 partis pour doter la Belgique d'un gouvernement de plein exercice.

Après 541 jours de crise , Elio Di Rupo, ancien ministre, président du Parti socialiste wallon, 60 ans, bourgmestre de Mons, ancien ministre-président de la région wallonne, devient le 5 décembre le premier Premier ministre francophone et en même temps le premier socialiste depuis le 25 avril 1974, lorsqu'Edmond Leburton, socialiste, avait quitté ses fonctions. Il prête serment le lendemain.

Birmanie (Myanmar)

Octobre-décembre 2001. **Opposition. Libertés**. Le 14 octobre, le droit de se syndiquer et de faire grève entre en vigueur. La censure a été levée le 11 décembre pour des dizaines de publications, mais les médias d'actualité générale bénéficieront d'un régime transitoire d'« autocensure », avant d'avoir les mêmes droits que le reste de la presse.

Brésil

27 octobre 2011. **Dictature**. Le Sénat approuve dans la nuit du 26 au 27 octobre à l'unanimité, un mois après la Chambre des députés, la création d'une « commission de la vérité », sur les crimes de

* Université de Poitiers et CNRS – UMR 6224 CECOJI.

la dictature. Le Brésil est le dernier pays latino-américain à mettre en place un tel dispositif. Le texte est ratifié immédiatement par la présidente Rousseff, elle-même ancienne « guérillera » torturée. La Commission comprendra 7 membres, tous nommés par le chef de l'État. Ils auront deux ans pour effectuer leur travail. La loi ne permet pas de remettre en cause l'amnistie de 1979. Il y aurait eu 400 morts et disparus et 5 000 personnes auraient été torturées. Rappelons qu'en 2010, la Cour interaméricaine des droits de l'homme avait condamné le Brésil pour violation des droits de l'homme sous la dictature, déclarant « sans effet juridique » sa loi d'amnistie.

Commonwealth

28-30 octobre 2011. **Succession au trône**. Les 54 membres du Commonwealth réunis à Perth du 28 au 30 octobre affichent leurs divergences sur les droits de l'homme. Les désaccords portaient surtout sur l'homosexualité : 41 membres la répriment.

Les 16 États dont la reine Elizabeth II est souveraine acceptent la modification des règles de succession. Désormais, c'est le premier-né qui succédera, quel que soit le sexe.

Conseil de l'Europe

4 et 7 novembre 2011. **Présidence. Cour européenne des droits de l'homme**. Le Royaume-Uni préside le Conseil de l'Europe pour six mois à un moment où ce pays manifeste une défiance choquante à l'égard de la Cour européenne des droits de l'homme dont la présidence est assurée à partir du 4 novembre par le juge britannique Nicolas Bratza. Celui-ci succède à Jean-Paul Costa qui présidait depuis le 18 janvier 2007.

Corée du Nord

17 décembre 2011. **« Cher leader. »** Le « cher leader » de la République populaire démocratique de Corée, Kim Jong-il, secrétaire général du Parti des travailleurs de Corée et président de la Commission nationale de défense, au pouvoir depuis la mort de son père Kim Il-sung, « père de la Nation », le 8 juillet 1994, décède le 17 décembre dans son train blindé d'une crise cardiaque à 69 ans. C'est son plus jeune fils, Kim Jong-un, ayant « moins de 30 ans », sans doute 28 ans, né de la troisième épouse de Kim Jong-il, une danseuse japonaise décédée, qui lui succède.

Égypte

28 novembre 2011 à janvier 2012. **Élections législatives**. Le 14 novembre, la Haute Cour administrative juge légales les candidatures d'anciens cadres du Parti national démocrate (PND) du président Moubarak. 42 partis sont présents dont 31 créés après la révolution. 15 sont des partis islamistes.

Le mode de scrutin est complexe. Deux tiers des députés seront élus à la représentation proportionnelle. Le tiers restant sera ouvert à des candidatures individuelles dites « indépendantes » selon un système uninominal majoritaire à deux tours, les deux candidats arrivés en tête restant au second tour en cas de ballottage.

Le taux de participation a été de 62 % lors de la première phase du premier tour.

À l'issue de cette première étape, les islamistes atteignent 65 % des voix. Le Parti de la liberté et de la justice des Frères musulmans a 36,62 % des voix, les salafistes obtiennent 24,36 % tandis qu'une troisième liste islamiste, Wassat, plus modérée, atteint 4,27 %. C'est un

grave échec pour les libéraux dont le Bloc égyptien qui n'a que 13,35 %. L'ensemble des libéraux éclatés en six listes n'a que 29,39 %.

La seconde phase du premier tour a lieu le 14 décembre. Les islamistes obtiennent près des deux tiers des voix avec 36,6 % aux Frères musulmans et 28,7 % aux salafistes d'Al Nour. Là encore c'est la déroute des laïques et libéraux. Il en est de même pour les notables liés auparavant au PND d'Hosni Moubarak.

Espagne

20 novembre 2011. **Élections législatives**. 36 millions d'électeurs doivent élire 350 députés et 208 sénateurs.

Le parti populaire remporte la majorité absolue des sièges avec 44,6 % des voix et 186 des 350 sièges aux élections. Le PSOE n'atteint que 28,7 % des voix et 110 sièges. Il ne l'emporte que dans 2 provinces seulement sur 50 (Séville et Barcelone). La gauche radicale, Izquierda unida, progresse, avec 6,9 % des voix et 11 sièges contre deux précédemment. Union, Progrès et Démocratie a 4,7 % et 5 sièges et Convergence et Unité, catalan, 4,2 % et 16 élus. La coalition indépendantiste basque Amajur (gauche) issue de Batasuna entre au Parlement avec 1,4 % et 7 sièges devançant le Parti nationaliste basque qui a 1,3 % et 5 sièges.

La participation a été de 71,7 %.

Mariano Rajoy est investi le 20 décembre et prête serment le lendemain. Le ministère de l'Économie et de la Compétitivité est confié à Luis de Guingos, 51 ans, technicien, ancien secrétaire

Élections législatives en Espagne

Inscrits	34 301 332		
Votants	24 590 557	(71,69 %)	(-2,16)
Nuls	317 886	(1,29 %)	
Blancs	333 095	(1,37 %)	
Suffrages exprimés	23 939 576		

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Parti populaire (PP)	10 830 693	44,6 (+4,7)	186 (+32)
Parti socialiste (PSOE)	6 973 880	28,7 (-15,2)	110 (-59)
Gauche unie (IU)	1 680 810	6,9 (+3,1)	11 (+9)
Union, Progrès et Démocratie (UPyD)	1 142 242	4,7 (+3,5)	5 (+4)
Convergence et Union (CiU) (Catalans)	1 014 263	4,2 (+1,2)	16 (+6)
Amaiur (gauche basque)	333 628	1,4	7 (+7)
Parti nationaliste basque (EAJ-PNV)	323 517	1,3 (+0,1)	5 (-1)
Gauche républicaine de Catalogne (ERC)	256 393	1,1 (-0,1)	3 (=)
Bloc national galicien (BNG)	183 2789	0,8 (=)	2 (=)
Coalition des Canaries	143 550	0,6 (-0,1)	2 (=)
Bloc Initiative-Verts (BIV)	125 150	0,5 (1)	1 (+1)
Forum asturien des citoyens (FA)	99 173	0,4 (1)	1 (+1)
Oui à l'avenir (GBAI)	41 411	0,52	1 (+1)
Autres	791 587	3,3	0 (-1)

d'État à l'économie. On remarquera qu'il a été chez Lehmann Brothers jusqu'à la faillite de cette banque… Alberto Ruiz-Gallardón devient ministre de la Justice et est remplacé à la mairie de Madrid qu'il dirigeait depuis 2003, par Ana Botella, 58 ans, épouse de l'ancien chef de gouvernement José Maria Aznar. La numéro deux du gouvernement est Soraya Saenz de Santamaria, 40 ans, Fatima Banez est ministre du Travail et mènera la réforme du marché de l'emploi. Les Affaires étrangères vont à José Manuel Garcia-Margallo, 67 ans, député européen.

Élections au Sénat

Inscrits	34 300 541	
Votants	24 411 187	(71,17 %)
Blancs et nuls	2 167 795	
Suffrages exprimés	22 243 392	

Partis	*sièges*
Parti populaire	136
Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	48
Convergence et Union (CiU)	9
PSC (PSC-PSOE)-ICV-EUA	7
Parti nationaliste basque (EAJ-PNV)	4
Amaiur	3
CC-NC-PNC	1

États-Unis

Octobre-décembre 2011. **Peine de mort**. Gouverneur démocrate de l'Oregon, John Kitzhaber, 64 ans, annonce le 22 novembre qu'il n'autoriserait pas de nouvelles exécutions. La peine de mort avait été rétablie en 1984. Le gouverneur, qui avait occupé ce poste de 1995 à 1999, n'avait pas utilisé son droit de grâce pour sauver deux condamnés à mort en 1996 et 1997. Il a expliqué ses regrets. « Ces décisions ont été les plus déchirantes et les plus difficiles que j'ai eu à prendre comme gouverneur et je les ai reconsidérées mille fois au cours de ces quatorze ans », ajoutant qu'il ne croyait pas « que ces exécutions nous aient donné plus de sécurité ». Il a déclaré refuser « de faire partie plus longtemps de ce système déficient et inéquitable ».

Le 7 décembre, la justice de Pennsylvanie renonce à redemander la peine capitale contre l'ancien journaliste et militant noir des Black Panthers Mumia Abu-Jamal, 30 ans après sa condamnation à mort, en juillet 1982, pour le meurtre le 9 décembre 1981 d'un policier blanc à Philadelphie.

Grande-Bretagne

24 octobre. **Union européenne. Référendum**. David Cameron avance au 24 octobre le vote des Communes sur la tenue ou non d'un référendum sur le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Le Premier ministre est opposé à une consultation qui divise son parti. Le résultat ne serait cependant que consultatif. Il proposerait trois options : maintien dans l'Union européenne ; sortie de l'Union ou négociation de liens plus distants fondés sur « le commerce et la coopération ». La motion a été rejetée massivement : 111 députés sur 646 ont voté oui et 483 ont voté non. 81 des 305 députés conservateurs. 1 sur 4 vote donc en faveur, 2 ont voté à la fois « oui » et « non » et 12 se sont abstenus.

Grèce

Octobre-décembre 2011. **Situation économique, sociale et politique**. Georges Papandréou provoque un coup de théâtre en annonçant le 31 octobre un

référendum sur l'accord du 27 octobre, qui mettait en place un plan anticrise. Ce geste marque sans doute la volonté pour le Premier ministre de contraindre la droite à l'union nationale.

Le 3 novembre Georges Papandréou doit faire face à la fronde de son parti, le PASOK, le ministre des Finances Evangelos Venizelos se désolidarisant de la démarche, avec trois autres ministres. Cependant, le 5 novembre, par 153 voix contre 145 il obtient la confiance du Parlement. L'abandon du référendum le 4 novembre, et l'idée d'un gouvernement de consensus, dont Georges Papandréou ne serait pas le chef, ont ramené les dissidents. La Nouvelle Démocratie ne veut pas participer à ce gouvernement demandant des élections nouvelles.

Le 6 novembre, Georges Papandréou confirme son intention de démissionner, ce qu'il concrétise le 9 novembre.

Lucas Papademos, 64 ans, ancien gouverneur de la Banque de Grèce de 1994 à 2002, ancien vice-président de la BCE de 2002 à 2010, formé au MIT à l'anglo-saxonne, est désigné le 11 novembre et prête serment le lendemain. Conséquence immédiate, les 8 milliards d'euros du prêt européen sont débloqués. Le nouveau gouvernement est formé le 11 novembre par le parti socialiste PASOK, Nea Demokratia, droite, et Laos, extrême droite, et comprend 12 des 17 membres du précédent gouvernement. Evángelos Venizélos en fait partie, conservant les Finances. L'opposition a le portefeuille des Affaires étrangères, confié à Stávros Dimas, vice-président de la Nouvelle Démocratie, et la Défense est assurée par l'ancien maire d'Athènes, Dimitris Avramapoulos. Tássos Giannítsis est ministre de l'Intérieur. Mais on remarque encore plus l'entrée de l'extrême droite Laos qui, avec seulement 15 députés, a 4 ministres, dont le portefeuille des Transports. Il n'y a qu'une seule femme, Anne Diamantopoúlou, PASOK, à l'Éducation et à la Culture.

Les communistes et la gauche radicale (Syriza) ont refusé de participer au gouvernement. Le 16 novembre le gouvernement obtient la confiance par 255 voix contre 38.

L'extrême droite s'engage par écrit le 20 novembre pour la rigueur.

Le gouvernement compte 48 membres.

Alors que la Troïka demandait au leader de l'opposition, Antonis Samaras, de signer l'accord du 27 octobre, celui-ci déclare soutenir le plan d'austérité mais se refuse à signer l'accord.

Le Premier ministre connaît une sorte d'état de grâce. Le 7 décembre, le Parlement approuve le budget d'austérité pour 2012 par 258 voix sur 299.

Le 27 décembre sont annoncées des élections législatives pour la fin avril.

Hongrie

Novembre-décembre 2011. **Libertés**. Le 14 novembre, le Parlement adopte une loi punissant les sans-abri récidivistes. Ceux qui seront pris deux fois en six mois en train de camper dans les espaces publics devront s'acquitter d'une amende de 150 000 forints (480 €) ou passer 60 jours en prison. En outre, le travail sera obligatoire pour les détenus, sauf s'ils sont invalides. Ces mesures cependant ne s'appliqueront que dans les communes disposant de places dans des centres d'accueil. Or 20 000 à 30 000 Hongrois sont sans abri et il y a 9 000 lits disponibles.

Le 12 décembre, la vice-présidente de la Commission européenne, Viviane Reding, en charge de la Justice, demande à Budapest de s'expliquer sur plusieurs points « préoccupants » d'une réforme censée entrer en vigueur le 1er janvier 2012

tout comme la nouvelle Constitution. Cela touche à l'autorité chargée de la protection des données individuelles, ainsi qu'à la question de l'indépendance de la justice, le président de la Cour suprême ayant été écarté de ses fonctions avant la fin de son mandat. La question de l'indépendance de la Banque centrale fait aussi partie des préoccupations.

Le ridicule dans la magyarité ne connaît pas de limites. Une loi est adoptée permettant d'imposer les propriétaires de chiens lorsque ceux-ci appartiennent à des races non hongroises.

30 décembre. **Démocratie. Constitution**. Le 23 décembre, le Parlement adopte une loi électorale permettant de remporter les trois quarts des sièges avec seulement 25 % des voix. Le même jour, l'impôt sur le revenu à taux unique (16 %) est inscrit dans la Constitution.

Le 30 décembre, le Parlement amende la Constitution dans un sens particulièrement inquiétant pour la démocratie en Hongrie et pour la place de ce pays dans l'Union européenne. Malheureusement Bruxelles se montre bien prudent.

Désormais, c'est le chef du gouvernement qui choisira les deux adjoints du président de la Banque centrale hongroise. Son conseil monétaire passe de 7 à 9 membres, les deux membres extérieurs supplémentaires étant, comme 4 autres, nommés par le Parlement où Viktor Orban dispose d'une écrasante majorité dépassant les deux tiers permettant une révision constitutionnelle. Le président de la Banque, Andras Simor, dernière personnalité indépendante dirigeant une importante administration estime qu'il s'agit d'une « prise de pouvoir totale ». Cette loi va rendre difficiles les relations de la Hongrie avec les institutions financières internationales.

Le Parlement adopte également une loi réduisant les débats en son sein ainsi qu'un texte sur « les crimes communistes » visant rétroactivement les dirigeants du Parti socialiste (ex-communistes). Enfin une nouvelle loi sur les religions réduit de 2 300 à 174 les communautés bénéficiant de subventions publiques.

La nouvelle Constitution entre en vigueur le 1er janvier 2012.

Irlande

27 octobre 2011. **Élection présidentielle. Référendums**. Ayant accompli deux mandats de sept ans, la présidente irlandaise ne pouvait se représenter. Alors qu'en 2004 Mary McAleese était seule candidate tant elle faisait l'unanimité, il y a cette fois-ci 7 candidats, dont 2 des partis traditionnels, Michael D. Higgins, ancien ministre de la Culture, poète, travailliste, 70 ans, et Gay Mitchell, Fine Gael, député européen. Les 5 autres candidats sont hors système : David Norris, sénateur, candidat ouvertement homosexuel ; Martin McGuinness, ancien de l'IRA, républicain et nationaliste, 61 ans, militant depuis le début du conflit nord-irlandais en 1969, ancien numéro 2 de l'IRA à Derry, ancien vice-Premier ministre d'Irlande du Nord ; Dana Rosemary Scallon, ancienne chanteuse lauréate de l'Eurovision en 1970 ; Mary Davis, organisatrice des Jeux paralympiques ; Sean Gallagher, 49 ans, entrepreneur, ancien membre du Fianna Fail, homme d'affaires médiatique. Le Fianna Fail ne présentait pas de candidat.

La campagne a pris un tour nauséabond lorsque Sean Gallagher a dénoncé une tentative d'« assassinat politique » de la part de Martin McGuinness qui l'a accusé de corruption.

Michael D. Higgins obtient 39,6 % des premières préférences devant Sean Gallagher avec 28,5 %, Martin McGuinness

avec 13,7 %, Gay Mitchell avec 6,4 %, David Norris avec 6,2 %, Dana Rosemary Scallon avec 2,9 % et Mary Davis avec 2,7 %. La participation a été de 56,1 %. Après l'élimination des candidats moins bien placés selon le système du vote alternatif (ou préférentiel), et transfert de leurs votes, Higgins atteint 56,8 % des voix et Gallagher 35,5 %. Le nouveau président entre en fonction le 11 novembre.

Deux référendums avaient également lieu ce jour-là. L'un portait sur la rémunération des juges, qui est approuvé, et l'autre sur la possibilité pour le Parlement de mener des enquêtes, qui est rejeté.

Élection présidentielle en Irlande

Inscrits	3 191 157	
Votants	1 790 438	(56,11 %)
Nuls	18 676	(1,04 %)
Suffrages exprimés	1 771 762	

Candidats (parti)	*voix*	%
Michael D. Higgins (Travailliste)	701 101	39,57
Sean Gallagher (Indépendant)	504 964	28,50
Martin McGuinness (Sinn Fein)	243 030	13,72
Gay Mitchell (Fine Gael)	113 321	6,40
David Norris (Indépendant)	109 469	6,18
Dana Rosemary Scallon (Indépendante)	51 220	2,89
Mary Davis (Indépendante)	48 657	2,75

Référendums

29e amendement : rémunération des juges

Inscrits	3 191 157	
Votants	1 785 707	(55,96 %)
Nuls	37 696	(2,11 %)
Suffrages exprimés	1 748 011	
OUI	1 393 877	(79,74 %)
NON	354 134	(20,26 %)

30e amendement : enquêtes du Parlement

Inscrits	3 191 157	
Votants	1 741 995	(54,59 %)
Nuls	1 812	(0,10 %)
Suffrages exprimés	1 740 183	
OUI	812 008	(46,66 %)
NON	928 175	(53,34 %)

Italie

Octobre-décembre 2011. **Premier ministre. Gouvernement**. Silvio Berlusconi est mis en minorité le 11 octobre au Parlement lors d'un vote sur le bilan de l'État en 2010. L'opposition demande sa démission censée être obligatoire.

Cependant il obtient la confiance le 14 octobre avec 316 voix contre 301.

Le 8 novembre, Silvio Berlusconi, perd sa majorité absolue à la Chambre des députés. Le compte rendu du bilan de l'État a sans doute été adopté mais le texte n'est passé qu'avec 308 voix, l'opposition s'abstenant. Il a manqué 8 voix pour atteindre la majorité absolue. Après avoir rencontré le chef de l'État, un communiqué de la présidence de la République indique que Berlusconi avait « pris conscience des implications du résultat du vote à la Chambre et qu'il remettrait son mandat après approbation de la loi de stabilité ». Le lendemain, le président Napolitano nomme Mario Monti sénateur à vie.

Le 12 novembre, après l'adoption par les députés des mesures réclamées par l'Union européenne, Silvio Berlusconi remet sa démission au président Napolitano et quitte le pouvoir sous les huées. Le 13 novembre, Mario Monti est nommé à la tête du gouvernement avec le soutien des partis de gauche, du centre et de droite à l'exception de la Ligue du Nord.

Le gouvernement, présenté le 16 novembre, est composé de 17 membres sans expérience ministérielle ou parlementaire. Les partis ont décidé de « soutenir le gouvernement sans en faire partie ».

Le 17 novembre le Sénat accorde sa confiance au nouveau gouvernement par 281 voix contre 25 et la Chambre des députés fait de même le 18 par 556 voix contre 61.

Conséquence de la perte de ses fonctions, Silvio Berlusconi ne pourra plus bénéficier de l'« empêchement légitime » qui lui permettait d'échapper à la justice alors qu'il est inculpé dans quatre affaires et convoqué à quarante audiences d'ici à mai 2012.

La question de la réforme électorale sera parmi les défis du gouvernement.

Libye

Octobre-décembre 2011. **Situation politique**. Le 3 octobre, le nouveau gouvernement provisoire de Mahmoud Jibril est annoncé à Benghazi et sera opérationnel jusqu'à la proclamation de la libération du pays. Le 20 octobre Mouammar Kadhafi, 69 ans, est tué à Syrte dans des conditions confuses. Le CNT finit par annoncer le 24 octobre la constitution d'une commission d'enquête sur les circonstances de la mort de Kadhafi. On s'interroge sur le rôle exact de l'OTAN.

Le 23 octobre, Moustapha Abdeljalil déclare que la législation de la Libye serait fondée sur la charia. Il annonce aussi l'ouverture de banques islamiques.

Le même jour, le Premier ministre par intérim Mahmoud Jibril démissionne. Le 31 octobre Abdel Rahim al-Kib, 61 ans, professeur d'ingénierie électrique, enseignant à l'université d'Alabama de 1985 à 1990, est élu nouveau Premier ministre par les 51 votants du CNT. Il est considéré comme le candidat du consensus.

Le 27 octobre, le Conseil de sécurité par la résolution 2016 met fin, à l'unanimité, au mandat autorisant l'OTAN à intervenir en Libye.

Le 19 novembre, Saïf al-Islam, fils de Mouammar Kadhafi, est capturé dans le sud-ouest de Sebha, alors qu'il cherchait à se rendre au Niger. Se pose la question de la juridiction pour le juger.

Un gouvernement de 24 ministres

dirigé par le Premier ministre Abdel Rahim al-Kib est formé. Il entre en fonction le 24 novembre. Alors que la révolution est partie de l'Est, l'Ouest est surreprésenté.

Liechtenstein

19 décembre 2011. **Union européenne. Schengen**. Le Liechtenstein devient le 26e État à intégrer l'espace Schengen. Celui-ci comprend 22 États membres de l'Union européenne au sein de laquelle manquent le Royaume-Uni et l'Irlande, ainsi que la Roumanie, la Bulgarie et Chypre, ces trois derniers étant signataires de la convention qui n'est pas encore en application. L'espace Schengen réunit également la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein.

Organisation des Nations unies

21 octobre 2011. **Conseil de sécurité.** Après le Maroc, le Togo et le Guatemala, le Pakistan est élu membre du Conseil de sécurité. Le cinquième siège est en attente, la Slovénie ou l'Azerbaïdjan n'ayant pas réussi à obtenir les deux tiers après neuf tours. Finalement au 17e tour de scrutin, l'Azerbaïdjan est élu le 24 octobre contre la Slovénie. La dimension démocratique n'a malheureusement pas été un atout pour la Slovénie.

Les nouveaux membres remplaceront en janvier 2012 le Liban, le Brésil, le Nigeria, le Gabon et le Botswana.

Palestine

Octobre 2011. **Paix. État**. Le 4 octobre, les parlementaires de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe accordent au Conseil national palestinien le statut de « Partenaire pour la démocratie » permettant aux délégués palestiniens de participer aux travaux, sans voter. Il ne s'agit pas d'une reconnaissance officielle de l'État palestinien.

Le 5 octobre le Conseil exécutif de l'UNESCO approuve à la majorité simple par 40 voix sur 58 une recommandation d'attribuer à la Palestine un statut de membre à part entière. La France avait jugé la demande « prématurée ». Hillary Clinton est très critique.

Le 31 octobre, la Palestine est admise à l'UNESCO par 107 voix contre 14 et 52 abstentions. Le Conseil de sécurité n'est pas parvenu à se mettre d'accord sur la demande d'adhésion de la Palestine à l'ONU. Le 11 novembre, le comité des admissions rend son rapport en se disant « incapable d'émettre une recommandation unanime au Conseil de sécurité ». La France et le Royaume-Uni déclarent qu'ils choisiraient l'abstention évitant aux États-Unis d'utiliser leur veto car la majorité, ainsi, ne sera pas atteinte.

Les Palestiniens envisageraient la solution française d'État observateur.

Pologne

9 octobre 2011. **Élections législatives**. Les élections ont pour objet d'élire les 460 membres de la Diète et les 100 sénateurs.

7 partis sont en lice : Plateforme civique du Premier ministre Donald Tusk (PO), Droit et Justice (PiS) de l'ancien Premier ministre Jarosław Kaczynski, l'Alliance de la gauche démocratique (LiD), le Parti populaire (PSL), la Pologne d'abord (PJN), le Mouvement Palikot (RPP) et le Parti du travail (PPP).

Le parti anticlérical de Janusz Palikot, entrepreneur, défendant la fécondation *in vitro*, les droits des homosexuels, la légalisation du cannabis et la fin de l'intrusion de l'Église dans la société réussit une percée inattendue avec 9,3 % des

suffrages. Il devient la troisième force du pays.

Ce sont cependant les libéraux de la Plateforme civique du Premier ministre Donald Tusk qui arrivent en tête. La participation a été de 48,9 %.

Au Sénat le PO a 62 sièges contre 31 à PiS et 2 au PSL. La participation a été faible avec 48,63 % (-5,25).

Le parti Palikot exige le retrait du crucifix du Parlement.

Le Premier ministre sortant Donald Tusk forme son cabinet le 17 novembre en alliance avec le Parti paysan polonais.

Élections à la Sejm

Inscrits	30 762 931	
Votants	15 076 705	(49,0 %)
Suffrages exprimés	14 369 503	

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Plateforme civique (PO)	5 629 773	39,18 (-2,3)	207 (-2)
Droit et Justice (PiS)	4 295 016	29,89 (-2,2)	157 (-19)
Mouvement Palikot	1 439 490	10,02 (+10)	40 (+40)
Parti paysan polonais	1 201 628	8,36 (-0,5)	28 (-3)
Alliance démocratique de gauche	1 184 303	8,24 (-5)	27 (-16)
Minorité allemande	28 014	0,19 (=)	1 (=)
Pologne d'abord	315 393	2,19 0	
Autres	275 886	1,9 0	

Élections au Sénat

Inscrits	30 762 931	
Votants	15 048 260	(48,92 %)
Blancs et nuls	516 798	
Suffrages exprimés	14 531 462	

Les sénateurs sont élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Partis	*sièges*
Plateforme civique	63 (+3)
Droit et Justice	31 (-8)
Indépendants	4 (+3)
Parti paysan polonais	2 (+2)

Russie

4 décembre 2011. **Élections législatives**. Les Russes élisent les 450 membres de la Douma ainsi que les 1 210 députés des assemblées de 27 régions. Plus de 2 500 scrutins locaux ont également lieu.

Le mode de scrutin est la représentation proportionnelle à un seul tour. 7 partis sont présents dont Russie unie,

parti de Poutine, le Parti communiste, le Parti libéral démocrate (ultranationaliste) et Russie juste.

Plusieurs mouvements d'opposition appellent à boycotter les législatives. L'extrême droite est très présente dans la campagne. L'ONG Golos, chargée de surveiller les élections est harcelée par le pouvoir. Les fraudes ont été importantes.

Avec 49,5 % des suffrages, Russie unie connaît un grave recul. C'est son plus mauvais résultat depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine. Pourtant le parti a 238 (-77) sièges sur 450. Le Parti communiste recueille 19,2 % et 92 (+35) sièges, Russie juste 13,2 % et 64 (+26) élus, le Parti libéral-démocrate de Russie de Vladimir Jirinovski avec 11,4 % et 56 (+16) élus. Avec 3,4 % des voix, le parti Yabloko n'est plus représenté.

La participation a été de 60,2 % (-3,51).

Une manifestation spectaculaire a lieu contre Poutine à Moscou le 6 décembre pour la deuxième journée consécutive pour protester contre les fraudes aux élections. Près de 600 personnes sont arrêtées.

Le 7 décembre, Mikhaïl Gorbatchev demande l'annulation des élections.

50 000 personnes manifestent malgré le froid le 10 décembre à Moscou. Des milliers de manifestants défilent aussi dans une cinquantaine de villes. Cette mobilisation est d'une ampleur inédite depuis les années 1990. L'Église orthodoxe prend ses distances avec le pouvoir.

Le président Medvedev propose des réformes démocratiques lors de son discours annuel au Parlement le 22 décembre. Il a annoncé le retour à l'élection directe des gouverneurs des régions supprimée en 2004, l'assouplissement des règles de création des partis, l'abaissement de 2 millions à 300 000 du nombre de soutiens pour la candidature à l'élection présidentielle et une part de scrutin uninominal aux élections législatives.

Le 24 décembre, 120 000 personnes selon l'opposition manifestent. C'est un succès qui ébranle le pouvoir.

Slovaquie

11 octobre 2011. **Union européenne. Gouvernement**. Richard Sulik, pré-

Élections législatives en Russie

Inscrits	109 237 780	
Votants	65 656 526	(60,1 %)
Nuls	1 033 464	(0,9 %)
Suffrages exprimés	64 623 062	(59,2 %)

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Russie unie	32 379 135	49,32 (-14,98)	238 (-77)
Parti communiste	12 599 507	19,19 (+7,62)	92 (+35)
Russie juste	8 695 522	13,24 (+5,5)	64 (+26)
Parti libéral-démocrate	7 664 570	11,67 (+3,53)	56 (+16)
Yabloko	2 252 403	3,43 (+3,43)	0
Patriotes de Russie	639 118	0,97 (+0,08)	0
Juste Cause	392 806	0,60 (+0,60)	0

sident du Parlement, leader du parti Liberté et Solidarité, membre de la coalition gouvernementale, contraint le 11 octobre la Première ministre Iveta Radicova, 55 ans, au pouvoir depuis le 8 juillet 2010, Union chrétienne et démocrate slovaque-Parti démocratique, à engager la responsabilité du gouvernement sur l'approbation du Fonds européen de solidarité financière. Il n'y a que 55 voix en faveur du Fonds sur les 79 composant la majorité gouvernementale et les 150 députés. La majorité nécessaire était de 76 voix.

Lors d'un second vote le 13 octobre, le Parlement approuve le renforcement du Fonds par 114 voix contre 30 et 3 abstentions.

Le 14 octobre, le président Ivan Gasparovic annonce la désignation d'un gouvernement intérimaire qui gouvernera jusqu'aux élections anticipées le 10 mars 2012.

Slovénie

4 décembre 2011. **Élections législatives**. Les élections ont lieu après quatre ans de gouvernement de centre gauche et suite à la crise intervenue en septembre, le gouvernement de Borut Pahor ayant été renversé le 20 septembre. La dissolution a lieu le 21 octobre.

Alors qu'on attendait une large victoire des conservateurs, le centre gauche sous l'étiquette Slovénie positive de Zoran Jankovic, 58 ans, maire de Ljubljana, dirigeant de la première enseigne de distribution slovène, bien implantée dans les Balkans, Mercator, l'emporte à la surprise générale avec 28,54 % et 28 sièges. Il devance largement les sociaux-démocrates du Premier ministre Borut Pahor qui n'atteint que 10,5 % et n'a que 10 (-19) élus et est le grand perdant. Slovénie positive et les sociaux-démocrates ont 38 élus, soit 2 de plus que la droite.

Suisse

23 octobre et 28 novembre 2011. **Élections législatives**. Alors que tous les pronostics prévoyaient une progression de l'UDC devant atteindre 30 %, les populistes arrivent en tête, mais en reculant à 26,6 % perdant 2,1 % par rapport à 2007 et emportant 54 (-7) sièges. Christoph Blocher, vice-président du parti et Toni Brunner qui visaient un siège au Conseil des États à Zurich, connaissent l'échec. Au second tour des élections au Conseil des États qui avait lieu dans 5 des 26 cantons pour 6 sièges, l'UDC ne l'emporte que dans le canton de Schwyz. L'UDC qui comptait 7 sièges en perd 2 au profit du parti socialiste et, plus humiliant, Christoph Blocher perd dans le canton de Zurich.

Si les socialistes avec 18,7 % gagnent 1 siège en obtenant 46, les chrétiens-démocrates avec 12,3 % en perdent 3 avec 28 élus et le parti libéral radical avec 15,1 % en perd 4 avec 30 élus. Les Verts, avec 8,4 %, enregistrent un fort recul perdant 7 sièges et n'en comptant plus que 15. À Genève, le Mouvement des citoyens genevois, d'extrême droite, a pour la première fois un siège. Le Parti bourgeois-démocrate, issu d'une scission de l'UDC, plus modéré, progresse en Suisse alémanique. Mais on remarque aussi la progression du parti Vert libéral, écologistes de centre droit, qui obtient 12 sièges, passant de 1,5 % à 5,4 %. Le Parti démocratique civique a 5,4 % et 9 sièges.

La participation n'a été que de 48,5 %.

Syrie

Octobre-décembre 2011. **Situation**. Le 4 octobre, la Russie et la Chine opposent

leur veto à une résolution condamnant la répression en Syrie.

Le 16 octobre les chefs des diplomaties de la Ligue arabe proposent la tenue d'une « conférence de dialogue national » dans un délai de quinze jours au Caire.

Le 12 novembre, la Ligue arabe suspend la participation de la Syrie à l'organisation « jusqu'à l'application dans sa totalité du plan arabe de sortie de crise accepté par Damas le 2 novembre ». La décision a été prise par 18 voix contre 3 (Syrie, Yémen et Liban), l'Irak s'abstenant.

Le 22 novembre, la Commission des droits de l'homme de l'Assemblée générale des Nations unies adopte une résolution condamnant la répression en Syrie. La résolution est adoptée par 122 voix contre 13 et 41 abstentions dont celle de la Russie et de la Chine.

Le 23 novembre Alain Juppé considère le Conseil national syrien comme « l'interlocuteur légitime de la France ».

Le 12 décembre plus de 14 millions de Syriens étaient appelés aux urnes pour désigner les représentants municipaux. Il y avait près de 43 000 candidats pour 17 000 sièges. Boycottées par les opposants et en raison du climat de tension, la participation a été faible.

Tchèque (République)

14 décembre 2011. **Élection présidentielle. Révision constitutionnelle**. Les députés approuvent une révision constitutionnelle permettant l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

18 décembre 2011. **Ancien président.** Président de la Tchécoslovaquie puis de la République tchèque du 29 décembre 1989 au 20 juillet 1992 et du 2 février 1993 au 2 février 2003, Vaclav Havel décède le 18 décembre à 75 ans dans sa maison de campagne de Hrádecek.

Tunisie

23 octobre 2011. **Élections.** La moitié des 600 000 Tunisiens vivant en France sont inscrits sur les listes électorales et votent du 20 au 22 octobre. Leur vote favorise le parti Ennahda.

Le parti Ennahda (Renaissance) arrive largement en tête devant le Forum démocratique pour le travail et les libertés (Ettakatol), défenseur de la laïcité, et le Congrès pour la République, centre gauche, de Moncef Marzouki. La percée des listes Al-Aridha du populiste Hachemi Hamdi, propriétaire d'une chaîne de télévision satellitaire, inquiète. Ce parti est soupçonné d'être le sous-marin du RCD de Ben Ali. Il remporte un important succès sans que son leader ne vienne en Tunisie.

Ennahda veut former un gouvernement d'union nationale.

Le 18 novembre Ennahda et les deux partis de gauche CPR et Ettakatol concluent un accord de principe attribuant la présidence de la République à Moncef Marzouki (CPR), 66 ans, opposant de longue date au régime Ben Ali, médecin, ancien dirigeant de la Ligue des droits de l'homme, la présidence de l'Assemblée constituante à Mustapha Ben Jaafar (Ettakatol) et la direction du gouvernement à Hamadi Jebali (Ennahda).

Le 22 novembre, l'Assemblée constituante tient sa séance inaugurale. Mustapha Ben Jaafar, dirigeant du parti de gauche Ettakatol, est élu président de l'Assemblée. Un projet de Constitution a déjà été préparé par une équipe dirigée par l'éminent constitutionnaliste Yadh Ben Achour. Ce texte pose notamment l'abolition de la peine de mort et l'égalité

homme-femme, la Tunisie y est considérée comme un État « civil, libre, indépendant et souverain, sa religion est l'islam ».

Le 11 décembre les députés adoptent une Constitution provisoire.

Le 12 décembre, Moncef Marzouki, 66 ans, dirigeant du Congrès pour la République, est élu président de la République avec 153 voix contre 3, 44 bulletins blancs et 2 abstentions sur les 217 membres de l'Assemblée. Il prend ses fonctions le 13 décembre. Le lendemain, il charge Hamadi Jebali de former le gouvernement.

Union européenne

Octobre-décembre 2011. **Situation financière. Zone euro**. Le 5 octobre, les 27 se mettent d'accord sur le principe de renflouer les banques en difficulté. Un conseil européen a lieu les 22 et 23 octobre. Il est décidé que Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, présidera aussi la zone euro.

Réunis à Bruxelles le 29 novembre, les ministres des Finances de la zone euro approuvent l'extension du Fonds européen de stabilité.

Le 8 décembre se tient un Conseil des gouverneurs de la BCE et les 8 et 9 décembre se tient un sommet européen. 26 États sur 27 signent l'accord de renforcement de la discipline budgétaire. Il prévoit une « règle d'or » à transposer dans les constitutions nationales visant à l'équilibre (ou l'excédent) entre recettes et dépenses des budgets de l'administration publique, avec une tolérance de déficit de 0,5 % du PIB. Seul le Royaume-Uni refuse. Le Fonds européen de stabilité financière sera prorogé jusqu'à la mi-2013 et le Mécanisme européen de stabilité voit sa mise en œuvre avancée à juillet 2012. Les marchés réagissent mal à l'accord.

Le 12 décembre, la Commission juge contraire aux traités l'automaticité des sanctions.

12 octobre 2011. **Adhésions**. Le 12 octobre, la Commission présente ses recommandations : adhésion de la Croatie ; négociations en cours avec l'Islande et la Turquie sans date prévue pour la clôture ; ouverture de négociations avec la Macédoine et le Monténégro ; statut de candidat pour la Serbie. Pour l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine, des critères doivent être remplis avant l'ouverture de négociations. Enfin, le Kosovo n'est pas reconnu par 5 des 27. La Croatie signe son traité d'adhésion le 9 décembre.

1er novembre 2011. **Banque centrale européenne**. Le mandat de président de la Banque centrale européenne qu'exerçait Jean-Claude Trichet, 69 ans, depuis le 1er novembre 2003 prend fin. Mario Draghi, 64 ans, directeur de la banque d'Italie de 2006 à 2009, lui succède. Il a été un directeur efficace du Trésor italien de 1991 à 2002, puis de 2002 à 2005 chez Goldman Sachs où il a aidé à maquiller les comptes de la Grèce…

6 décembre 2011. **Parlement européen**. Conformément au traité de Lisbonne, le nombre des députés est augmenté. Les députés supplémentaires ont enfin été désignés. L'Espagne en a 4 de plus, l'Autriche, la France et la Suède 2 et la Bulgarie, l'Italie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Slovénie 1. Le Parlement a désormais 753 membres.

Pierre Avril
Jean Gicquel

Chronique constitutionnelle française

(1er octobre – 31 décembre 2011)

Repères

2 octobre. Sur TF1, M. Borloo annonce qu'il ne sera pas candidat à l'élection présidentielle, ne voulant pas ajouter « la confusion à la confusion ».

4 octobre. Mme Valérie Trierweiler, compagne de M. Hollande, met un terme à son émission politique sur Direct 8.

5 octobre. BFM TV accueille les candidats à la primaire citoyenne du PS. Le Premier ministre vante les mérites de cette procédure de désignation du candidat à l'élection présidentielle.

6 octobre. M. Bel, nouveau président du Sénat, demande, lors de sa visite au Premier ministre, un moratoire sur la réforme territoriale.

9 octobre. À l'issue du premier tour de la primaire citoyenne du PS, M. Hollande arrive en première position, suivi de Mme Aubry et de M. Montebourg.

11 octobre. « J'ai sorti le PS du formol », affirme M. Montebourg à *Libération.*

12 octobre. M. Fillon se déclare candidat à Paris aux prochaines élections législatives

M. Hollande et Mme Aubry débattent sur France 2 dans le cadre du second tour de la primaire citoyenne.

Le président Accoyer se prononce pour la tenue des primaires, à droite, en vue de l'élection présidentielle de 2017.

16 octobre. M. Hollande remporte la primaire socialiste. « Je veux réenchanter le rêve français », déclare-t-il.

17 octobre. Mme Bettencourt est mise sous tutelle par le TGI de Nanterre.

18 octobre. L'agence de notation Moody's met la France sous surveillance, pendant trois mois, s'agissant de son déficit public.

19 octobre. La Droite populaire lance une pétition pour s'opposer au vote des étrangers non européens.

22 octobre. M. Hollande devient le candidat du PS à l'issue de la convention d'investiture.

27 octobre. Le Conseil européen adopte un deuxième plan de sauvetage de la Grèce et de l'euro.

2 novembre. Le siège de *Charlie Hebdo* à Paris est incendié pour avoir dessiné un portrait du Prophète.

4 novembre. À l'issue du G 20 à Cannes (Alpes-Maritimes), MM. Obama et Sarkozy dialoguent à la télévision.

5 novembre. M. Chevènement, sénateur du Territoire de Belfort (RDSE), annonce sa candidature à l'élection présidentielle, M. Arthuis, sénateur de Mayenne (UCR) lance la « maison commune du Centre » avec le MoDem de M. Bayrou.

7 novembre. M. Fillon dévoile le contenu du deuxième plan d'austérité.
M. Montebourg (s) se prononce, dans une lettre adressée à la première secrétaire du PS, pour la limitation à 67 ans des candidatures aux élections législatives.

10 novembre. La Commission européenne adresse à la France une mise en garde concernant son déficit public.

11 novembre. Mme Joly (EELV) se déclare favorable à la tenue, ce jour, d'une « Journée européenne pour la paix ».

15 novembre. Accord électoral PS-EELV.

19 novembre. Mme Le Pen se prononce pour « la priorité nationale » en lieu et place de « la préférence nationale » de naguère.

23 novembre. Mme Joly (EELV) indique qu'elle appellera à voter Hollande au second tour de l'élection présidentielle, après lui avoir adressé des critiques au préalable.

25 novembre. M. Bayrou (MoDem) annonce sa candidature à l'élection présidentielle.
Pour M. Sarkozy, « le nucléaire n'est ni de droite ni de gauche, il est l'intérêt supérieur de la France ». Il lie « l'indépendance énergétique à la souveraineté nationale ».

27 novembre. M. Morin, député NC, ancien ministre de la Défense, officialise sa candidature à l'élection présidentielle.

30 novembre. Après que M. Le Guen (s) eut comparé M. Sarkozy à « Édouard Daladier », cinq jours plus tôt, M. Montebourg (s) à la télévision met en cause la chancelière allemande à propos du sauvetage de l'euro « à travers la politique à la Bismarck ». Des propos « aux relents germanophobes », aux dires de M. Fillon.

1er décembre. À Toulon (Var), le chef de l'État se prononce pour l'adoption prochaine de la « règle d'or » en matière d'équilibre budgétaire.

5 décembre. Des membres de Greenpeace s'introduisent dans la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine (Aube). Le Premier ministre ordonne, le 19 suivant, une enquête sur la sécurité desdites centrales.

7 décembre. M. Montebourg (s) accuse des élus socialistes de la fédération du Pas-de-Calais de corruption, dans une lettre adressée à la première secrétaire du PS, révélée ce jour. Il met en cause M. Kucheida, député-maire de Liévin. M. Lang entend déposer plainte.

8 décembre. Dans un appel inédit, la Conférence nationale des procureurs de la République dénonce « la gravité de la situation dans laquelle se trouvent les parquets ».
Le groupe socialiste du Sénat renonce à la création d'une commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée et de Matignon, en raison d'une procédure judiciaire en cours.

11 décembre. M. de Villepin, ancien Premier ministre, déclare, à son tour, sa candidature à l'élection présidentielle sur TF1.

13 décembre. La pièce *Golgota Picnic* de M. Rodrigo Garcia provoque à Paris la réaction de catholiques intégristes.
Le président Sarkozy accorde un entretien au *Monde* portant sur le projet de gouvernance de la zone euro.

Dans une lettre ouverte publiée dans ce quotidien, Mme Dati dénonce la candidature du Premier ministre aux élections législatives à Paris dans la circonscription qu'elle convoite : « une faute triste ».

19 décembre. Mme Boutin, ancienne ministre, candidate à l'élection présidentielle, affirme que si elle ne réunit pas les 500 signatures nécessaires : « Je lâche une bombe atomique » sur M. Sarkozy.

22 décembre. Dans un entretien accordé au *Point*, M. Hollande (s) déclare que, s'il est élu président de la République, il ne nommera pas M. Bayrou (MoDem) Premier ministre.

23 décembre. Au lendemain de l'adoption par l'Assemblée nationale de la proposition de loi pénalisant la négation de génocides, le président Accoyer exprime son désaccord dans un entretien au *Monde* : « Sur des questions relatives à l'histoire, il valait mieux s'exprimer par la voie de résolution plutôt que de proposition de loi » mémorielle.

Le Conseil d'État annule la nomination de M. Dominique Tiberi au poste de contrôleur général économique au ministère de l'Économie et des Finances pour « erreur manifeste d'appréciation » quant à sa capacité requise.

25 décembre. Mme Boyer, députée (Bouches-du-Rhône, 13e) (UMP), auteur de la proposition de loi sur des génocides, est l'objet de menaces. Son site est piraté. MM. Copé (UMP) et Vals (s) lui expriment leur solidarité.

31 décembre. Sur internet, M. Hollande (s) présente ses vœux, à l'unisson d'autres candidats, en se livrant à une attaque contre le quinquennat de M. Sarkozy, « inconséquent, incohérent, injuste ».

Amendement

– *Bibliographie.* J. Benetti, « Première censure de "cavaliers" dans une loi organique », *Constitutions*, 2011, p. 494 ; Ph. Bachschmidt, « Juin 2011 : des amendements gouvernementaux déclarés irrecevables au Sénat », *ibid.*, p. 492 ; J.-P. Camby, « La prohibition des cavaliers législatifs : une règle constitutionnelle », *LPA*, 23-12.

– *Cavaliers législatifs.* L'Assemblée nationale avait introduit en première lecture du projet relatif à la répartition des contentieux et à l'allégement de certaines procédures juridictionnelles une partie des dispositions d'un projet de réforme des juridictions financières (déposé en 2009), dont les sénateurs socialistes contestaient le lien avec le texte. La décision 641 DC du 8 décembre ne les a pas suivis, considérant que ces dispositions ont un rapport avec l'objet de ce texte, car elles concernent la simplification des procédures, et l'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, qui sont des juridictions. En revanche, le Conseil a soulevé d'office la présence de cinq cavaliers et n'a pas été convaincu par les « observations complémentaires du gouvernement » (cette *Chronique*, n° 140, p. 127).

– *Entonnoir.* La décision 645 DC du 28 décembre a relevé que deux dispositions de la 4e loi de finances rectificative introduites à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture n'étaient pas en relation directe avec les dispositions restant en discussion.

– *Exception à l'entonnoir.* L'article 88 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 avançant d'un an la

réforme des retraites et introduit par amendement du gouvernement après l'échec de la commission mixte paritaire était contesté comme méconnaissant le principe de l'entonnoir, lequel n'admet, après la première lecture, que les amendements en relation directe avec les dispositions restant en discussion. Font exception, toutefois, les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution ; or la dégradation des perspectives de croissance initialement retenues a remis en cause l'équilibre des comptes de la sécurité sociale et donc la sincérité de la loi : dès lors, l'amendement incriminé visait à assurer le respect du principe de sincérité, exigence constitutionnelle des LFSS, et le grief a été écarté par la décision 642 DC du 15 décembre.

V. *Conseil constitutionnel. Lois de financement de la sécurité sociale. Lois de finances.*

Assemblée nationale

– *Bibliographie.* E. Gatulle, *Petite Histoire du Palais-Bourbon*, Éditions Elytis, 2011.

– *Bureau*. M. Balligand (Aisne, 3e) (s) a été appelé à remplacer le 3 octobre, en qualité de secrétaire, M. Néri (s) élu au Sénat (cette *Chronique*, n° 140, p. 128). M. Mallot (Allier, 3e) (s) et Mme Dumont (Calvados, 2e) (s) accèdent à la vice-présidence de l'Assemblée, en application du principe de rotation annuelle adopté par le groupe socialiste (*JO*, 4-10).

– *Composition*. Le président de l'Assemblée a pris acte, le 24 octobre, de la vacance des sièges des députés élus au Sénat (cette *Chronique*, n° 140, p. 128) ; aucune requête n'ayant été déposée contre leur élection dans le délai prévu par l'article 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant sur le Conseil constitutionnel (*JO*, 5-10). M. Loos (Bas-Rhin, 9e) (UMP) a démissionné de son mandat, le 22 novembre (*JO*, 23-11). Après avis favorables des commissions parlementaires compétentes (art. 13 al. 5 C), il a été nommé président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (décret du 28 novembre) (*JO*, 29-11). Enfin, MM. Roatta (Bouches-du-Rhône, 3e) (UMP) et Cochet (Paris, 11e) (GDR), élus représentants supplémentaires au Parlement européen, lors de la séance de l'Assemblée, le 6 décembre, ont cessé d'appartenir à celle-ci (cette *Chronique*, n° 139, p. 141) (*JO*, 7-12).

– *Dotation.* Restés stables depuis 2008 en euros courants, les crédits de l'Assemblée nationale, inscrits à la mission « Pouvoirs publics » de la loi de finances pour 2012, ont été réduits de 3 % par un amendement du président Accoyer, adopté le 14 novembre.

V. *Bicamérisme*. *Parlementaires en mission*.

Autorité judiciaire

– *Bibliographie*. O. Pluen, « L'inamovibilité des magistrats : un modèle ? », thèse Paris II, 2011 ; F. Chaltiel, « Réflexions sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs », *LPA*, 21-10 ; « La Justice en réforme : où en sommes-nous ? », *Regards sur l'actualité*, n° 374, octobre, La Documentation française, 2011, p. 8.

– *Citoyens assesseurs*. Le décret 2011-1271 du 12 octobre précise les modalités de leur participation au fonctionnement

de la justice, consécutif à la loi du 10 août 2011 (cette *Chronique*, n° 140, p. 128). Leur désignation résulte, à l'égal des jurés de cour d'assises, d'une liste annuelle établie à partir d'un tirage au sort des personnes inscrites sur les listes électorales (art. 261 du code de procédure pénale et art. R. 2 dudit décret) (*JO*, 13-10).

– *Indépendance et impartialité des juridictions*. Derechef, le Conseil constitutionnel a invoqué ce principe, issu de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (cette *Chronique*, n° 140, p. 128). Il a censuré, en tout ou partie, cinq dispositions du code monétaire et financier, qui n'opéraient pas, concernant la commission bancaire, la distinction cardinale entre les fonctions de poursuite et de jugement (200 QPC, 2 décembre, *Banque populaire-Côte d'Azur*) (*JO*, 3-12).

V. *Droits et libertés. QPC.*

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie.* B. Mathieu et M. Verpeaux (sous dir.), *L'Examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, Dalloz, 2011 ; J.-M. Sauvé, rapport de synthèse, *ibid.*, p. 125.

Bicamérisme

– *Retour des derniers mots.* Le passage à l'opposition de la majorité sénatoriale a provoqué l'échec de 6 des 7 commissions mixtes paritaires réunies depuis le début de la session, seule la CMP sur la 3e loi de finances rectificative ayant abouti le 20 octobre (parmi les textes litigieux figure la convention fiscale avec le Panama qui ne pouvait donner lieu à une rédaction transactionnelle). L'Assemblée nationale a donc statué définitivement à six reprises (cette *Chronique*, n° 140, p. 129).

Code électoral

– *Dépenses électorales.* Le taux de remboursement des dépenses électorales, fixé à 50 % par l'article L. 52-11-1 du code électoral, a été ramené à 47,5 % par la loi de finances pour 2012.

V. *Élection présidentielle. Partis politiques.*

Collectivités territoriales

– *Bibliographie.* B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 2e éd., Dalloz, 2011 ; G. Chavrier, *Le Pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ, 2011 ; O. Gohin, M. Degoffe, A. Maitrot de La Motte et Ch.-A. Dubreuil, *Droit des collectivités territoriales*, Éd. Cujas, 2011 ; D. Peljak, « La fin du droit local d'Alsace-Moselle ? », *AJDA*, 2011, p. 2211 ; J.-P. Grandemange, « Réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française », *ibid.*, p. 2133 ; M. Verpeaux, « Le nouveau département de Mayotte », *AJDA*, 2011, p. 1725, et « Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales », *ibid.*, p. 2067 ; F. Bottini, « Identité constitutionnelle de la France et réforme territoriale », *ibid.*, p. 1876 ; « Quel avenir pour le département ? » (dossier), *ibid.*, p. 1817.

– *Collectivité de Saint-Barthélemy*. Devenue un pays et territoire d'outre-mer (PTOM) au regard de l'Union européenne, la loi 2011-1980 du 28 décembre autorise la ratification de l'accord monétaire entre la France et l'Union européenne relative au maintien de l'euro dans cette île (*JO*, 29-12).

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le régime d'assurance-maladie présente, pour la deuxième fois, en 2011, un excédent, au point de baisser le taux de cotisation de ses affiliés (*BQ*, 7-12).

– *Métropole*. Le décret du 17 octobre porte création de la première d'entre elles dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur », établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, par fusion de communautés de communes (art. L. 5211-41-3 CGCT) (*JO*, 18-10) (cette *Chronique*, n° 137, p. 215).

– *Vers le Conseil d'Alsace ?* Conformément à la loi du 16 décembre 2010 (cette *Chronique*, n° 137, p. 215), les élus du conseil général du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et ceux de la région Alsace se sont réunis, le 1er décembre en congrès à Colmar. Ils ont adopté à une très forte majorité une résolution soumettant à leurs concitoyens, par voie de référendum, la création de cette assemblée unique (*Le Monde*, 3-12).

V. *Habilitation législative*.

Commisions

– *Sénat.* La résolution du 19 décembre, déclarée conforme par le Conseil constitutionnel, le 22 (643 DC), porte de 6 à 7 le nombre des commissions permanentes en créant une commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, qui entraînera la division de la commission de l'économie.

I. La nouvelle majorité s'est assurée la présidence des commissions permanentes, à l'exception de celle de la commission des finances qu'elle a décidé d'attribuer à l'opposition :
– affaires étrangères, défense et forces armées : M. Jean-Louis Carrère (s) ;
– affaires sociales : Mme Annie David (CRC) ;
– culture, éducation et communication : Mme Christine Blandin (EELV) ;
– économie, développement durable et aménagement du territoire : M. Daniel Raoul (s) ;
– finances : M. Philippe Marini (UMP) ;
– lois : Jean-Pierre Sueur (s).

II. L'Instruction générale du bureau du 16 novembre a créé une commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois de 39 membres, présidée par M. Daniel Assouline (s), pour assurer l'information du Sénat sur la mise en œuvre des lois.

III. La commission des affaires européennes, substituée depuis la révision du 23 juillet 2008 à la délégation pour l'Union européenne, est présidée par M. Simon Suturd (s).

V. *Délégations. Sénat.*

Commissions d'enquête

– *Création.* Proposée par M. Pierre Morange (UMP), une commission d'enquête relative aux modalités, au financement et à l'impact sur l'environnement du projet de rénovation du réseau express régional d'Île-de-France a été créée à l'Assemblée nationale le 6 décembre.

– *Échec.* La commission d'enquête chargée d'étudier les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, péniblement constituée à l'Assemblée nationale en raison des doutes sur son opportunité (cette *Chronique,* n° 140, p. 131), n'a pas adopté le rapport présenté par M. Nicolas

Perruchot (NC), les commissaires SRC ayant voté contre et les UMP s'étant abstenus le 30 novembre (*BQ*, 1-12). Dès lors, ce rapport ne peut être rendu public, a constaté le président Accoyer en réponse aux demandes de publication de la CGT et de la CFDT. Mais il a proposé que les organisations syndicales et professionnelles mises en cause à cette occasion puissent s'exprimer devant la commission des affaires sociale (*ibid.*, 14-12). M. Perruchot, qui était à l'origine de sa création, ayant lancé sur internet une pétition pour la publication du rapport, le président Accoyer a regretté qu'il se soit placé « dans une situation de délit pénal » en raison des sanctions visant la divulgation d'informations relatives aux travaux des commissions d'enquête (*ibid.*, 21-12).

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie*. L. Favoreu (†), W. Mastor, *Les Cours constitutionnelles*, 2e éd., Dalloz, 2011 ; « Le CC et l'impôt » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, 2011, p. 7 ; X. Philippe (coord.), « Les délibérations du CC. Année 1985 », *ibid.*, p. 85 ; J.-F. de Montgolfier, « Le CC et la justice pénale des mineurs », *ibid.*, p. 195 ; J.-L. Pezant (†), « Les rapports entre le CC et les autres institutions juridictionnelles », in *Écrits de Jean-Louis Pezant*, Lextenso éditions, 2011, p. 309 ; O. Schrameck, entretien *AIJC*, vol. XXVI, 2010, 2011, Economica-PUAM, p. 21.

– *Chr. RFDC*, 2011, p. 781 ; *LPA*, 17, 18 et 19-10.

– *Notes*. G. Sutter, sous 2011-638 DC, *LPA*, 18-11 ; J.-P. Camby, 2011-640 DC, *ibid.*, 23-12.

– *Décisions*. V. tableau *ci-après*.

– *Condition des membres*. Nonobstant le serment qu'il avait prononcé jadis, M. Jacques Robert s'est prêté à un entretien au *Parisien*, le 1er décembre, concernant le compte de campagne de M. Balladur à l'élection présidentielle de 1995 (cette *Chronique*, n° 137, p. 218).

– *Le Conseil, pouvoir public constitutionnel*. Une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale prévoyant un contrôle de la Cour des comptes sur les cotisations et contributions sociales des « organes juridictionnels mentionnés dans la Constitution » a été censurée par la décision 642 DC du 15 décembre, au motif que le législateur ordinaire n'est pas compétent pour prévoir un tel contrôle sur un pouvoir public constitutionnel (cette *Chronique*, n° 138, p. 155).

– *Membres de droit*. Le président Giscard d'Estaing a publié un nouveau roman, *Mathilda* (Éd. XO) (cette *Chronique*, n° 137, p. 216). Il a participé aux seules délibérations relatives au contrôle par voie d'action comme naguère (cette *Chronique*, n° 140, p. 131). Il s'est prononcé, le 24 novembre, pour la création d'un secrétaire général de la zone euro (*Le Figaro*, 25-11). Quant à M. Jacques Chirac, au lendemain de sa condamnation par le tribunal correctionnel de Paris, le 15 décembre, dans l'affaire des emplois fictifs de la Ville de Paris (cette *Chronique*, n° 140, p. 143), ne pouvant ni démissionner ni être démis, il s'est mis en congé du Conseil, sans préjudice de la dégradation de son état de santé, tel jadis Vincent Auriol (v. notre *Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 6e éd., 2011, p. 28).

6-10	2011-174 QPC, Hospitalisation d'office (*JO*, 8-10). V. *Droits et libertés. Loi. QPC*.
7-10	2011-175 QPC, Victimes de l'amiante (*JO*, 8-10). V. *QPC*.
	2011-176 QPC, Droit de propriété (*JO*, 8-10). V. *Droits et libertés. Loi.*
	2011-177 QPC, Droit de propriété (*JO*, 8-10), V. *QPC.*
13-10	2011-181 QPC, Objecteurs de conscience (*JO*, 15-10). V. *Droits et libertés. Loi.*
14-10	2011-182 QPC, Servitude de passage et d'aménagement (*JO*, 15-10). V. *Droits et libertés. Loi.*
21-10	2011-185 QPC, Hospitalisation d'office (*JO*, 22-10). V. *Droits et libertés. Loi. QPC*.
	2011-190 QPC, Frais de procédure (*JO*, 22-10). V. *Droits et libertés. QPC*.
10-11	2011-192 QPC, Secret de la défense nationale (*JO*, 11-11). V. *Droits et libertés. Loi. Premier ministre. Président de la République. QPC*.
18-11	2011-191/194 à 197 QPC, Garde à vue II (*JO*, 19-11). V. *Droits et libertés.*
25-11	2011-198 QPC, Droits de plaidoirie (*JO*, 26-11). V. *QPC.*
	2011-199 QPC, Régime disciplinaire des vétérinaires (*JO*, 26-11). V. *Droits et libertés. QPC*.
2-12	2011-202 QPC, Hospitalisation d'office (*JO*, 3-12). V. *Droits et libertés. Loi.*
	2011-200 QPC, Banque populaire-Côte d'Azur (*JO*, 3-12). V. *Autorité judiciaire. Droits et libertés. Loi.*
	2011-201 QPC, Voirie routière (*JO*, 3-12). V. *Droits et libertés. QPC.*
	2011-203 QPC, Code des douanes (*JO*, 3-12). V. *Droits et libertés. Loi.*
8-12	2011-641 DC, Loi relative à la répartition des contentieux (*JO*, 14-12). V. *Amendement*.
9-12	2011-205 QPC, Liberté syndicale en Nouvelle-Calédonie (*JO*, 10-12). V. *Droits et libertés. Loi. QPC.*
	2011-204 QPC, Code de la route (*JO*, 10-12). V. *QPC*.
15-12	2011-642 DC, Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 (*JO*, 22-12). V. *Loi de financement de la Sécurité sociale*.
16-12	2011-207 QPC, Droit de propriété (*JO*, 17-12). V. *Droit et libertés.*
22-12	2011-228 L, Délégalisation (*JO*, 24-12). V. *Pouvoir réglementaire*.
	2011-643 DC. RS (*JO*, 24-12). V. *Commissions*. *Groupes*. *Sénat*.
	S. Lozère (*JO*, 24-12). V. *Contentieux électoral*. *Sénat*.
28-12	2011-664 DC, Loi de finances pour 2012 (*JO*, 29-12). V. *Amendement*. *Loi des finances.*
	2011-665 DC, Loi de finances rectificative pour 2011 (*JO*, 29-12). V. *Amendement*. *Loi des finances.*

– *Procédure*. M. Barrot a présidé l'audience du 21 octobre, en matière de QPC, en l'absence de M. Debré, empêché (*JO*, 22-10) (cette *Chronique*, n° 138, p. 159). En matière électorale, le CC a entendu, en plénum, les parties ainsi que le conseil de l'une d'entre elles (S. Lozère) (cette *Chronique*, n° 125, p. 166). Il a usé de la réserve d'interprétation dans la matière sensible de la garde à vue (2011-191 QPC), notamment.

V. *Contentieux électoral. Droits et libertés. Président de la République. QPC*.

Conseil des ministres

– *Bibliographie*. B. Bonte, *Dans le secret du conseil des ministres*, Éditions du Moment, 2011.

– *Périodicité*. Suivant la pratique, le conseil n'a pas été réuni au cours de la semaine de la fin d'année (cette *Chronique*, n° 140, p. 133).

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Conseil économique, social et environnemental

– *Bibliographie*. « Les avis du CESE », *La Documentation française*, 2011.

– *Composition*. Deux personnalités qualifiées ont fait leur entrée au palais d'Iéna, à la suite des élections sénatoriales (cette *Chronique*, n° 140, p. 138) : MM. Olivier Kirsch (ancien conseiller régional de Lorraine) (UMP) et Dominique Richard, ancien député (UMP) (décret du 6 octobre) (*JO*, 7-10). Il appartiendra à la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM de désigner le remplaçant de Mme Lienemann.

Constitution

– *Bibliographie*. Commission nationale des archives constitutionnelles de la Ve République, *Archives constitutionnelles de la Ve République*, vol. V, *Témoignages, 1958-1995*, La Documentation française, 2011 ; V. Bouvier, O. Gohin et Y. Robineau, « Outre-mer et Constitution », *Constitutions*, 2011, p. 477.

Contentieux électoral

– *Bibliographie*. D. Labouysse sur TA Limoges, 23 juin 2011, « Élections cantonales de Corrèze », *RFDA*, 2011, p. 899.

– *Annulation*. Le TA de Toulon a annulé, le 17 octobre, l'élection de M. Dispard, conseiller général Front national de Brignoles (Var), élu en mars 2011 avec 5 voix d'avance (*Le Monde*, 19-10) (cette *Chronique*, n° 138, p. 163).

– *Condamnation*. M. Garcia a été condamné, le 21 décembre, à un an de prison avec sursis dans l'affaire de la « fraude à la chaussette », lors des élections municipales de Perpignan, en mars 2008 (cette *Chronique*, n° 130, p. 187) (*Le Monde*, 23-12).

– *Élections sénatoriales*. Après avoir rejeté deux requêtes, le 20 octobre (Nord et Manche), le Conseil constitutionnel a annulé, le 22 décembre, l'élection de M. Alain Bertrand (RDSE) en Lozère, au motif qu'au premier tour un délégué empêché avait été remplacé irrégulièrement par un suppléant autre que celui prévu par l'article 288 du code électoral ; or il n'avait manqué qu'une seule voix à M. Jacques Blanc, sénateur sortant (UMP), pour obtenir la majorité absolue : cette irrégularité a pu exercer une influence déterminante sur le résultat du premier tour et, par voie de conséquence, sur l'issue de l'élection. C'est la cinquième annulation d'une élection sénatoriale (cette *Chronique*, n° 105, p. 193).

V. *Conseil constitutionnel.*

Cour de justice de la République

– *Bibliographie*. P.-O. Caille, « Cour de justice de la République », *JurisClasseur administratif*, fasc. 40, LexisNexis, 2011.

– *Nomination*. Au cours de la séance du 13 décembre, le Sénat a élu 12 juges titulaires et suppléants (*JO*, 14-12).

Cour des comptes

– *Bibliographie*. *La Cour des comptes et l'Affaire des avions renifleurs*, La Documentation française, 2011.

Délégations parlementaires

– *Sénat.* Créée par l'Instruction générale du bureau, le 16 novembre, la délégation à l'Outre-mer est composée des sénateurs élus des collectivités visées à l'article 72-3 C et d'un nombre équivalent de sénateurs désignés par le Sénat ; elle est présidée par M. Serge Larcher (Martinique), apparenté socialiste.

V. *Commissions. Sénat.*

Droit communautaire et européen

– *Bibliographie.* O. Costa et F. Saint-Martin, *Le Parlement européen*, La Documentation française, 2011.

– *Chr. RDP*, 2011, p. 1313 (CJUE), *RFDA*, 2011, p. 987 (CEDH).

– *Directives communautaires.* Au mois de juin 2011, le retard de la France en matière de transposition concernait 15 directives ; lequel reste cependant compatible avec l'objectif fixé par le Conseil européen d'un déficit maximum de 1 %. En 2005, le retard de transposition était de 2,4 % (AN, *Q*, 27-12).

– *Notification à la Commission européenne*. Une circulaire du Premier ministre, datée du 22 novembre, précise les obligations de notification à ladite commission de projets de texte et textes législatifs et réglementaires relatifs aux produits et aux services (*JO*, 23-11).

Droit constitutionnel

– *Bibliographie*. J. Chevallier, *L'État*, 2e éd., Dalloz, 2011 ; M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, 5e éd., Montchrestien, 2011 ; V. Constantinesco et S. Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, 5e éd., PUF, 2011 ; M. de Villiers, *Code électoral 2012*, 10e éd., 2011, LexisNexis, avec A. Le Divellec, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 8e éd., Sirey, 2011 ; G. Sacriste, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Sciences Po, Les Presses, 2011 ; J.-L. Pezant (†), « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 » (rééd.) et « Les dispositions instituant un système de délimitation des compétences législatives et réglementaires » (rééd.), in *Écrits de Jean-Louis Pezant*, *op. cit.*, p. 151 et 177 ; G. Toulemonde, *Institutions politiques comparées*, 2e éd., Ellipses, 2011.

Droit parlementaire

– *Bibliographie*. S. Jeannard, « Les mutations du droit de la fonction publique parlementaire », *RFDA*, 2011, p. 995 ; P. Türk, *Le Contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011.

Droits et libertés

– *Bibliographie*. X. Bioy, *Droits fondamentaux et Libertés publiques*, Montchrestien, 2011 ; J. Huet et E. Dreyer, *Droit de la communication numérique*, LGDJ, 2011 ; Conseil d'État et CEDH, « Le droit européen des droits de l'homme », *Droit et Débats*, n° 1, La Documentation française, 2011 ; F. Aumond, « Le Défenseur des droits : une peinture en clair-obscur », *RFDA*, 2011, p. 913 ; A. Pena, « Internement psychiatrique, liberté individuelle et dualisme juridictionnel : la nouvelle donne », *ibid.*, p. 951 ; « La loi bioéthique du 7 juillet 2011 » (dossier), *D*, 2011, p. 221 ; Th. Renoux (sous dir.), *Protection des libertés et droits fondamentaux*, La Documentation française, 2011 ; H. Gaumont-Prat, « La loi du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique et l'encadrement des neurosciences », *LPA*, 21-11 ; L. Velpry et P. Rhenter, « La réforme des hospitalisations psychiatriques sans consentement », *Regards sur l'actualité*, n° 374, La Documentation française, octobre 2011, p. 68.

– *Charte de l'environnement*. V. *Président de la République*.

– *Défenseur des droits*. La liste des membres des collèges l'assistant est dressée au *JO*, daté du 9 octobre (@31), sur désignation respective du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale, du vice-président du Conseil d'État, du Premier président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite Cour et du président du Conseil économique, social et environnemental (cette *Chronique*, n° 138, p. 165).

– *Droit de la défense et garde à vue (II)*. Les nouveaux articles 62 et suivants du code de procédure pénale (rédaction de la loi du 14 avril 2011) ont provoqué, à leur tour, une QPC (cette *Chronique*, n° 136, p. 182, et n° 138, p. 166). Pour l'essentiel, le Conseil a validé la nouvelle loi (2011-191/194 à 197) (*JO*, 19-11) quand bien même les avocats, se réclamant de la jurisprudence européenne, n'ont pas obtenu le droit d'assister leur client à toutes les phases de la garde à vue. En pareille occurrence, le législateur a opéré une conciliation équilibrée entre le droit à l'assistance d'un avocat et l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction (cons. 29). Concernant l'audition libre prévue à l'article 62, possibilité pour la police d'entendre librement, sans la présence d'un avocat, un témoin informé de l'infraction dont il est soupçonné, pendant moins de 4 heures, le Conseil a émis une réserve, qui confine à la réécriture de la disposition (cons. 20). Mais, cette garde à vue sans le nom pourrait être contestée du point de vue de la conventionalité.

– *Droit à un recours juridictionnel effectif*. L'article 800-2 du code de procédure pénale a été déclaré inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel, le 21 octobre (2011-190 QPC) (*JO*, 22-10), motif pris de ce qu'il portait atteinte à l'équilibre du droit des parties dans le procès pénal, lorsque l'action publique a été mise en mouvement par la partie civile, connue naguère (cette *Chronique*, n° 136, p. 183). Mais, le Conseil qui « ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement » a décidé de reporter au 1er janvier 2013 l'abrogation de l'article susvisé « afin de permettre au législateur d'apprécier les suites qu'il convient de donner à cette déclaration d'inconstitutionnalité ».

Au surplus, selon le Conseil constitutionnel (2011-198 DC), « il ne doit pas

être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction au sens de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Il appartient au pouvoir réglementaire en matière de frais d'instance d'en fixer le montant dans « une mesure compatible avec cette exigence constitutionnelle ».

– *Droit à un recours juridictionnel effectif (suite).* Dans une décision 2011-203 QPC du 2 décembre (*JO*, 3-12), le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 389 du code des douanes relatif à la vente par enchère des objets saisis, méconnaissait l'article 16 de la Déclaration de 1789 conséquemment à l'absence de caractère contradictoire de la procédure (le doyen Jean Carbonnier aimait à dire que « le droit est la science du contradictoire ») et du caractère non suspensif du recours contre la décision du juge. En revanche, la privation de propriété, au cas particulier, précise le Conseil, poursuit « l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de bon emploi des deniers publics ; par suite, elle répond à un motif de nécessité publique ».

En revanche, le Conseil relève que « le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 » (2011-203 DC).

– *Droit de propriété.* La vigilance du Conseil ne se dément pas. Dans le prolongement de sa décision *Société Esso* du 22 septembre 2010 (2010-33 QPC) (cette *Chronique*, n° 136, p. 182), le Conseil a censuré, en partie, l'article 72 de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui permettait aux communes de s'approprier des terrains par le biais d'une cession forcée et gratuite. Faute de garanties, le législateur a méconnu, en l'espèce, l'étendue de sa compétence (2011-176 QPC, 7 octobre) (*JO*, 8-10).

Dans le même ordre d'idées, l'établissement d'une servitude de passage et d'aménagement dans les propriétés privées pour faciliter la lutte contre les incendies de forêts, disposition poursuivant un but d'intérêt général, n'en méconnaît pas moins l'article 17 de la Déclaration de 1789, car le législateur s'est borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas nécessitant une servitude d'une largeur supérieure à 6 mètres. L'abrogation de l'article L. 321-5-1 du code forestier prendra effet au 1er janvier 2013 (cette *Chronique*, n° 140, p. 135).

Cependant, le Conseil a jugé que le plan d'alignement, en matière routière, n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789, en ce qu'il se limite « à des rectifications mineures du tracé de la voie publique » (2011-201 QPC). De même, l'inscription au titre des monuments historiques « ne porte pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au but recherché » de la préservation du patrimoine historique et artistique (2011-207 QPC).

– *Droit des enfants.* Le décret 2011-1385 du 27 octobre porte publication de la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels signée à Lanzarote, le 25 octobre 2007 (*JO*, 29-10).

– *Droit disciplinaire.* Selon le Conseil constitutionnel (2011-199 QPC), « aucune loi de la République antérieure à la Constitution de 1946 n'a fixé le principe selon lequel les poursuites disciplinaires sont nécessairement soumises

à une règle de prescription ». Bref, aucun PFRLR n'existe, en la matière (*JO*, 26-11). En outre les principes de légalité et de proportionnalité des peines, énoncés à l'article 8 de la Déclaration de 1789, « ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ». À la faveur d'une réserve d'interprétation, le Conseil a rappelé le principe d'indépendance et d'impartialité des juridictions ; un membre du Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires ne pouvant disposer du pouvoir de poursuite et de jugement (v. *Autorité judiciaire*). Conformément à la décision *Bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris* (2011-171/178 QPC), rendue le 29 septembre 2011 (cette *Chronique*, n° 140, p. 145), le Conseil a précisé à nouveau que la procédure disciplinaire relève, sous le contrôle du juge compétent, du domaine réglementaire (2011-199 QPC).

– *Égalité devant la loi*. Par une décision 2011-181 QPC du 13 octobre, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de l'article L. 63, alinéa 2, du code du service national, motif pris de ce qu'elle excluait les objecteurs de conscience pour le calcul des droits à la retraite de la période considérée : soit « au regard de la loi une différence de traitement injustifiée ». La déclaration d'inconstitutionnalité prend effet sur-le-champ, à la différence d'autres hypothèses précédentes (cette *Chronique*, n° 140, p. 136).

– *Liberté d'aller et venir, indépendance des juridictions et liberté individuelle (art. 64 et 66 C)*. En matière de levée d'une mesure d'hospitalisation d'office, l'article L. 3213-8 du code de la santé publique, en subordonnant à l'avis favorable de deux médecins le pouvoir du juge des libertés et de la détention, a méconnu ces principes constitutionnels (2011-185 QPC, 21 octobre) (*JO*, 22-10).

Une nouvelle décision de censure, en vue de la protection des personnes hospitalisées pour troubles mentaux est intervenue, le 2 décembre (2011-202 QPC, *JO*, 3-12). Quatre articles du code de la santé publique (L. 337 à L. 340) ont été concernés, dès lors qu'ils prévoyaient qu'une personne soit maintenue au-delà de 15 jours dans un établissement de soins sans l'intervention d'une juridiction de l'ordre judiciaire, dans le droit fil des décisions précédentes des 26 novembre 2010 et 9 juin 2011 (cette *Chronique*, n° 137, p. 128, et n° 139, p. 150).

– *Liberté d'expression et respect de la vie privée*. La Cour de cassation (1re chambre civile) a jugé, le 6 octobre, que la publication par *Mediapart* et *Le Point* d'enregistrements clandestins chez Mme Bettencourt par son majordome n'était pas normale et affectait la vie privée : « une atteinte… que ne légitime pas l'information du public » (*Le Monde*, 8-10).

– *Liberté d'expression et respect des sources*. La Cour de cassation a validé, le 6 décembre, l'annulation de la procédure diligentée par le procureur de Nanterre, M. Courroye, concernant l'affaire des fadettes du journal *Le Monde* relatives à l'affaire Bettencourt : « L'atteinte au secret des sources des journalistes n'était pas justifiée par l'existence d'un impératif prépondérant d'intérêt public » (*Le Monde*, 8-12).

– *Liberté syndicale et principe de participation des travailleurs (6e al. du Préambule de la Constitution de 1946)*. Par une décision 2011-205 QPC, le Conseil

constitutionnel a censuré, pour la première fois, le législateur calédonien qui soustrayait des agents des administrations publiques du bénéfice du code du travail local, en matière de liberté syndicale et de participation. L'article L. p. 311-2 dudit code a donc été abrogé. Il appartiendra au législateur d'y remédier à partir du 1er janvier 2013 (*JO*, 10-12).

– *Procès équitable et information classifiée au titre du secret de la défense nationale*. Il appartient au législateur, selon le Conseil constitutionnel (2011-192 QPC), « d'assurer une conciliation qui ne soit pas déséquilibrée » entre les principes de valeur constitutionnelle : en l'occurrence, « le caractère spécifique des fonctions juridictionnelles sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Parlement ; le droit à un recours juridictionnel effectif et celui du procès équitable », d'une part, et « l'objectif de la recherche des auteurs d'infractions et les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation », d'autre part (cons. 21). Au cas particulier (l'attentat de Karachi de 2002), le Conseil a déclaré conformes les dispositions législatives applicables, qui font intervenir la Commission consultative du secret de la défense nationale, autorité administrative indépendante, s'agissant de la procédure de déclassification et de communication des informations classifiées (cons. 25 et 27). Quant à l'accès auxdites informations à l'occasion de perquisitions, elles s'accompagnent de garanties appropriées, en vue de parvenir à une conciliation équilibrée : lieux identifiés par une liste arrêtée par le Premier ministre, rendue accessible à tout magistrat intéressé, en présence du président de la commission précitée, notamment (cons. 29 à 31).

– *Procès équitable et lieux classifiés au titre du secret de la défense nationale*. Selon le Conseil constitutionnel (2011-192 QPC), « la classification d'un lieu a pour effet de soustraire une zone géographique définie aux pouvoirs d'investigation de l'autorité judiciaire ». Or, en l'espèce, l'exercice de ces pouvoirs d'investigation est subordonné à une décision administrative (art. 56-4, § III, du code de procédure pénale). Il en résulte une conciliation déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles (cons. 37). D'où une déclaration de non-conformité à la Constitution, à compter du 1er décembre 2011. Autrement dit, en matière de secret-défense, un lieu peut être déclassifié, au point de permettre à un juge de s'y rendre, à la différence des documents concernés. La Commission consultative et, en dernier lieu, le gouvernement (la DGSE) conservent la haute main sur ceux-ci.

Élection présidentielle

– *Bibliographie*. J.-J. Bertolus et F. Bredin, *Tir à vue 1965-2012. La folle histoire des présidentielles*, Fayard, 2011 ; M. Ballet et O. Duhamel, *Encyclopédie des élections présidentielles en France*, Dalloz, 2011 ; R. Bacqué « La folie présidentielle », *Le Monde*, 15-10 ; M.-L. Fages « La primaire en France : nymphe démocratique à institutionnaliser », *Revue politique et parlementaire*, n° 1060/1061, décembre 2011, p. 50 ; Fondation Terra Nova, « Primaires citoyennes : 33 propositions », *ibid.*, p. 70 ; « L'élection présidentielle », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 34, 2012.

– *Cadre juridique*. Le décret 2011-1837 du 8 décembre, le Conseil constitutionnel consulté, modifie celui du 8 mars 2011, portant application de la loi du 6 novembre 1962. Il prend en compte

les modifications statutaires de collectivités ultra-marines et entérine des propositions de la CNCCFP, notamment le recours intenté contre ses décisions devant le Conseil (nouveaux art. 13-1 et 18-1) (*JO*, 9-12).

– *Dépenses électorales.* Parallèlement à la réduction de 5 % du remboursement fixé par le code électoral qu'a décidée la loi de finances pour 2012 (v. *Code électoral*), le recours à la loi organique a été nécessaire pour modifier le V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection présidentielle. Chaque candidat recevra donc une somme forfaitaire égale à 4,75 % du plafond des dépenses de campagne (au lieu du vingtième) et, s'il a obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés, 47,5 % (au lieu de la moitié). Ladite LO est en instance devant le Conseil constitutionnel.

– *Déplacements du président de la République.* Saisie par le mandataire de M. François Hollande, candidat du PS à l'élection présidentielle, des frais de déplacement du chef de l'État considérés comme des « actes de propagande », la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a répondu, le 15 décembre, que, si le président « est amené à exposer les éléments d'un programme de futur candidat » dans la période précédant l'annonce éventuelle de sa candidature, « le coût de l'organisation de ces manifestations devrait être réintégré ultérieurement au compte de campagne, en tout ou en partie » (BQ, 16-12).

– *Information audiovisuelle.* La recommandation du 30 novembre (*JO*, 6-12) du CSA précise les règles applicables du 1er janvier à la publication de la liste des candidats (traitement équitable, mais prise en compte de la représentativité des candidats déclarés ou prévisibles) ; de la publication de la liste à l'ouverture de la campagne officielle (égalité du temps de parole, équité des éléments éditoriaux) ; à partir du 9 avril, campagne officielle (égalité des temps de parole et d'antenne).

Élections parlementaires

– *Bibliographie.* B. Maligner, « Le paquet électoral » (les trois lois du 14 avril 2011), *AJDA*, 2011, p. 2159 ; C. Parent, « L'office du juge électoral », *RDP*, 2011, p. 1213.

V. *Contentieux électoral. Vote.*

Élections sénatoriales

– *Bibliographie.* B. Rullier, « Les élections sénatoriales de 2011 : un rendez-vous historique pour la gauche », *Revue politique et parlementaire*, n° 1060/1061, décembre 2011, p. 14.

V. *Contentieux électoral.*

Gouvernement

– *Bibliographie.* Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique (commission Sauvé), *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, La Documentation française, 2011 ; S. Lasvignes (secrétaire général du gouvernement), « Aimer la politique sans pour autant vouloir en faire », *Dilacien*, La Documentation française, automne 2011, p. 28.

– *Communication.* Mis en cause par la Cour des comptes, dans un rapport remis à l'Assemblée nationale le 17 octobre, les dépenses du Service d'information du gouvernement (SIG) ayant augmenté de plus de 35 % entre 2006 et 2009 (*BQ*, 4-11), le Premier ministre estime que « la

communication constitue une politique publique à part entière : l'information des citoyens sur leur environnement réglementaire et juridique…, l'explication des politiques publiques…, les campagnes destinées à agir sur les comportements… font désormais partie des exigences de tout gouvernement démocratique. La communication gouvernementale répond à cette exigence » (AN, *Q*, 6-12).

V. *Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Groupes

– *Assemblée nationale.* Le groupe de la Gauche démocratique et républicaine (GDR) a porté à sa présidence M. Roland Muzeau, député des Hauts-de-Seine, en remplacement de M. Yves Cochet qui rejoint le Parlement européen (*BQ*, 30-11), tandis que les trois autres députés Europe Écologie Les Verts (EELV), M. Mamère, Mme Poursinoff et M. de Rugy, ont quitté le groupe (*JO*, 8-12).

– *Rencontres présidentielles.* Le chef de l'État continue les réceptions à l'Élysée des parlementaires UMP, les députés le 19 décembre, les sénateurs le 21 (*Le Monde*, 23-12).

– *Sénat.* La résolution du 19 décembre, déclarée conforme par la décision 643 DC du 22, a abaissé de 15 à 10 le nombre de membres requis pour constituer un groupe, afin de donner satisfaction aux élus Europe Écologie-Les Verts (EELV) jusque-là rattachés au groupe socialiste. Au 27 octobre, la composition politique de la Haute Assemblée issue du renouvellement de la série 1 (cette *Chronique,* n° 140, p. 137) était la suivante :

– Parti socialiste, apparenté et groupe Europe Écologie-Les Verts : 140 (au lieu de 115), dont 12 apparentés et 10 rattachés. Président : M. François Rebsamen (Côte-d'Or) ;
– Union pour un mouvement populaire (UMP) : 132 (au lieu de 146), dont 1 apparenté et 11 rattachés. Président : M. Jean-Claude Gaudin (Bouches-du-Rhône) ;
– Union centriste et républicaine (UCR) : 31 (au lieu de 29). Président : M. François Zocchetto (Mayenne) ;
– Communiste, Républicain, Citoyen (CRC) : 21 (au lieu de 24). Président : Mme Nicole Borvo Cohen-Seat (Paris) ;
– Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) : 16 (au lieu de 18). Président : M. Jacques Mézard (Cantal) ;
– Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 7 (au lieu de 9). Délégué : M. Philippe Adnot (Aube).

Habilitation législative

– *Bibliographie.* A.-M. Le Pourhiet, *Les Ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*, LGDJ, 2011.

– *Habilitation ultramarine (art. 74-1C).* L'ordonnance 2011-1920 du 22 décembre porte adaptation du code monétaire et financier et de celui des douanes, à la suite du changement de statut de la collectivité de Saint-Barthélemy, vis-à-vis de l'Union européenne ; l'île devenant un PTOM (pays et territoire d'outre-mer), le 1er janvier 2012 (*JO*, 23-12).

V. *Collectivités territoriales. Loi. Pouvoir réglementaire.*

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité.* La cour d'appel d'Aix-en-Provence a condamné, le 25 octobre,

M. Georges Vestri, sénateur (UMP) des Alpes-Maritimes, à cinq mois de prison avec sursis et 3 000 euros d'amende pour détournement de subventions européennes et travail dissimulé (*BQ*, 26-10).

La condamnation de M. Gaston Flosse, sénateur (NI) de Polynésie par la cour d'appel de Papeete dans l'affaire dite « des sushis » (cette *Chronique*, n° 132, p. 197) ayant été confirmée par la Cour de cassation, à l'exception de l'inéligibilité, la cour d'appel de Paris devant laquelle la question avait été renvoyée a considéré, le 23 novembre, qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer ladite peine complémentaire d'inéligibilité (*BQ*, 24-11).

Le tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 2 décembre, M. Christian Blanc, député (NC) des Yvelines et ancien ministre, pour diffamation de son ex-chef de cabinet, qu'il avait accusé de détournement d'indemnités (*BQ*, 5-12).

Irrecevabilité financière

– *Sénat.* Le ministre de l'Éducation nationale a opposé l'article 40 C avant l'ouverture de la discussion de la proposition de loi du groupe socialiste visant à instaurer la scolarité obligatoire à 3 ans, provoquant de très vives protestations de la part de la majorité sénatoriale, le 3 novembre. Dans une série de rappels au règlement, elle lui reprocha de n'avoir pas laissé se dérouler la discussion générale avant de soulever l'irrecevabilité, d'autant qu'en conférence des présidents le gouvernement n'avait pas émis d'objection à son inscription à l'ordre du jour. La commission des finances fut aussitôt réunie (art. 45, al. 4 RS) et M. Philippe Marini (UMP), son président, fit savoir qu'elle avait déclaré à l'unanimité que les paragraphes I et II de l'article 1er de la proposition étaient irrecevables. La discussion générale s'engagea ensuite, à l'issue de laquelle la proposition ainsi amputée fut retirée. Cet incident rappelle celui que provoqua, le 16 novembre 1981, Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur, en s'opposant à la discussion d'amendements (v. notre *Droit parlementaire*, n° 32).

Loi

– *Bibliographie.* J.-É. Schoettl, « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État », *in* B. Mathieu et M. Verpeaux (sous dir.), *L'Examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, Dalloz, 2011, p. 89 ; F. Chandernagor, « Lois mémorielles : un monstre législatif », *Le Figaro,* 30-12 ; P. Nora, « Lois mémorielles : pour en finir avec ce sport législatif français », *Le Monde*, 28-12.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides.* Pour la première fois, l'article d'une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie (art. 107 de la LO du 19 mars 1999, rédaction de la LO du 10 décembre 2009) a été abrogé par le Conseil (art. L p.311-2 du code du travail local) (2011-205 QPC du 9 décembre) (*JO*, 10-12). Au surplus, la censure a été encourue à huit reprises. À savoir : un membre de la phrase de l'article L. 3213-2 du code de la santé publique (2011-174 QPC, 6 octobre) ; l'article 72 de la loi du 30 décembre 1967, § 1.1° (2011-176 QPC, 8 octobre) ; des mots figurant à l'article L. 63, 2e alinéa, du code du service national (2011-181 QPC, 13 octobre) ; l'article L. 321-5-1 du code forestier (2011-182 QPC, 14 octobre) ; en tout ou partie, l'article 56-4 du code de procédure pénale, les articles L. 2312-1, L.2312-4, L. 2312-5 et L.2312-7-1 du code de la défense et les articles 413-9-1, 413-10-1 et 413-11-1 du code pénal (2011-192 QPC, 10 novembre) (*JO*, 11-11) ; en tout ou partie, les articles

L. 613-4, L. 613-6, L. 613-21 et L. 613-23 du code monétaire et financier (2011-200 QPC, 2 décembre); les articles L. 337 à L. 340 du code de la santé publique (2011-202 QPC, 2 décembre); l'article 389 du code de douanes (2011-203 QPC, 2 décembre) (cette *Chronique*, n° 140, p. 139).

Lois de financement de la sécurité sociale

– *Cavaliers sociaux*. De manière classique (cette *Chronique*, n° 137, p. 230), la décision 642 DC du 15 décembre a censuré sept articles de la LFSS pour 2012 qui n'avaient pas leur place dans cette loi, telle que déterminée par la loi organique prévue par l'article 47-1 C.

Loi de finances

– *Bibliographie*. Cour des comptes, *La Mise en œuvre de la LOLF: un bilan pour de nouvelles perspectives*, La Documentation française, 2011 ; F. Mordacq, « Premier bilan de LOLF, cinq ans après sa mise en œuvre », *RFFP*, n° 116, 2011, p. 83.

– *Cavaliers financiers.* La loi de finances pour 2012 comportait six articles étrangers au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la LOLF, constate la décision 644 DC du 28 décembre qui les censure d'office. Il en va de même de deux dispositions de la loi de finances rectificative, dont une était contestée par les saisissants et l'autre relevée d'office par la décision 645 DC du 28 décembre.

– *Examen*. Conformément à l'article 120 RAN, la conférence des présidents des 12 juillet et 27 septembre 2011 a reconduit pour l'examen du projet de loi de finances pour 2012 la procédure de commissions élargies à l'ensemble des députés. Y ont participé les ministres concernés, les rapporteurs, les porte-parole des groupes. Ces réunions ont fait l'objet de publicité analogue à celles de la séance publique à la salle Lamartine, « le petit hémicycle » (*JO*, 21-10).

– *Sincérité.* À l'instar de la première loi de finances rectificative (cette *Chronique*, n° 140, p. 140), la sincérité de la loi de finances pour 2012 était contestée, mais la décision 644 DC du 28 décembre observe que le gouvernement a présenté des amendements à la seconde partie pour tenir compte de la modification des prévisions initiales ainsi que des mesures fiscales prévues dans la 4e loi de finances rectificative; il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil que les hypothèses économiques de croissance finalement retenues « soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déférée ».

Ministres

– *Bibliographie*. D. Ribes, « Le rôle du ministre chargé des relations avec le Parlement », in *Les Commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Université de Toulouse 1 Capitole, Montchrestien, 2011, p. 123.

– *Condition individuelle*. M. Bertrand a été renvoyé en correctionnelle, le 16 décembre, pour diffamation à l'égard du site *Mediapart*, accusé d'utiliser des « méthodes fascistes », après la publication d'un entretien avec une ancienne comptable de Mme Bettencourt (*Le Monde*, 29-11).

– *Solidarité*. MM. Léonetti et Laffineur ont pris l'initiative, le 12 octobre, d'un

regroupement des « Humanistes » pour « équilibrer le message de l'UMP » face à la Droite populaire de leurs collègues, MM. Mariani et Wauquiez. La démarche centriste a reçu l'appui de 109 parlementaires (*BQ*, 13-10). M. Juppé a jugé « non opportune » le 21 décembre, sur France 2, l'adoption, par l'Assemblée nationale, de la proposition relative à la condamnation du génocide.

V. *Cour de justice de la République. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

Nouvelle-Calédonie

V. *Droits et libertés. Loi. QPC.*

Parlement

– *Bibliographie*. J.-M. Cotteret, *Les Avatars de la volonté générale*, Éditions Michalon, 2011 ; J.-F. de Bujadoux, « Le nouveau Parlement : la révision du 23 juillet 2008 », *Fondapol. Fondation pour l'innovation politique*, 2011.

Parlementaires en mission

– *Nominations*. Deux députés ont été désignés : M. Brindeau (Loir-et-Cher) (NC) et Mme Fort (Yonne) (UMP) respectivement auprès du ministre de la Fonction publique (décret du 3 novembre) (*JO*, 4-11) et de celui de l'Intérieur (décret du 10 novembre) (*JO*, 11-11). Deux sénateurs ont été appelés à cette fonction : MM. Chatillon (Haute-Garonne) (ratt. UMP) à l'Écologie (décret du 18 octobre) (*JO* 20-10) et Arthuis (Mayenne) (UCR), ancien ministre (décret du 9 novembre) (*JO*, 10-11), qui retrouve Bercy à l'Économie et aux Finances (cette *Chronique*, n° 140, p. 142).

Partis politiques

– *Bibliographie.* Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2010*, supplément au *JO* du 27-12.

– « *Primaires citoyennes* ». La désignation du candidat présenté par le Parti socialiste à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai a donné lieu à un scrutin ouvert aux sympathisants inscrits sur les listes électorales. À l'issue du second tour, auquel ont participé 2 860 157 électeurs le 16 octobre, M. François Hollande, député de Corrèze, a été désigné par 56,57 % des suffrages contre 43,43 % à Mme Martine Aubry, première secrétaire du PS (*BQ*, 18-10).

Saisie par l'UMP de la question des dépenses engagées lors des quatre débats télévisés de cette primaire, dont le dernier sur France 2, la commission des comptes de campagne a considéré qu'elles n'ont pas été exposées directement au profit du candidat désigné et n'ont pas à être rattachées à son compte de campagne (*BQ*, 28-12).

V. *Élection présidentielle. Sondages.*

Pouvoir réglementaire

– *Délégalisation*. Par une décision 227 L du 10 novembre, le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement du § XVIII de l'article 63 de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital, concernant la fixation à titre transitoire de la durée du mandat des membres des conseils de l'ordre national des infirmiers en fonction de la date de publication de ladite loi. Le Conseil a déclassé des dispositions figurant dans

cinq codes, dont ceux des familles et de l'éducation nationale (2011-228 L), relatives à la procédure administrative en matière d'absentéisme scolaire et des autorités habilités à exercer au nom de l'État des attributions (inspecteur d'académie, recteur) (*JO*, 24-12) (cette *Chronique*, n° 139, p. 153).

V. *Loi*.

Pouvoirs publics

– *Bibliographie*. Assemblée nationale, Sénat (services de la séance), *Les Pouvoirs publics. Textes essentiels*, 16e éd., 2011.

Premier ministre

– *Ancien Premier ministre*. La cour d'appel de Douai, a aggravé, le 15 décembre, les sanctions à l'encontre de M. Pierre Mauroy dans l'affaire des emplois fictifs de la communauté urbaine de Lille (*Le Figaro*, 16-12) (cette *Chronique*, n° 138, p. 174).

– *Comité interministériel*. M. Fillon a réuni, le 21 novembre, les ministres concernés par la récidive en matière sexuelle, au lendemain de la mort d'une collégienne, Agnès, par un condisciple (*Le Figaro*, 22-11).

– *Responsable de la défense nationale*. Faisant suite à la décision du Conseil constitutionnel (2011-192 QPC), le Premier ministre a approuvé, par arrêté du 30 novembre, l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale (*JO*, 2-12) (cette *Chronique*, n° 140, p. 143). Dans cet ordre d'idées, le décret 2011-1425 du 2 novembre porte application de l'article 413-7 du code pénal relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (*JO*, 4-11) contre les risques de captation ou de détournement à des fins de terrorisme, en particulier. Des zones à régime restrictif sont instituées (*JO*, 4-11).

– *Services*. En réponse à une question écrite de M. Dosière (app. s), le Premier ministre rappelle que lesdits services « sont historiquement hébergés dans des hôtels classés ou inscrits : Matignon, Clermont, Gouffier de Thoix, de Broglie, Cassini, Lebel, et Montalivet ». Il précise les travaux de rénovation en cours, notamment ceux relatifs à la restauration du treillage de l'hôtel de Matignon (AN, *Q*, 4-10).

V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République*.

Président de la République

– *Bibliographie*. J. Massot, *Le Chef de l'État, chef des armées*, LGDJ, 2011 ; F. d'Orcival, *L'Élysée fantôme. Les années noires*, Laffont, 2011 ; *Bonne année la France ! Les vœux présidentiels depuis 1958*, La Documentation française, 2011 ; P.-O. Caille, « Président de la République », *JurisClasseur administratif*, fascicule 100, LexisNexis, 2011 ; O. Béaud, « L'extension de l'immunité pénale aux collaborateurs du président. Un retour à la raison d'État ? » (à propos de l'arrêt de la cour d'appel de Paris, 7 novembre 2011), *D*, 2011, p. 2946, et « La condamnation de M. Chirac signe-t-elle la fin d'un pouvoir féodal ? », *Le Monde*, 21-12 ; L. Sponchiado, « Du droit de regard au droit de veto : le contrôle restreint opéré par les parlementaires sur les nominations présidentielles », *RFDA*, 2011, p. 1019.

– *Ancien président*. Interrompu par une QPC (cette *Chronique*, n°139, p. 154),

le procès de M. Jacques Chirac s'est conclu, pour la première fois sous la République, par la condamnation de l'ancien président, le 15 décembre, à deux ans d'emprisonnement avec sursis pour abus de confiance, détournement de fonds publics et prise illégale d'intérêt. Il a décidé de ne pas faire appel (*Le Monde*, 17-12).

– *Budget*. La dotation pour 2012 s'élève à 111,74 millions d'euros, en diminution de 0,5 % par rapport à l'année précédente. Elle représente 11 % de l'ensemble des crédits de la mission « Pouvoirs publics » (rapport Lannay, *AN*, n° 3805, annexe 32, 2011, p. 15).

– *Chef de la diplomatie*. Sans préjudice de sa participation au G 20, réuni le 4 novembre, à Cannes, le président Sarkozy, s'appuyant sur le secrétaire général de l'Élysée, M. Musca, a œuvré, le 27 octobre, pour l'adoption du deuxième plan d'aide à la Grèce, puis au terme de négociations avec Mme Merkel, pour le projet de traité portant réforme de la gouvernance économique et budgétaire de la zone euro, le 9 décembre ; seule la Grande-Bretagne refusant d'y adhérer (*Le Monde*, 29-10 et 11-12). Sur ces entrefaites, le 1er décembre, il s'était rendu une nouvelle fois à Toulon (Var) (cette *Chronique*, n° 133, p. 161) pour y exposer sa vision de la « refondation » de l'Union (*Le Monde*, 3-12).

– *Collaborateurs.* Il a été mis fin aux fonctions de Mme Catherine Pégard, conseiller à la présidence de la République (*JO*, 8-10) et de M. Julien Vaulpré, qui occupait les mêmes fonctions, tandis que Mme Caroline Cornu a été nommée conseiller (*JO*, 4-11). Il a également été mis fin aux fonctions de M. Daniel Matalon, directeur général des services (*JO*, 15-11).

– *Conjointe*. Dans un entretien accordé à France 2, le 20 octobre, Mme Carla Bruni-Sarkozy a défendu le bilan du président et réaffirmé sa volonté de le voir briguer un second mandat : « Je le souhaite sans doute, pour la France, en tant que citoyenne. » Elle a affirmé le souhait de participer à la campagne électorale (*Le Monde*, 22-10).

– *« Conseil politique »*. Au cours d'une réunion hebdomadaire le mardi, en début de soirée, le chef de l'État réunit ce conseil en vue des prochaines échéances électorales. Outre M. Fillon, il se compose des anciens Premiers ministres, MM. Juppé, Raffarin, du secrétaire général de l'Élysée, M. Musca ; des ministres MM. Guéant, Le Maire et de M. Copé, secrétaire général de l'UMP. La première réunion s'est tenue le 17 octobre (*Le Monde*, 20-10). Simultanément, M. Sarkozy reçoit, chaque jeudi depuis novembre, sa *task force* constituée de jeunes députés UMP, dont MM. Ciotti, Riester et Mme Rosso-Debord (*Le Figaro*, 15-12).

– *Continuité*. Dans son message de vœux, le chef de l'État a déclaré : « J'assumerai jusqu'au bout, et en totalité, les lourdes responsabilités que vous m'avez confiées » (*Le Monde*, 3-1).

– *De la référence à la convergence*. À l'issue du Conseil européen, du 27 octobre, le chef de l'État a commenté, à la télévision, le nouveau plan de sauvetage de l'euro, en vantant les mérites de l'économie allemande : « Nous allons faire converger, Mme Merkel et moi, l'économie allemande et l'économie française… Ce dont nous avons besoin,

c'est de réfléchir sur des bases franco-allemandes » (*Le Monde*, 29-10) (cette *Chronique*, n° 137, p. 236).

– *Déplacements*. Usant de la procédure de la question signalée (v. *Questions écrites*), M. Dosière (app. s) a obtenu, au titre de l'année 2010, divers éléments d'information relatifs à l'ETEC, à l'usage du chef de l'État et des membres du gouvernement : coût des rémunération et charges sociales du personnel ; montant des remboursements perçus par le ministère de la Défense ; nombre d'heures effectuées par les Airbus présidentiels (AN, *Q*, 27-12).

– *Dotation de la présidence.* M. Michel Diefenbacher (UMP) ayant observé qu'à la différence des précédentes lois de finances « il n'avait pratiquement pas été question des crédits de la présidence » et que la Cour des comptes (dont le contrôle est exceptionnellement annuel) a relevé l'amélioration de « la qualité de gestion », M. René Dosière (app. s) répliqua que ces crédits étaient utilisés « à des fins partisanes » en évoquant le quasi-doublement des déplacements en province et leur nature (1re séance du 14 novembre). V. *Élection présidentielle.*

– *Étendue de l'irresponsabilité.* La protection du chef de l'État « ne peut pas s'étendre à l'ensemble des actes et faits commis par les services et personnels de la présidence », a jugé la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris, le 7 novembre, contrairement à l'avis de classement rendu par le parquet, mais non suivi par le juge d'instruction, dans le contentieux des sondages commandés par l'Élysée (cette *Chronique*, n° 137, p. 236 et n° 138, p. 177). Toutefois, l'ordonnance du juge décidant qu'il y avait lieu d'informer a été infirmée au motif que l'instruction, qui devrait établir si le contrat litigieux avait été conclu à l'initiative du directeur du cabinet présidentiel poursuivi pour favoritisme ou à la demande personnelle du chef de l'État, « reviendrait à ce que ce dernier fasse l'objet d'un acte d'information ou de poursuite le mettant en cause », elle porterait ainsi atteinte à son inviolabilité, laquelle doit lui permettre « de mener sa mission avec la sérénité nécessaire, ce qui ne serait pas le cas si ses collaborateurs proches pouvaient être l'objet d'investigations sur des actes liés directement aux actions du chef de l'État ». Jugement de Salomon, donc, qui, en passant de l'irresponsabilité à l'inviolabilité, réserve les prérogatives judiciaires sans contredire les conclusions du parquet.

– *Opinions*. Réagissant à la tenue de l'élection primaire citoyenne du PS, le président Sarkozy a affirmé, le 11 octobre, lors du petit déjeuner de la majorité : « La Ve République ne peut être l'otage des partis politiques… Le général de Gaulle a voulu une élection à deux tours, pas à quatre tours » (*Le Figaro*, 12-10). À propos du vote des étrangers, il a estimé, le 7 décembre, que l'initiative du Sénat (v. *Révision de la Constitution*) était un « détournement de procédure. Cela s'appelle chercher un vote communautaire quand on n'est pas capable d'avoir un vote populaire » (*ibid.*, 8-12).

– *Président protecteur.* Confronté à la crise, le président a repris cette posture à Toulon (Var), le 1er décembre (cette *Chronique*, n° 133, p. 161) : « Aujourd'hui, la peur est revenue… Cette peur porte un nom : c'est la peur pour la France de perdre la maîtrise de son destin… Pour rendre aux Français la maîtrise de leur avenir, il faut rendre à la France

la maîtrise de son destin » (*Le Monde*, 3-12).

À propos de l'accord européen de refondation du 9 décembre, le président a affirmé dans son entretien au *Monde*, le 13 décembre : « On ne déléguera pas à d'autres notre souveraineté économique. Il s'agira d'un exercice partagé de la souveraineté par des gouvernements démocratiquement élus. On conforte sa souveraineté et son indépendance en l'exerçant avec ses amis, ses alliés, ses partenaires. »

Face à une « crise inouïe », affirmera-t-il, le 31 décembre, en présentant ses vœux, « mon devoir est de faire face et de vous protéger » (*Le Monde*, 3-1).

– *Réunions de ministres.* À la suite de l'annonce par le Premier ministre grec d'un référendum sur l'accord européen, le chef de l'État a convoqué le Premier ministre, les ministres concernés et le gouverneur de la Banque de France, le 1er novembre (*BQ*, 2-11). Le plan de rigueur présenté le 7 novembre par le Premier ministre au conseil des ministres exceptionnel du 6 a été précédé d'une réunion analogue (*Le Monde*, 8-11).

– *« Sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation ».* En matière de secret de la défense nationale, le Conseil constitutionnel a estimé, le 10 novembre (2011-192 QPC), après avoir rappelé les missions respectives du président de la République « garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire » (art. 5 C) et du gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation » (art. 20 C), que le principe de la séparation des pouvoirs s'applique à leur égard. Dès lors, « le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire » (cons. 21).

– *Services.* Une nouvelle série de questions de M. Dosière (app. s) porte respectivement sur les frais exposés à l'occasion des déplacements du chef de l'État, désormais les chefs d'entreprises l'accompagnant remboursent les frais d'hébergement ; les cadeaux diplomatiques offerts ; les agents mis à disposition (178 au 1er janvier 2008, 167 au 31 décembre 2008) et le remboursement aux administrations concernées ; le budget, sans perdre de vue le coût des chasses présidentielles et la fréquentation du restaurant de l'Élysée, et celle de la crèche (39 enfants sur la période de janvier à juillet 2011) (AN, *Q*, 18-10 ; 1er et 15-11).

– *Vie privée.* Pour la première fois sous la République, le chef de l'État est devenu, le 19 octobre, père d'une fille, prénommée Giulia (*Le Monde*, 21-10).

– *Vœux.* Conformément à la coutume de la Ve République, M. Sarkozy a présenté ses vœux à ses compatriotes le 31 décembre. Des vœux inédits qui comportaient, par ailleurs, l'annonce d'une nouvelle politique avec la création d'une TVA sociale, et d'une taxe sur les transactions financières (*Le Monde*, 3-1).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Questions écrites.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie.* M. Disant, *La QPC*, LGDJ, 2011, et *Droit de la QPC*, Lamy, 2011 ; S. Brimo, « Les conséquences de la modulation dans le temps des effets des

décisions QPC », *RDP*, 2011, p. 1189 ; C. Castaing, « La QPC ne peut remplacer la CPC ! », *LPA*, 10-10 ; A. Dizier, « La princesse de la rue de Montpensier. La princesse des procédures » (poème), *ibid.*, 14-10 ; N. Maziau, « Les *bonnes raisons* de la Cour de cassation », *D*, 2011, p. 1775 ; C. Vigouroux, « Les modalités d'examen de constitutionnalité pour la QPC », in *L'Examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, Dalloz, 2011, p. 21 ; J.-É. Gicquel, « La question nouvelle, condition de renvoi d'une QPC au Conseil constitutionnel », *LPA*, 8-12 ; A. Roblot-Troizier, « QPC et PFRLR ou la constitutionnalisation d'un particularisme local transitoire », *RFDA*, 2011, p. 1209 ; Y. Gaudemet, *La Question prioritaire de constitutionnalité. Étude critique*, Les Éditions du Cridon, 2011.

– *Chr.* P. Jan, J. Bourdoiseau et J.-É. Gicquel (octobre 2010-septembre 2011), *LPA*, 12 et 13-12 ; *Constitutions*, n° 4, 2011.

– *Conformité sous réserve.* L'article 62, alinéa 2 du code de procédure pénale autorisant l'audition libre d'une personne, en dehors du régime de la garde à vue, a été déclaré conforme aux droits de la défense, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation. Cette personne doit être informée par les enquêteurs de l'infraction dont elle est soupçonnée et de son droit de quitter à tout moment les locaux de la police et de la gendarmerie (2011-191, 194 à 197 QPC, cons. 20). Une autre réserve a été énoncée, en matière disciplinaire (cons. 13) (2011-199 DC).

– *Contrôle renforcé.* Dans le prolongement de la décision 135-140 QPC du 9 juin 2011 (cette *Chronique*, n° 139, p. 150) en matière d'hospitalisation d'office pour troubles mentaux, le Conseil a resserré son contrôle, en censurant à l'article L. 3213-2 du code de la santé publique qui justifiait la privation de liberté sur le fondement de la seule notoriété publique (174 QPC, 6 octobre) (*JO*, 8-10).

– *« Disposition législative ».* De manière inédite, sur renvoi de la Cour de cassation, la disposition d'une loi locale, en clair, d'une loi du pays de Nouvelle-Calédonie, a été déférée (art. 107 de la LO du 10 décembre 2009) et censurée (2011-204 QPC). Le président du gouvernement calédonien et celui du président du Congrès calédonien ont produit des observations à l'égal du Premier ministre (art. 23-8 de la LO du 10 décembre 2010) ; *ratione temporis*, ont fait l'objet d'une contestation, l'édit du 16 décembre 1607, en matière de voirie routière, codifié entre-temps (2011-201 QPC), ainsi qu'une loi de l'État français du 15 juin 1943 relative à l'urbanisme (2011-177 QPC). Ces dispositions ont été validées (cette *Chronique*, n° 138, p. 178 et n° 137, p. 238). Au surplus, le pointillisme de la démarche des requérants se vérifie à nouveau (cette *Chronique*, n° 140, p. 139) : d'articles à un article, en tout ou partie (2011-175 QPC) ; d'un alinéa, en tout ou partie, voire à un ou plusieurs mots (2011-174 QPC) (2011-181 QPC).

– *Procédure.* Le Conseil constitutionnel a soumis aux parties un grief susceptible d'être soulevé par lui (art. 7 du règlement intérieur) (2011-199 DC). Il a demandé au Premier ministre, pour les besoins de l'instruction, des observations complémentaires (2011-192 QPC). En application de l'article 62, alinéa 2 C, le Conseil a modulé, à diverses reprises, la date à laquelle une déclaration d'inconstitutionnalité prend effet, par exemple,

au 1er janvier 2013 (2011-182 QPC ; 2011-190 DC ; 2011-203 QPC) afin de permettre au législateur d'apprécier les suites qu'il convient d'y donner, ou à l'autorité administrative (2011-192 QPC). Dans ce dernier cas, le Premier ministre devait réagir avec diligence, en matière de lieux faisant l'objet d'une classification au titre de secret de la défense nationale (décret 2011-1691 du 30 novembre) (*JO*, 1er-12).

La méconnaissance d'un objectif de valeur constitutionnelle, celui en l'espèce d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, a indiqué le Conseil constitutionnel, « ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une QPC » (2011-175 QPC) (*JO*, 8-10).

Quant aux mémoires en intervention des tiers (art. 6 du règlement intérieur modifié), la pratique se précise : observations d'une autorité administrative indépendante, donnant lieu à un mémoire en réponse (2011-200 QPC) entre autres.

– *Retenue à l'égard du législateur local : le Congrès de Nouvelle-Calédonie.* Transposant son attitude à l'égard du législateur national, le Conseil estime qu'il « ne dispose pas d'un pouvoir de même nature que celui du Congrès de Nouvelle-Calédonie ; qu'il ne lui appartient pas d'indiquer les modalités selon lesquelles il doit être remédié à l'inconstitutionnalité » d'une disposition (2011-205 QPC) (cette *Chronique*, n° 137, p. 240).

– *Retenue itérative à l'égard du Parlement.* Le Conseil a tenu à préciser dans sa décision *Régime disciplinaire des vétérinaires* (199 QPC) que « si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il [lui] incombe de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines disciplinaires encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance ». De même, classiquement, il a précisé qu'il lui revient de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue » (2011-204 QPC) (cette *Chronique*, n° 140, p. 145).

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Loi. Président de la République.*

Questions écrites

– *Objet historique.* Le ministre des Affaires étrangères et européennes rappelle les conditions dans lesquelles le Cameroun a accédé à l'indépendance en 1960, faisant suite à la publication d'un ouvrage mettant en cause l'armée française (AN, *Q*, 13-12).

– *Questions signalées.* Aux termes de l'article 135, alinéa 7 RAN, les présidents des groupes ont la faculté de signaler certaines questions restées sans réponse au-delà des délais prévus (un mois, éventuellement deux) ; « les ministres sont alors tenus de répondre dans un délai de dix jours ». Dans un rappel au règlement, M. René Dosière (app. s) a protesté, le 14 novembre, contre le fait que neuf questions signalées portant sur « le train de vie de certains ministères ou de la présidence de la République » n'aient toujours pas reçu de réponse, passé ce délai.

V. *Président de la République.*

République

– *Bibliographie.* R. Bacqué et G. Rondeau, *République*, Seuil, 2011 ; Commission des archives constitutionnelles de la Ve République, *Archives*, vol. V, *Témoignages 1958-1995*, La Documentation

française, 2011 ; J.-L. Pezant (†), « La pensée politique de Waldeck-Rousseau » (rééd.), in *Écrits de Jean-Louis Pezant*, *op. cit*., p. 3. ; M. Verpeaux, « Langues régionales et QPC : l'impossible dialogue », *AJDA*, 2011, p.1963 ; « Loi de 1905 et aides des collectivités publiques aux cultes » (dossier), *RFDA*, 2011, p. 967.

– *Maison de l'histoire de France*. Le décret 2011-1928 du 22 décembre crée cet établissement public, placé sous la tutelle du ministère chargé de la culture (*JO*, 23-12).

– *Un nouveau 11 novembre ?* Le chef de l'État a exprimé le souhait que cette date soit consacrée à l'avenir à la commémoration de tous les morts pour la France, à l'exemple du *Memorial Day* aux États-Unis (*Le Monde*, 13-11).

Résolution (art. 34-1 C)

– *Assemblée nationale.* Les députés ont adopté à l'unanimité, le 6 décembre, la proposition de résolution présentée par Mme Danièle Bousquet (SRC) et M. Guy Geffroy (UMP), « réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution ».

Résolution (art. 88-6 C)

– *Assemblée nationale.* Première application de cette disposition introduite par la révision de 2008 : l'Assemblée nationale a adopté, le 8 novembre, la résolution de la commission des affaires européennes émettant un avis négatif sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement relative à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

En revanche, c'est au titre de l'article 88-4 C que la commission des affaires européennes du Sénat a adopté dans le même sens, le 17 novembre, une proposition de résolution de Mme Catherine Tasca (s) qui estime préférable de ne pas modifier les règles sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

Révision de la Constitution

– *Procédure en cours*. Dans sa séance du 8 décembre, le Sénat a voté, en première lecture, par 173 voix contre 166, au bénéfice de l'abstention de centristes, la proposition de loi constitutionnelle visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissant de l'Union européenne résidant en France, adoptée par l'Assemblée nationale en mai 2000, sous le gouvernement Jospin (v. Sénat, rapport Benbassa, n° 142, 2011). Mais, l'adoption en termes différents l'a été, à bien des égards, en conscience. Car, en cas contraire, un référendum, déclenché par le président de la République, aurait été organisé; le recours au Congrès du Parlement ne valant que pour le seul projet de révision (art. 89 C). En tout état de cause, c'est la première proposition qui, en tant que telle, franchit cette phase du processus normatif, confirmant le principe selon lequel l'écoulement du temps, lié au renouvellement des assemblées, ne vaut pas caducité, à l'exemple du précédent de 1963 (v. notre *Droit parlementaire*, 4e éd., Montchrestien, 2010, n° 355).

V. *Président de la République*.

Séance

– *Incident*. En réponse à une question du groupe SRC, le 8 novembre, M. François Baroin, ministre de l'Économie, a

évoqué « les vieilles lunes socialistes qui vous ont conduits par effraction au pouvoir en 1997 », provoquant de vives protestations (« des boulettes de papier sont jetées depuis les bancs du groupe SRC vers le ministre »). Après une suspension de séance, le président du groupe socialiste demanda que le gouvernement présente ses excuses « à la représentation nationale et aux citoyens français ». Le président Accoyer, tout en rappelant que « la parole est libre », ajouta : « On ne peut que regretter certains propos pour le moins inadaptés. »

Sénat

– *Bibliographie*. Sénat (direction de la séance), *Vademecum du sénateur, l'initiative et le contrôle*, 2011 ; et *La séance plénière et l'activité du Sénat*, 2011 ; J.-P. Bel, « Les projets du Sénat de l'alternance », *Revue politique et parlementaire*, n° 1060/1061, décembre 2011, p. 10.

– *Budget*. Lors de sa première conférence de presse, le président Bel a annoncé, le 24 novembre, une réduction de 3 % de la dotation de l'État au Sénat à l'unisson de l'Assemblée nationale (*BQ*, 25-11).

– *Bureau*. Dans ses séances du 1er et du 5 octobre, la Haute Assemblée a procédé à la désignation de son bureau. Outre 14 secrétaires, président : M. Jean-Pierre Bel (S) ; vice-présidents : MM. Didier Guillaume (S), Jean-Pierre Raffarin (UMP), Mme Bariza Khiari (EELV), MM. Thierry Foucaud (CRC), Jean-Léonce Dupont (UCR), Jean-Patrick Courtois (UMP), Charles Guené (UMP) et Jean-Claude Carle (UMP) ; questeurs : MM. Jean-Marc Todeschini (S), Gérard Dériot (UMP) et Alain Anziani (S). Au sein du bureau, 5 délégations ont été instituées, lors de la réunion du 16 novembre, à savoir : conditions d'exercice du mandat de sénateur ; conditions matérielles et financières applicables aux sénateurs ; communication et relations avec la chaîne parlementaire ; activités internationales et groupes interparlementaires d'amitié et aux ressources humaines et à l'association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS). Le bureau n'accueille que 6 femmes sur un total de 26 membres : une vice-présidente et 5 secrétaires, soit 23 %.

– *Comité de déontologie parlementaire*. Le bureau a reconstitué ledit comité pour une durée de trois ans, le 16 novembre, composé d'un représentant par groupe. Il est présidé par Mme Catherine Tasca (S). Lors de sa réunion du 14 décembre, le bureau a adopté un dispositif relatif à la prévention des conflits d'intérêts, c'est-à-dire « les intérêts privés qui pourraient indûment influer sur la façon dont [les sénateurs] s'acquittent des missions liées à leur mandat ». Par suite, il a été inséré à l'IGB un chapitre XX *bis* (cette *Chronique*, n° 138, p. 154).

– *Composition*. Le siège de sénateur de Lozère est devenu vacant à la suite de l'annulation, par le Conseil constitutionnel, le 22 décembre (*JO*, 24-12) de l'élection de M. Alain Bertrand (RDSE). Par suite, la majorité de gauche se réduit à six sièges (177 contre 171).

– *Président*. M. Jean-Pierre Bel (Ariège) (S) a été élu le 1er octobre, au premier tour, président de la Haute Assemblée par 179 voix contre 134 au président sortant M. Gérard Larcher (UMP) ; Mme Valérie Letard (Nord) (UCR) obtenant 29 suffrages. Sixième président depuis 1959, après Gaston Monnerville (1959-1968), Alain Poher (1968-1992), René Monory (1992-1998), Christian Poncelet (1998-2008) et Gérard Larcher (2008-2011), soit

le mandat le plus court, M. Jean-Pierre Bel est le premier président socialiste du Sénat, le plus jeune (61 ans) et le premier président d'un groupe à accéder à cette responsabilité. D'une manière générale, son élection légitime le Sénat, et ouvre une situation institutionnelle et politique inédite sous la Ve République.

Quant à son cabinet, outre M. Frimat, ancien vice-président du Sénat, conseiller auprès du président, M. Lemas en est le directeur, M. Rullier, directeur adjoint et M. Besnard, chef de cabinet. Plusieurs fonctionnaires parlementaires l'ont rejoint (senat. fr/presidence/cabinet. html). Dans son discours inaugural, le 1er octobre, le président s'est déclaré le défenseur de « la République des territoires », de « la République laïque » et de « la République du vivre-ensemble ». « Je ne serai jamais là pour servir un clan ou une clientèle », devait-il ajouter.

– *RS.* Le Conseil constitutionnel a validé, le 22 décembre, la résolution modifiant le règlement de la Haute Assemblée (2011-643 DC) : le nombre minimal requis pour la formation d'un groupe est abaissé de 15 à 10 membres (nouvel art. 5) ; le nombre des commissions permanentes (art. 43 C) est porté à 7, avec la création de celle au développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (nouvel art. 7 RS) (*JO*, 24-12).

V. *Bicamérisme. Commissions. Contentieux électoral. Cour de justice de la République. Délégations parlementaires. Groupes. Parlementaires en mission.*

Sondages

– *Publication*. Le CSA a annoncé dans un communiqué, le 4 octobre, que la publication de sondages la veille et le jour de chaque tour du scrutin pour la primaire citoyenne du PS n'est pas prohibée (*BQ*, 5-10). L'interdiction ne concerne que les seules élections nationales et européennes (art. 11 de la loi du 19 juillet 1977, rédaction de la loi du 19 février 2002).

Vote

– *Bibliographie.* A. Amjahad, J. M. de Waele et M. Hastings (sous dir.), *Le Vote obligatoire*, Economica, 2011.

– *Listes électorales*. Le millionième Français de l'étranger enregistré sur les listes électorales s'est inscrit, le 12 décembre, à Moscou, a annoncé le secrétaire d'État aux Français de l'étranger (*BQ*, 14-12).

– *Modalités*. Le ministre chargé des relations avec le Parlement rappelle que, pour l'élection des députés par les Français établis hors de France, quatre modalités de vote ont été retenues : le vote à l'urne en personne (dans l'un des bureaux de vote ouverts par les postes diplomatiques et consulaires) ; le vote à l'urne par procuration ; le vote par correspondance sous pli fermé et par voie électronique internet (art. R. 176 à R. 176-4.7 du code électoral) (rédaction du décret 2011-843 du 15 juillet 2011) (cette *Chronique* n° 140, p. 137).

V. *Autorité judiciaire*.

Vote bloqué

– *Exceptions.* Les propositions inscrites à la « niche » du groupe socialiste et sur lesquelles le vote bloqué avait rituellement été demandé, le 6 octobre, ont, non moins rituellement, été rejetées la semaine suivante, à l'exception de la suspension de la

fabrication et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphémol, adoptée le 12 à l'unanimité (346 voix contre 2). Il en est allé de même, le 22 novembre, pour le vote de la suppression de la discrimination dans les délais de prescription prévus par la loi sur la presse du 29 juillet 1881 (amputée toutefois d'un article à la demande du gouvernement), adoptée par 473 voix contre 4, et le lendemain pour l'allongement des congés exceptionnels accordés aux salariés lors du décès d'un proche (374 voix contre 0).

– *Loi de finances.* De manière classique, la ministre du Budget a demandé, le 15 novembre, une 2e délibération, avec l'accord, cette fois, du rapporteur général (cette *Chronique*, n° 137, p. 244), suivie d'un vote bloqué sur la seconde partie de la loi de finances pour 2012, dont le vote solennel sur l'ensemble a été reporté au lendemain.

SUMMARIES

Bastien Bosa

Australia in Historical Perspective

This article presents a brief overview of Australian history. First, it stresses the time-old presence of the Aborigines so as to recall that the history of the continent-island did not start with the arrival of Captain Cook in 1770. Then, it considers the formation, in the 19th century, of a British settlers' colony and its transformation, in the 20th century, into an English-speaking nation state. It also criticizes a certain historiographical trend that tends to relegate the Aborigine people to the pre-colonial past.

Tamara Lajoinie

Constitutional Identity and Democracy in Australia

The Australian constitutional system establishes a plural constitutional identity which borrows from both the historical principles of British parliamentary monarchy and the voluntarism of American federalism. The choice of institutional and constitutional syncretism means that the former British colony is a remarkable example of pacified federalism on a continental scale and allows for a useful reflection about the specific reception of the notion of political democracy by such a legal system. Such a reflection cannot be disconnected from an inquiry focusing on the genesis of the federal constitution, as well as on the current meaning of the defining principles of Australian constitutional identity.

Abdelkrim Maamouri

Australia as a Melting Pot of Theories about the Separation of Powers

The Australian conception of the separation of powers is highly original. Its specificity comes from a form of hybridization between the British and American models. It rests, on the one hand, on the

rationalized fusion of the legislative and executive powers and, on the other, on the preeminence of the judicial branch.

Cheryl Saunders
Australian Federalism and Local Autonomy
This article outlines the form and constitutional structure of the Australian federation and explains its operation in practice. It argues that, while on the face of the Constitution the federation is devolutionary in terms of both institutions and the distribution of powers, it has become progressively centralized over time, through Commonwealth action, judicial interpretation and intergovernmental co-operation. Federalism nevertheless was and is a defining feature of Australian constitutionalism that, even now, operates as a significant check and balance in the Australian constitutional system. The article concludes by identifying some pending developments, each of which has the capacity to affect the future direction that Australian federalism takes.

Marion Maddox
Political Dynamics in Australia: Religious Politics in a Secular Polity
Religious belief and practice in Australia have fallen sharply since the 1960s. But, since 1996, religious language and themes have become increasingly prominent in the nation's political discourse. This trend is equally evident in the speeches of the Prime Minister, Julia Gillard, a self-declared atheist, and the Leader of the Opposition, Tony Abbott, a devout Catholic. The rising prominence of religion in Australia's political culture has less to do with the beliefs and practices of citizens than it does with religion's symbolic associations, and the supposed gaps that they fill in a political space profoundly shaped both by Australia's involvement in the so-called "War on Terror" and by both major parties' enthusiastic embrace of the neo-liberal consensus.

Martine Piquet
Australian Multiculturalism
Multiculturalism was introduced in 1973 by Gough Williams' Labour government. It follows the Canadian model and advocates an active and welcoming acceptance of immigrants and a consideration of the specific needs of ethnic communities, including the Aborigines. It has become one of the driving force in the construction of Australian

national identity. Although criticized, it is always presented as a priority by all the right wing or left wing governments. Yet, it seems to have lost much of its original substance and even to be on the verge of being abandoned.

Guy Scoffoni

Rights, Judges, and the Australian Conception of the Rule of Law

Loyalty to the principles of the British parliamentary system has long delayed the advent of modern constitutionalism in Australia. In the recent period, the High Court has significantly contributed to the development of constitutional norms and to the protection of rights and liberties. It has, thus, shaped an original form of the rule of law, which combines the British notion of the rule of law to American constitutionalism.

Sarah Murray

The Future of Australia and its Connections with the United Kingdom: from Monarchy to Republic?

This article explores the conceptual, practical and sentimental obstacles which have meant that Australia has, well over 100 years after Federation, retained its monarchical ties with the United Kingdom. It traces the unsuccessful referendum attempt in 1999 to convert Australia into a republic and outlines what would need to change for Australia's frozen constitutional status to thaw.

Fabrice Argounès

Australia and the Temptation of Regional Power

Australian foreign policy is an essential element of the identity of a country caught between Western history and Asian geography. Canberra has accompanied the regional transformations in Asia and the Pacific while maintaining the centrality of the alliance with the United States, which is a defining feature of Australia's international identity. However, the ambition and assertion of power, omnipresent in the speeches of Australian leaders, focus increasingly on the neighbouring countries and the region as a whole. As part of an increasingly coherent and structured regional system, which is imposing its economic, political, strategic and institutional priorities, Australia is developing its influence through a number of roles: Washington's privileged ally, the policeman of the Pacific, a major player in South-East Asia, the sponsor of Asian regionalism or energetic superpower

in order to preserve its prosperity and security, which has been the country's priority since its origin.

Richard Shaw
NPM in Australia: Past Present and Future
Two decades ago Australia was in the vanguard of the new public management (NPM): departments were restructured, markets for public services were created or strengthened and service delivery was outsourced as reformers set about applying private sector principles in the public service. This article explores the impact of NPM thinking on institutional arrangements within the Australian federal bureaucracy. To establish whether NPM remains the dominant influence on thinking in Australia, a recent major review of the Australian public service is also examined. The article concludes that while the bases of the original NPM reforms remain substantially in place, NPM orthodoxy is being eroded by new ways of thinking about public administration.

Xavier Pons
Australian Culture between East and West
Australia has long defined itself culturally as a Western – and more specifically British – country and has remained blind to its own specificity, notably regarding the Aborigines, while also cultivating a real phobia toward Asia. Yet, for a few decades, under the influence of political, economic and demographic changes, it has come to term with its geographic reality and has accepted to incorporate in its own culture the non British components it had rejected for so long (mainly the Aborigine and Asian elements). By becoming cosmopolitan and composite, Australian culture has greatly gained in vigor and diversity.

CHRONICLES

Philip Norton
A Constitutionnal Innovation:
Fixed-Ferm Parliaments in the United Kingdom

Pierre Astié, Dominique Breillat
and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(October 1st – December 31st, 2011)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(October 1st – December 31st, 2011)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro :.....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

☐ M. ☐ Mme ☐ Mlle
Nom :.....
Prénom :.....
Adresse : .....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », AVRIL 2012
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-106429-2
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN DIDOT À MESNIL-SUR-L'ESTRÉE (27)
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2012. N° 106429 (XXXXXX)
IMPRIMÉ EN FRANCE