

**Edmond Orban**

**Éléments de centralisation et décentralisation  
dans quatre états fédéraux  
et la Communauté économique européenne**

Cette étude a été présentée le 28 janvier 1992. La transcription intégrale du témoignage d'Edmond Orban se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 22



## 1. Introduction

Nous définissons ici quelques concepts de base nous permettant de mieux comprendre les phénomènes abordés dans cette étude.

### 1.1 État fédéral et confédération d'États

Il existe de nombreuses définitions du fédéralisme et d'innombrables expériences sont souvent qualifiées de fédérales. Ainsi, certains auteurs considèrent que les Ligues de cités grecques, l'O.T.A.N. ou l'O.N.U. constituent en quelque sorte des fédérations.

Quant à nous, nous nous limiterons à l'État fédéral (dans quelques sociétés industrialisées et démocratiques) d'une part et d'autre part à la Confédération d'États souverains. Dans le premier cas, on parle de fédéralisme intra-étatique (à l'intérieur d'un État ou Bundestaat). Dans le second, il s'agit du fédéralisme interétatique (entre États ou Staaten Bund).

L'État fédéral (Canada, États-Unis, etc.) comporte plusieurs provinces (ou Länder, cantons, États, etc.) ayant cédé une partie de leur souveraineté, voire la majorité de leurs pouvoirs à l'État central, appelé aussi fédéral ou national. Pour un auteur tel que Carl Friedrich, par exemple, dans un État vraiment fédéral, aucun des deux niveaux de gouvernement n'a le dernier mot. Car «tous les deux sont souverains, chacun dans leur domaine».

En réalité, l'État fédéral tend à établir et à renforcer un ordre suprarégional qui lui assure la légitimité dernière parce qu'il prétend agir au nom de la majorité des citoyens du pays. En outre, sur la scène internationale, il est reconnu comme l'acteur principal et en dernier ressort le seul interlocuteur des autres gouvernements (voir ses pouvoirs exclusifs en matière de relations internationales et de défense).

Cet État n'est pas le résultat d'un contrat, d'un pacte ou d'un traité. Il découle d'une constitution à laquelle il est subordonné tout comme d'ailleurs les autres États «provinciaux». Cette constitution est d'ailleurs parfois imposée à la minorité (voir l'opposition des petits cantons catholiques en Suisse en 1848 et l'opposition des libéraux d'Antoine-Aimé Dorion au Bas-Canada en 1867).

D'autre part, dans l'État fédéral idéal, il existe des éléments de coopération et de participation très importants pour les communautés politiques composantes. Elles sont censées être représentées dans les organes décisionnels centraux, gouvernements, administration, cours de justice, chambre fédérale, etc. Cette dernière devant d'ailleurs théoriquement défendre l'autonomie des provinces, Länder, etc.

On constate en même temps que les gouvernements centraux tendent à augmenter leurs pouvoirs et leur champ d'intervention dans les deux domaines précités et l'économie au sens large. Et ce, en dépit de réactions cycliques, généralement de faible amplitude si l'on considère la

dynamique de la centralisation à long terme. On va même jusqu'à dire, en Allemagne notamment, que l'on s'achemine vers un État unitaire, même si on y maintient une forte décentralisation administrative au profit des Länder.

Au pôle opposé, la Confédération d'États ne comporte pas d'État supranational. C'est une association libre d'États souverains, désireux de protéger ensemble un certain nombre d'intérêts. Il s'agit tout d'abord, en général, d'assurer la protection de leur propre territoire (défense, politique étrangère) ainsi que leurs intérêts économiques. Ces motifs se retrouvent à des degrés divers selon la conjoncture et pas nécessairement dans cet ordre d'importance.

La Confédération résulte d'un contrat au sens large que l'on peut résilier moyennant certaines modalités. Chaque État membre peut donc sortir librement de cette association (du moins en théorie). Pour gérer cet ensemble, chaque État envoie une délégation à une assemblée commune appelée entre autres, diète ou Congrès. Les délégués y sont liés par les instructions données par leur gouvernement respectif. Ils votent en bloc par État, sont nommés, révoqués et payés par lui. Ils n'ont de comptes à rendre qu'à leur gouvernement.

Le fonctionnement et les pouvoirs de cette assemblée sont très différents de ceux d'un État fédéral. Elle est d'une toute autre nature, étant à la fois législative, exécutive et judiciaire. Dans la Confédération, à l'état pur, les délégués votent à l'unanimité. Dans les confédérations mitigées, on se contente d'un vote à une forte majorité (9/13 dans la Confédération des 13 colonies américaines).

Un de ses problèmes réside dans le fait qu'elle n'a pas de pouvoirs coercitifs. Elle doit passer par l'intermédiaire des États membres pour faire exécuter ses «décisions». En pratique, un État peut refuser d'appliquer une décision s'il la juge contraire à ses intérêts. Dans la Confédération précitée, on peut donc dire qu'au niveau de l'application, l'unanimité était requise quelle que soit la majorité du vote au Congrès.

## *1.2 De la Confédération à l'État fédéral*

On a souvent, jusqu'ici, souligné surtout les carences les plus visibles des confédérations sans y voir les éléments positifs et les possibilités (à condition d'effectuer des ajustements importants).

Fait certain, il s'avère impossible de faire fonctionner longtemps une confédération en exigeant la règle d'unanimité dans les décisions. À moins que cela ne soit qu'une pure forme, comme dans le cas des confédérations dominées par un ou plusieurs acteurs, plus puissants. En second lieu, l'assemblée confédérale doit disposer d'un minimum de moyens coercitifs pour faire appliquer ses décisions. Certes, en général, elle dépend des États pour assurer cette exécution mais ces derniers devraient être liés obligatoirement à celles-ci. Dans le cas de la Communauté économique européenne, par exemple, on voit comment les décisions de la Cour de Justice des communautés européennes (C.J.C.E.) s'imposent (sans recours à la force) aux différents États

et construisent un nouvel ordre juridique supranational. Dans d'autres cas, les décisions du Conseil des ministres s'imposent, ne fut-ce que par crainte des sanctions économiques. Par contre, dans la Confédération des 13 colonies (1776-1789), il n'y avait pas de véritable gouvernement, ni d'administration, ni cour de justice mais plutôt une sorte de congrès des ambassadeurs des différents États venant de déclarer leur souveraineté. Cette confédération, dirigée par une équipe remarquable, a néanmoins réussi à gagner une guerre d'indépendance contre la première puissance maritime du monde et à jeter les bases d'un régime démocratique fort progressiste pour cette époque, quand on le compare avec celui des autres pays. Les «pères fondateurs» de l'État fédéral (1789), en dépit d'une forte opposition des «autonomistes» ont cependant estimé qu'elle était trop faible pour garantir la sécurité externe et interne (peur d'une trop grande démocratisation ou de la démagogie) des États. De plus, la construction d'une société nouvelle et les besoins d'un marché commun les poussaient, déjà alors, à exiger une forte centralisation des pouvoirs économiques. Bien que l'État fédéral intervienne peu dans le domaine économique, en cette fin du 18<sup>e</sup> siècle, il est cependant déjà équipé quasi aussi bien que les États fédéraux modernes, surtout quand il fait une utilisation poussée de ses pouvoirs implicites. Tout comme les États-Unis, l'Allemagne et la Suisse se sont dotés d'un État fédéral au 19<sup>e</sup> siècle après une longue série d'expériences confédérales. L'Allemagne a même connu un État unitaire totalitaire pendant le court mais tragique intermède du 3<sup>ème</sup> Reich; la plus parfaite antithèse d'une confédération démocratique.

### *1.3 Centralisation politique, décentralisation administrative*

Le terme centralisation est lui aussi fréquemment utilisé de façon variable et peu rigoureuse. Ici nous nous intéressons spécialement au modèle fédéral «centralisation politique - décentralisation administrative» auquel s'apparentent, plus ou moins, les États fédéraux vus plus loin. Distinguons, tout d'abord, la déconcentration (pratiquée dans l'État unitaire et dans une moindre mesure dans l'État fédéral). En vertu de celle-ci, le gouvernement central confie à ses propres fonctionnaires le pouvoir d'appliquer ses décisions dans le cadre des lois nationales. Ces fonctionnaires ou agents sont donc nommés, révoqués et payés par lui. Mais ils sont ses représentants sur place, «en province», et ils disposent d'une marge de manoeuvre variable. En dernier ressort, ils dépendent de leur gouvernement et sont contrôlés par lui (en France, voir, par exemple, le préfet et au Canada, les agences et bureaux fédéraux à l'intérieur des provinces). Ce système peut être efficace dans la mesure où ces services sont compétents, bien équipés et soucieux des intérêts locaux. Il permet en même temps d'alléger et d'assouplir les structures administratives centrales tout en laissant au gouvernement la haute main sur les questions essentielles, en conformité avec ses propres politiques. Il y a plusieurs types de déconcentration, les déconcentrations techniques ou fonctionnelles sont confiées non plus à des représentants polyvalents ou spécialisés du gouvernement central, mais à des fonctionnaires placés à la tête de services ayant un champ d'action national et une mission spécialisée. De tels services peuvent disposer d'une personnalité juridique distincte. Mais, eux aussi, relèvent directement du gouvernement et sont l'objet de contrôle, quels qu'en soient les formes et le degré.

La déconcentration, généralement avantageuse pour le palier de gouvernement le plus élevé, risque cependant de court-circuiter les services des «provinces» même dans les matières qui ressortent de leur compétence, en particulier dans les «zones grises». À la longue, elle tend à favoriser les intérêts administratifs et politiques d'un gouvernement en compétition avec l'autre soucieux de conserver son autonomie. Elle peut donc devenir la source de conflits internes et de doubles emplois coûteux et inutiles.

La décentralisation administrative est très différente, en ce sens que les missions d'exécution sont confiées à des fonctionnaires, agents ou services dépendant non plus du gouvernement central, mais bien de gouvernements intermédiaires dans le cas des États fédéraux. En R.F.A., par exemple, la majorité des lois fédérales sont appliquées par les Länder et leur propre administration, laquelle est d'ailleurs beaucoup plus importante quantitativement. Les Länder peuvent d'ailleurs exercer une influence au niveau de la procédure. Il existe une marge de manoeuvre assez importante au niveau de l'application. Cependant, dans ce cas aussi, c'est dans les institutions centrales qu'est façonné le cadre des lois. Le droit de l'État central prime d'ailleurs sur celui des Länder. On a un système comparable en Suisse où les cantons (plus les communes qui relèvent de ceux-ci) disposent ensemble de beaucoup plus d'argent et de fonctionnaires que le fédéral.

Finalement, la «décentralisation politique» constitue la pièce maîtresse d'un «fédéralisme véritable». C'est tout d'abord le pouvoir d'une entité politique telle que celle des provinces canadiennes, par exemple, de se donner ses propres règles, de formuler ses propres lois dans des domaines plus ou moins étendus où elle jouit (au moins théoriquement) d'une pleine autonomie. Elle dispose par conséquent d'un appareil étatique (au moins embryonnaire), avec un gouvernement, une assemblée élue, une administration, des cours de justice, etc., dont les compétences sont précisées et limitées dans une constitution fédérale. Les lois et les décisions d'une telle entité sont donc applicables sur son territoire à condition de respecter la dite constitution.

Dans les États fédéraux, co-existent à différents degrés à la fois la déconcentration, la décentralisation administrative et la décentralisation politique. Il existe une quatrième catégorie qualifiée parfois abusivement de décentralisation politique, c'est celle où des communautés politiques participent via un sénat fédéral (Conseil des États en Suisse) à l'élaboration de la législation fédérale. Nous verrons plus loin dans quelles conditions et dans quelle direction s'opère cette participation et finalement comment l'autonomie et les intérêts des provinces, cantons, etc., y passent finalement à l'arrière plan.

Mentionnons aussi, pour ajouter à la confusion, que certains qualifient de décentralisation politique le fait que les ministres, législateurs de la chambre basse, administrateurs, juges, etc. lorsqu'ils représentent bien les différentes régions dont ils proviennent, permettent à celles-ci d'être associées au processus décisionnel national. En réalité, ce phénomène se retrouve aussi bien dans un État unitaire très centralisé et il n'a rien à voir avec la décentralisation politique telle que définie plus haut, sans quoi ce concept perd toute valeur opératoire. L'important, c'est

donc de voir quels sont les pouvoirs réels que comporte cette catégorie sans laquelle le fédéralisme perd sa véritable signification. Et ici, nous rejoignons la définition de Carl Friedrich quand il écrit qu'il n'y a de fédéralisme que si une série de communautés politiques coexistent et interagissent comme des entités autonomes, unies dans un ordre commun possédant son autonomie propre. Il ne peut y avoir de souverain dans un système fédéral, affirme-t-il pour terminer. Les faits démontrent cependant que la dernière affirmation n'est guère conforme aux faits observables dans les États fédéraux et même dans les confédérations. C'est d'ailleurs précisément ce qui fait qu'une confédération à l'état pur (avec règle de l'unanimité notamment) est très difficilement praticable. Et ce, surtout dans les sociétés industrialisées aussi compliquées que les nôtres et avec des problèmes nombreux qu'il faut trancher vite et bien. Ce qui exige que l'on précise clairement quel est l'endroit où se prennent les décisions les plus importantes. En pratique, on risque d'osciller entre des solutions mixtes, combinant des éléments de confédération pondérée et ceux découlant de l'existence d'un État fédéral. Mais ce dernier est porté par nature à accroître ou au moins à conserver ses pouvoirs déjà forts étendus dans la totalité des États fédéraux actuels.

## ***2. Centralisation des pouvoirs essentiels dans l'État fédéral***

### ***2.1 Compatibilité du fédéralisme avec trois régimes politiques démocratiques***

Quand certains auteurs prétendent que dans un État fédéral comme les États-Unis «il ne peut y avoir de souverain, personne n'a le dernier mot», un tel énoncé ne cadre certainement pas, à plusieurs égards, avec la réalité et les exigences d'un présidentialisme américain.

Dans ce dernier, la fonction présidentielle n'a cessé de se renforcer considérablement depuis la guerre civile, au cours des guerres mondiales et surtout lors de la grande crise des années trente. Ceci s'est opéré aux dépens du Congrès (dimension horizontale) et des États (dimension verticale). Tout d'abord, grâce aux pouvoirs du chef de l'exécutif en matière de défense et de politique extérieure et ensuite grâce à ses pouvoirs économiques. L'utilisation plus poussée de ces dernières résulte des exigences d'une grande société urbaine et industrialisée en termes de stabilité économique. À cela s'ajoute la nécessité d'assurer une meilleure circulation des biens et des personnes.

En ce qui concerne les pouvoirs publics, on assiste à de nombreuses initiatives des États et des gouvernements en matière sociale et commerciale. Mais les décisions macroéconomiques se prennent essentiellement au sein des institutions présidentielles en relation évidemment avec le Congrès (spécialement ses commissions) et les autres acteurs économiques privés et publics. Finalement, c'est un seul homme élu qui est jugé responsable de la gestion économique devant l'opinion publique. Et aux élections, ce sera lui et non le Congrès ou les États qui est jugé responsable de la gestion économique devant l'opinion publique. Et aux élections, ce sera lui et non le Congrès ou les États qui sera la cible première des critiques.

Le Sénat fédéral aurait pu jouer un rôle de contrepoids en faveur de l'autonomie des États. Ce rôle contrairement à la volonté des Pères fondateurs a été mineur et de plus en plus réduit bien que cette institution soit puissante mais pas sur le terrain du fédéralisme.

Dans le régime parlementaire canadien, d'inspiration britannique, on dispose d'un élément essentiel absent dans le présidentielisme américain. Il réside dans le fait que le premier ministre s'entoure de ministres élus comme lui, ce qui à première vue pourrait permettre une meilleure représentation des régimes et assurer de meilleurs liens avec la base électorale. D'autre part, étant donné la discipline de parti et la nécessité d'une forte cohésion politique dans un régime de responsabilité ministérielle, la solidarité gouvernementale fait qu'une fois la décision prise, tous les ministres, quelle que soit leur province d'origine, deviennent coresponsables. Ils doivent se soumettre ou se démettre pour permettre le fonctionnement d'un exécutif où la dimension nationale et partisane supprime la dimension régionale.

Le régime parlementaire, dans la mesure où il s'inspire des institutions britanniques, est difficilement conciliable avec le fédéralisme sur au moins un point essentiel, et ce point est d'ailleurs un obstacle majeur pour la renonciation de la Grande-Bretagne à sa souveraineté au sein de la C.E.E. En effet, dans ce régime, le Parlement a le dernier mot (et non la Constitution, écrite ou non, qu'aucune Cour Suprême ne peut d'ailleurs faire respecter). Le Parlement est le seul souverain et il est difficile de concilier cette notion avec celle du partage de la souveraineté. Que ce partage s'effectue avec d'autres gouvernements inférieurs (comme les provinces) ou a fortiori avec un gouvernement étranger supranational, comme dans le cas de la C.E.E.

Ajoutons à cela, que tout comme aux États-Unis et dans la grande majorité des autres États, le chef de l'exécutif (président ou premier ministre) est jugé responsable, pour le meilleur et pour le pire, des politiques intérieures et extérieures. Ce processus de «centralisation psychologique» risque évidemment de simplifier à l'excès la réalité complexe de la véritable prise de décision. Mais le régime parlementaire avec un premier ministre fort rejoint sur ce point le présidentielisme aux dépens de la dimension verticale ou fédérale.

À cet égard, la Suisse constitue une exception à la règle. Elle n'a ni président élu directement par le peuple, ni premier ministre responsable devant la Chambre basse. Ici aussi il y a deux chambres élues toutes les deux mais elles ont des pouvoirs égaux. Le Conseil des États (élu par les Cantons) permet à ceux-ci de participer directement à l'élaboration des lois et d'exercer un veto absolu. Au départ, il y a ici une dimension fédérale au cœur du législatif national que l'on ne retrouve pas dans les deux autres régimes précités.

Quant au gouvernement fédéral suisse (Conseil fédéral) composé de sept membres (chaque membre est chef d'un des sept départements ministériels), il est choisi par l'Assemblée fédérale (les deux chambres réunies) parmi les citoyens éligibles et jouissant d'une expérience politique cantonale ou fédérale. La durée de son mandat coïncide avec celle de la chambre basse (Conseil national) soit quatre ans, excluant toute possibilité de vote de non-confiance et de démission



forcée du gouvernement. Ce système, unique en son genre, fonctionne en outre sur une base collégiale et les décisions y sont prises à la majorité (contrairement aux deux régimes précités où la volonté du chef de l'exécutif prévaut). Le chef nominal du gouvernement est en même temps Président de la Fédération. Il est élu pour un an seulement par l'Assemblée fédérale. Ce n'est donc en quelque sorte qu'un «*primus inter pares*». Ce régime n'empêche cependant pas l'administration fédérale d'être à la base des principales initiatives législatives surtout en matière économique. Mais elle le fait dans un cadre et un esprit qui, à première vue du moins, semblent de nature à mieux respecter l'autonomie et les exigences des cantons. Pour en juger, il faut situer le système politique suisse dans le contexte particulier qui est le sien, très différent de celui du Canada et des États-Unis, ne fut-ce qu'en raison de l'étendue du territoire et de l'histoire des «quatre nations» qui le composent.

Finalement cependant, en dépit de toutes ces réserves et de ces mécanismes, on observe, à des degrés divers et sous des formes différentes, la même tendance à la centralisation des pouvoirs essentiels.

## *2.2 Dynamique de la centralisation et constitution*

### *2.2.1 Suisse, centralisation politique, décentralisation administrative*

Dans la Constitution suisse comme dans les trois autres États fédéraux étudiés ici, la politique extérieure relève prioritairement du gouvernement central, accréditation des ambassadeurs, représentation diplomatique à l'extérieur, conclusion de traité et d'alliance, etc. Les Cantons peuvent conclure des traités avec des États étrangers dans plusieurs domaines de leur compétence (rapports de voisinage, police, administration locale, etc.) mais le tout sous le contrôle et avec l'aval du gouvernement central (le «parapluie fédéral»).

En matière de défense, l'organisation et le pouvoir de décision est centralisé mais la gestion est nettement plus déconcentrée et plus souple qu'ailleurs.

Les pouvoirs économiques attribués au gouvernement central sont nombreux et précis (bien qu'éparpillés dans la constitution). Ils comportent notamment celui-ci: le monopole d'émission de monnaie et de billets de banque par une banque d'État ou une banque centrale sous le contrôle du gouvernement. Cette banque sert de régulateur du marché de l'argent et facilite les opérations de paiement. Elle est un instrument de politique monétaire et de crédit, elle peut également réglementer le taux de change des monnaies étrangères. Antérieurement, les ressources du gouvernement fédéral provenaient surtout des impôts indirects, des douanes, des postes et télégraphes, de la régie des poudres, des taxes militaires, des droits de timbre, de l'impôt sur la consommation, le tabac, la bière, etc., de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Le gouvernement s'est également introduit dans l'impôt direct sur la fortune et le revenu, malgré le rejet en 1953 (par référendum) d'un projet concernant l'impôt fédéral direct. Traditionnellement, l'impôt direct appartenait aux cantons. En droit, les cantons disposaient donc d'une grande autonomie financière, surtout avant la Deuxième Guerre mondiale, mais la

situation a évolué depuis (voir chapitre consacré aux problèmes financiers). Le gouvernement fédéral, comme dans les autres États fédéraux, a le monopole des droits et de la législation sur les douanes. Cela lui permet de pratiquer des politiques libres échangistes ou protectionnistes selon les intérêts dominants des cantons.

En ce qui concerne les communications, le transport, l'énergie et les ressources naturelles, le gouvernement élabore et fait appliquer par les cantons des lois cadres lorsque ces derniers ont des implications transcendant les limites cantonales. Ainsi l'exportation d'énergie hydroélectrique d'un canton à l'autre et a fortiori à l'étranger ne pourrait se faire sans l'autorisation fédérale.

La législation sociale, une des plus progressistes en Occident, relève également prioritairement du fédéral qui peut édicter des prescriptions uniformes pour tout le pays quant aux conditions de travail (durée du travail, sécurité, santé, assurances, accidents, maladies, etc.).

Dans les domaines considérés théoriquement comme étant de juridiction cantonale, à savoir l'éducation et la culture, le gouvernement central suisse a poussé ses interventions assez loin. L'article 27 spécifie qu'il a le droit de créer, outre l'École Polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre. De plus on constate que son pouvoir de financement peut l'amener à intervenir de plus en plus, étant donné l'accroissement des besoins et les limites financières des cantons. Ces derniers pourvoient à l'instruction primaire (obligatoire) et gratuite pour les écoles publiques. Des subventions fédérales sont allouées aux cantons pour les aider à remplir leurs obligations, mais l'organisation et la direction de ces écoles demeurent de la compétence cantonale. Ici encore le fédéral assume un droit de contrôle, puisqu'il est déclaré dans la constitution qu'il prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferont pas aux obligations édictées par lui. Il dispose aussi du droit d'accorder des subventions aux cantons pour leurs dépenses en faveur de bourses d'étude et d'autres besoins relatifs à l'instruction. La constitution mentionne qu'on respectera l'autorité cantonale et qu'on édictera les dispositions d'exécution sous la forme de lois et d'arrêtés fédéraux de portée générale tout en respectant le droit des cantons d'être consultés.

Toujours dans le domaine de la culture, le fédéral se réserve le droit de légiférer pour encourager la production cinématographique et réglementer l'importation et la distribution de cette industrie.

Quel amendement fut le plus important? L'amendement sur les articles économiques adopté de justesse par référendum en 1947. Il confère des pouvoirs supplémentaires au gouvernement de Berne pour «augmenter le bien-être général et procurer la sécurité économique des citoyens». En vertu de ceux-ci, il peut protéger certaines branches économiques, certaines régions ou professions, remédier aux conséquences des cartels, légiférer sur le régime des banques et, conjointement avec les cantons et l'entreprise privée, prendre des mesures tendant à prévenir les crises économiques et à combattre le chômage. À lui seul cet amendement formel représente

un jalon capital en raison des multiples interventions auxquelles il ouvre la porte dans les affaires économiques. Et une fois de plus c'est au gouvernement central que ces pouvoirs sont conférés.

Nous pourrions répartir comme suit les pouvoirs et attributions des cantons et du gouvernement central:

- Pouvoirs et attributions du fédéral dans les matières où il se réserve entièrement la législation, la réglementation et l'administration: monnaie, émission de billets de banque, douanes, postes, télégraphes, téléphones, diplomatie (plus quelques secteurs d'importance moindre tels que l'alcool, la poudre à usage militaire, etc.).
- Domaines où le fédéral légifère entièrement mais où il administre conjointement avec les cantons: organisation militaire, police des étrangers, tenue des registres de commerce et des titres fonciers, énergie atomique.
- Domaines où le fédéral légifère plus ou moins complètement mais dont l'administration est entièrement laissée aux cantons: police des eaux et forêts, utilisation des forces hydrauliques et de l'énergie électrique, chasse et pêche, police sanitaire, protection ouvrière, instruction primaire, travaux publics, jeux et loteries, professions libérales, banques, etc.
- Domaines exclusivement de la compétence des cantons mais dont le fédéral peut, au nom de l'intérêt national, contrôler l'administration: notamment certains travaux publics.

En résumé, c'est un modèle de centralisation politique avec une forte décentralisation administrative. On y constate une centralisation considérable des pouvoirs, et elle englobe l'essentiel des domaines économiques et sociaux. Mais les cantons y jouent un rôle indispensable, ils sont consultés, concourent à l'exécution et à l'application des lois et mesures édictées par le gouvernement fédéral. Ce rôle implique une extension considérable de l'appareil bureaucratique cantonal et une augmentation parallèle des dépenses des cantons dans un processus que l'on peut qualifier de décentralisation administrative. L'avantage de celle-ci, c'est qu'elle permet d'assurer de meilleurs contacts avec la population grâce aux fonctionnaires cantonaux, mieux à même d'évaluer les besoins de cette dernière et l'impact des politiques pratiquées. L'autonomie cantonale est d'ailleurs relativement poussée, car, dans de très nombreux domaines, les cantons disposent d'une marge de manoeuvre remarquable pour l'application et l'adaptation des lois et des décisions du gouvernement central.

### *2.2.2 États-Unis, fin du dualisme*

Les États-Unis ont connu, eux aussi, une confédération. C'est également, tout comme en Suisse, en réaction contre les faiblesses de celle-ci qu'ils ont construit un État fédéral fort. Notamment en matière de défense et de politique extérieure mais également dans le domaine économique. À une époque où l'intervention de l'État dans l'économie est encore relativement faible et où le gouvernement des États (par opposition au fédéral) est la règle, cette contribution confère déjà

en gros les pouvoirs essentiels retrouvés dans les constitutions modernes des États fédéraux. En matière économique, parmi les plus importants signalons: le pouvoir d'émettre la monnaie, d'en fixer la valeur ainsi que celle des monnaies étrangères (sur le territoire national), de faire des emprunts sur le crédit national, d'établir et de faire percevoir des taxes, droits, impôts et excises, de veiller à la prospérité générale (clause permettant plus tard des interprétations fort larges), de réglementer le commerce avec les nations étrangères et entre les divers États membres de la Fédération. Notons que la clause de la compétence en matière de commerce interétatique permettra au gouvernement central de s'immiscer dans de nombreux domaines économiques et sociaux que l'on aurait pu considérer comme relevant de la juridiction des États. À cela s'ajoute le droit d'établir des lois uniformes en matière de faillite, de protéger les inventions et leurs auteurs en ce qui concerne les découvertes, d'établir des bureaux de poste dans tout le pays. Enfin, il y a les possibilités d'extension générale que fournit la clause dite des pouvoirs implicites, en fonction de laquelle le Congrès peut «faire toutes les lois que pourra nécessiter la mise en application des pouvoirs ci-dessus énumérés et de tous ceux dont sont investis par la présente constitution, soit le gouvernement des États-Unis, soit tous les départements ou les officiers qui en dépendent».

Certains défenseurs de l'autonomie des États ont été jusqu'à dire que le gouvernement central ne disposait que des pouvoirs expressément délégués (par l'article 1, section 8). Mais ils semblaient ignorer la présence de la clause sur les pouvoirs implicites, de sorte que l'amendement sur les pouvoirs résiduels pouvait facilement être entravé dans son application par d'autres dispositions. Mentionnons également ici le «supremacy article», où il est dit textuellement que la Constitution et les lois des États-Unis qui seront faites en conséquence de celle-ci constituent la loi suprême du pays et seront obligatoires pour tous les juges dans chaque État et cela, nonobstant les dispositions contraires insérées dans la Constitution ou dans les lois de l'un quelconque des États. Les mêmes dispositions s'appliquent en ce qui concerne les traités faits sous l'autorité des États-Unis, ces derniers ayant également force de loi dans les conditions précitées.

Nous nous sommes limités à la constitution écrite, laissant de côté l'énorme développement constitutionnel que représentent les lois fédérales, les décisions des tribunaux, les comportements politiques, etc. Dans l'immense majorité des cas, les amendements à la constitution sont donc de nature informelle. Ainsi, les dispositions prises dans le cadre du New Deal des années trente représentent des changements majeurs par rapport au texte et à l'esprit de la constitution de 1787. Cette dernière n'a cependant jamais été amendée pour intégrer les éléments essentiels du changement effectué en ce qui concerne l'extension du rôle de l'État fédéral dans de nouveaux domaines. Certes, comme nous l'avons rappelé, les constituants avaient formulé des clauses importantes comme les clauses sur la monnaie, le commerce interétatique, le pouvoir de veiller à la prospérité générale, etc. Mais ils n'auraient pas pu imaginer qu'un jour le gouvernement central entrerait systématiquement dans un domaine nouveau comme celui des lois sociales, ni surtout qu'il mettrait de l'avant des politiques économiques de nature à remettre en question le laissez-faire libéral. Or ce comportement a été accepté dans une large mesure, malgré les réactions plus ou moins fortes que l'on observe de nos jours.

### 2.2.3 *Allemagne, vers un État unitaire?*

La Constitution fédérale allemande est plus récente (1949), plus précise et plus contraignante que la «vieille» constitution des États-Unis. Elle se veut un modèle de fédéralisme coopératif et de démocratie sociale (principe d'ailleurs inscrit dans la Constitution) mais il constitue le modèle le plus poussé de la centralisation politique - décentralisation administrative, sans plusieurs contre-poids relevés en Suisse (référendum, initiative populaire, etc.).

Comme en Suisse, le droit fédéral (national) prime le droit des Länder (art. 31). Ceci, du moins à première vue, semble régler d'avance tout conflit de juridiction dans les domaines législatif et administratif.

Quant à la répartition des pouvoirs, elle s'opère comme suit. Primo, les pouvoirs législatifs attribués par la constitution au gouvernement central (fédéral) exclusivement et qui sont en grande partie ceux que l'on retrouve dans les autres États fédéraux: la fédération assure les relations avec les États étrangers mais avant la conclusion d'un traité modifiant la situation spéciale d'un land, ce dernier doit être consulté en temps utile. De plus, dans les limites de sa compétence législative, le land peut conclure des traités avec des États étrangers mais seulement avec l'assentiment du gouvernement central.

Dans les matières à incidence économique, ces pouvoirs exclusifs concernent le change, le crédit et la monnaie, les poids et mesures, le commerce extérieur, les droits de douane, la circulation des marchandises, les mouvements de paiement avec l'étranger, les traités de commerce, la navigation, les postes et télécommunications, les transports aériens, la protection de la propriété individuelle, plus quelques autres éléments découlant de ce qui précède.

La fédération a en outre le droit (article 75) d'édicter des règles générales sur le statut des personnes au service de la fonction publique des Länder, communes et autres organismes (ce qui, dans le cas des provinces canadiennes, serait également inacceptable). Les mêmes droits d'intervention existent en ce qui concerne le statut général de la presse, de l'industrie cinématographique, la chasse, la protection des sites naturels, la répartition des terres, l'aménagement de l'espace et le régime des eaux.

Les pouvoirs résiduels sont attribués aux Länder dans la mesure où les pouvoirs législatifs ne sont pas conférés à la Fédération par la loi fondamentale, ce qui implique non seulement les pouvoirs exclusifs de celle-ci mais également la législation concurrente si la fédération le veut. Et c'est ainsi que les choses se compliquent, comme nous allons le voir.

Secundo: les pouvoirs concurrents. Contrairement à ce qui existe aux États-Unis, il y a ici une longue énumération de domaines où les Länder ont le pouvoir de légiférer, tant que et dans la mesure où la fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer (art. 72). Il est clairement spécifié que dans ces domaines, le fédéral a le droit de légiférer, s'il estime qu'une question ne peut être réglée efficacement par les législateurs des différents Länder, ou parce que la

réglementation d'une matière par une loi de land pourrait toucher les intérêts d'autres régions ou de la collectivité nationale. Il peut le faire également si «la protection de l'unité juridique ou économique» s'impose et notamment «le maintien de l'homogénéité des conditions de vie au-delà des frontières d'un land». C'est évidemment plus qu'il n'en faut pour justifier l'intervention du gouvernement central, qui pourra donc agir au nom de l'efficacité, de l'unité et de l'homogénéité nationale, trois concepts axés sur la priorité du national.

Parmi les pouvoirs concurrents, relevons en particulier les suivants: le droit civil et le droit pénal, l'organisation et la procédure judiciaire, l'état civil, le droit d'association et de réunion, le droit de résidence et d'établissement des étrangers, les réfugiés; dans le domaine économique, les mines, l'industrie et l'énergie (y compris l'énergie atomique), les professions industrielles et commerciales, les banques et les bourses, les assurances de droit privé, l'expropriation, la prévention des abus économiques (législation anticartels), la production agricole et forestière, la pêche en mer, les biens fonciers, les transports (chemins de fer, trafic routier, navigation) non mentionnés dans les pouvoirs exclusifs, les communications, etc.; dans le domaine social: droit du travail, organisation sociale des entreprises, placements, assurances sociales, chômage, etc.

Tertio: les pouvoirs des Länder. Il reste finalement peu de pouvoirs à attribuer aux Länder quand on considère la quantité et l'importance des pouvoirs attribués dans les deux catégories précédentes. On constate ici combien certains auteurs risquent de simplifier les choses en déclarant que lorsque les pouvoirs résiduels sont attribués aux gouvernements intermédiaires on a beaucoup de chances d'avoir un État fédéral décentralisé. Cela aurait pu être le cas si l'énumération des pouvoirs exclusifs du gouvernement central était limitée mais pas dans le cas des constitutions plus récentes où l'essentiel a été prévu avec précision. Cependant, même dans le cas d'une constitution beaucoup plus ancienne comme celle des États-Unis, des clauses très générales comme les clauses sur le commerce interétatique ont permis des interprétations et des interventions considérables de la part du gouvernement central aux dépens des pouvoirs résiduels laissés aux États.

En R.F.A., les pouvoirs résiduels se trouvent surtout dans le domaine de l'éducation et de la culture. Mais ces pouvoirs des Länder peuvent entrer en conflit avec ceux du fédéral en matière de télécommunication (voir à ce sujet les problèmes posés par la création d'une seconde chaîne de télévision en 1961). Dans ce cas, comme dans beaucoup d'autres, tel celui de l'application du Concordat à l'encontre du droit de certains Länder, on constate combien il est devenu difficile d'empêcher l'intrusion du gouvernement central dans ce dernier refuge des droits des Länder.

En conclusion, de plus en plus d'observateurs étrangers et allemands estiment que la marge de manoeuvre des Länder diminue. Les plus pessimistes estiment même que l'on évolue vers un État quasi unitaire déconcentré et avec une forte décentralisation administrative. Ce modèle convient probablement à ce pays dont la nature est très différente de celle du Canada.

## 2.2.4 Canada, comparaisons

Une comparaison rapide avec le Canada nous montre qu'au départ la Constitution de 1867 confie également l'essentiel des pouvoirs au gouvernement central. De plus, contrairement aux trois États précités, ce palier de gouvernement se réserve les pouvoirs résiduels. Le «Canada Act» de 1982, tout comme les «amendements économiques» en Suisse et en R.F.A. après la seconde guerre mondiale se situent dans cette dynamique centralisatrice, de même qu'en ce qui concerne la charte des droits et des libertés. Cette dernière fait partie aussi des trois autres constitutions et il est vrai qu'elle est une source de pouvoirs additionnels pour le fédéral, notamment via les interprétations des cours de justice, comme on le constate aux États-Unis avec la Cour suprême. D'autre part, la résistance de certaines provinces, mais surtout au Québec, explique en partie un certain nombre d'«accommodements» divers en matière de partage des ressources financières, de programmes conjoints avec possibilité d'«opting out», etc., faisant en sorte que les pratiques constitutionnelles sont plus complexes qu'il n'y paraît, surtout si l'on ajoute les «amendements informels».

Nous pensons que l'autonomie des provinces et leurs possibilités (pour les plus importantes) sont relativement plus poussées, en fait, que celles des Länder et surtout des Cantons suisses. Mais leur marge de manoeuvre se situe néanmoins dans le même cadre et les mêmes grandes limites systémiques, à savoir celles d'un État fédéral.

## 2.3 Arbitrage et rôle d'intégration nationale des Cours suprêmes

### 2.3.1 États-Unis, intégration économique, fédéralisation des «civil rights»

Aux États-Unis, tout de suite, sous le juge en chef (Marshall), la Cour suprême a établi clairement son droit de regard sur la constitutionnalité des lois du fédéral et des États. Elle s'érige ainsi en arbitre suprême des conflits entre différents paliers du gouvernement et en gardienne de la Constitution.

Elle rejette tout d'abord les prétentions à la souveraineté de certains États membres et agit ainsi au nom de l'unité nationale. Ensuite, en voulant défendre les principes de base du système capitaliste naissant contre certains types d'intervention étatique, le judiciaire va indirectement et paradoxalement renforcer les pouvoirs du gouvernement central. En effet, au cours du dix-neuvième siècle et au début de ce siècle, la Cour suprême déclare contraires à la constitution toute une série de dispositions législatives formulées par plusieurs États en matière économique et sociale. Étant donné qu'à cette époque le gouvernement central intervenait relativement peu, les occasions de conflit avec le judiciaire étaient moins nombreuses.

Lors des deux grandes guerres mondiales et surtout lors de la crise des années trente, une plus grande intervention des pouvoirs publics étant nécessaire, la mobilisation économique qui caractérise ces périodes sera réalisée par le gouvernement central. Bien que réticente à certaines formes d'intervention (voir son rejet du New Deal au début), la Cour va finalement s'incliner.

Le gouvernement central pourra occuper des champs que le judiciaire avait en partie contribué à laisser plus ou moins fermés aux deux niveaux de gouvernement. Ainsi, après avoir longtemps défendu la thèse selon laquelle les relations de travail et d'une façon générale la réglementation de l'économie n'étaient pas de la compétence du gouvernement central, le judiciaire va changer radicalement ses positions. Dans la célèbre cause «National Labor Relation Board contre Steel Corporation», en 1937, la Cour suprême reconnaît que la production et la distribution de biens et de services dans le cadre d'un marché national ressortent de la compétence du Congrès national (en vertu de la clause du commerce interétatique mentionnée plus haut).

Lorsque la Cour s'est opposée à l'interventionnisme de l'État fédéral, elle a invoqué notamment la clause du *due process* (protection des contrats et du droit de propriété individuelle, etc.) et souvent également la clause des pouvoirs résiduels des États, invoquant à l'occasion le principe de la souveraineté des États (même jusqu'en 1976 lors de l'affaire «National League of Affairs où le fédéral fut désavoué dans sa tentative de contrôler les salaires minima payés par les États à leurs employés.

D'autre part, quand elle a voulu justifier le processus de centralisation des pouvoirs économiques, elle s'est servie de la clause dite de la suprématie nationale ou de la clause du commerce interétatique. Cumulée avec celle des pouvoirs implicites, elle permettait d'étendre considérablement le champ d'application de cette dernière (clause «élastique»).

En matière de Droits de l'Homme, on observe la même tendance à long terme même si cette matière est restée beaucoup plus longtemps une chasse gardée des États. L'adoption du 14<sup>e</sup> amendement et la doctrine de l'«incorporation» a permis finalement d'appliquer aux États un certain nombre de *civil rights* et d'étendre la portée du *due process* et de l'*Equal protection*. Ici aussi on connaîtra une phase d'accélération très rapide mais elle se situe seulement dans les années cinquante avec la Cour Warren.

On a vu que ce processus, à première vue limité aux droits de l'Homme, a eu des répercussions considérables, même en matière économique et contribué à affaiblir ici également l'autonomie des États. On le constate non seulement en matière d'éducation mais aussi d'une façon générale dans le système pénitentiaire, les services de santé, le mode de scrutin, etc. Elle a forcé les États et les gouvernements locaux à pratiquer une désagrégation effective (contrôlée étroitement par la Cour suprême et les autres tribunaux fédéraux) et poussé à la mise en place de mécanismes plus démocratiques. À côté de plusieurs aspects nettement positifs et progressiste de cette «nationalisation des libertés» américaines, il y a des effets négatifs pour les États. Ainsi, le juge en chef Rehnquist estime que la Cour suprême, sous Warren, a usurpé les pouvoirs législatifs que la Constitution avait réservés aux États, d'autant plus que les améliorations exigées avaient de fortes implications financières pour les États et les gouvernements locaux. Avec les nominations de Reagan et de Bush cette poussée a été freinée, voire même arrêtée mais il est virtuellement impossible de revenir en arrière dans ce long processus fait de hauts et de bas où finalement, l'immense domaine des droits et libertés est «nationalisé» et tombé sous le contrôle d'une cour suprême aux pouvoirs considérablement renforcés de ce fait. On semble



d'ailleurs observer la même tendance bien qu'avec des degrés et des rythmes différents, dans les autres États fédéraux abordés ici.

### *2.3.2 Allemagne, centralisation économique*

En R.F.A., la Cour Constitutionnelle comporte deux chambres, la première a juridiction sur les droits de l'Homme qui n'impliquent pratiquement pas les relations fédéral-Länder car ici le problème a été immédiatement et définitivement tranché, la Constitution s'appliquant également aux deux niveaux de gouvernement et sans restriction.

C'est la seconde chambre qui traite les conflits entre le fédéral et les Länder ou entre les Länder eux-mêmes. D'autre part, dans cette société à haut niveau de consensus (du moins avant la réunification des deux Allemagne) ces conflits sont peu nombreux. Dans cette perspective et ce contexte, quel rôle cette cour peut-elle jouer? Se contente-t-elle de laisser l'évolution suivre son cours ou contribue-t-elle à l'accélérer? Ou bien, soucieuse de l'«équilibre fédéral», s'efforce-t-elle de protéger ce qui reste de l'autonomie des Länder? Dans quelle mesure cette préoccupation est-elle présente lorsqu'elle doit trancher les litiges soumis par les gouvernements?

On peut distinguer trois catégories de conflit, ceux de nature purement fédérale (partage des pouvoirs), ensuite ceux qui sont fédéraux également mais avec de fortes implications politiques (au sens partisan du terme) opposant le gouvernement fédéral à d'autres formations politiques. Ces conflits constituent la majorité. Enfin, il y a les conflits entre les deux paliers de gouvernement (un ou plusieurs Länder contre le gouvernement fédéral) sur des questions de nature non fédérale, on les appelle conflits quasi fédéraux. Voir, par exemple, le conflit opposant la Bavière à un gouvernement social démocrate, en 1974, sur la question de l'avortement. La Cour a estimé que le gouvernement de Bonn n'avait pas respecté la Constitution puisque le Bunderstat (Chambre des Länder) n'avait pas donné son accord sur ce projet à «caractère fédéral». En réalité, c'était un conflit entre deux visions différentes et deux partis différents, sur une question morale. Les deux décisions les plus importantes relèvent de la seconde catégorie. Dans l'affaire du Concordat (1957), la Basse Saxe exigeait que l'éducation publique soit non confessionnelle pour toutes les écoles en dépit des accords signés entre le gouvernement allemand et le Vatican. La Cour reconnaît que le gouvernement fédéral a des obligations internes découlant des traités signés avec des gouvernements étrangers mais, d'autre part, le domaine de l'éducation est de juridiction «provinciale» (des Länder) exclusive. Finalement, le traité est déclaré inapplicable. Dans le cas de la Télévision (1961) le gouvernement fédéral voulait créer une seconde chaîne de télévisions publiques organisées par les Länder en collaboration avec les entreprises privées. La Cour a reconnu la compétence exclusive du fédéral en ce qui concerne les aspects techniques des transmissions et communications mais la télévision est un phénomène culturel relevant des Länder quant au contenu et aux programmes.

L'immense champ des pouvoirs concurrents - mais avec suprématie du fédéral, s'il décide de légiférer - rend précaires beaucoup de décisions de la Cour, du moins dans le champ en question dont les différentes zones sont occupées graduellement par le gouvernement central et ce, au nom du fédéralisme coopératif et du besoin de coordination à l'échelle nationale. La Cour constitutionnelle a été obligée de suivre le courant, tandis que les réactions à première vue autonomistes du sud se situaient davantage dans la perspective «contre-poids conservateurs» contre «interventionnisme étatique social démocrate» à Bonn et dans les Länder dominés par ce parti, au nord en particulier. Le clivage nord-sud suivant donc, lui aussi, la ligne partisane politique, tandis que la dimension proprement fédérale (autonomie des Länder) glissait au second plan. Quant aux conflits directement fédéraux évoqués plus haut et transcendant les lignes de partis, ils sont moins nombreux et moins importants. De l'économie générale des décisions se dégage une tendance nette en faveur de l'autonomie des Länder. En se fondant sur le fait que les pouvoirs concurrents (avec suprématie fédérale) couvrent de nombreux domaines étudiés ici, la Cour aurait pu logiquement pencher en faveur du gouvernement central. Mais elle a préféré s'appuyer sur la clause des pouvoirs résiduels, qui en Allemagne fédérale appartiennent aux Länder, et des pouvoirs implicites. Elle s'est fondée sur le principe voulant que tous les pouvoirs du fédéral doivent être explicites. Et quand ces pouvoirs sont ambigus ou imprécis, le doute profite aux Länder. Cependant, en matière de finances et d'administration, où les jugements de la Cour favorisent les États membres, les pressions en faveur d'une plus grande uniformisation - et donc d'une centralisation - continuent de s'exercer, ici aussi.

À noter également que, lorsque la Cour invoque le principe de la *Bundestreue* (fidélité au fédéralisme), elle le fait pour tenter de rétablir un «équilibre fédéral» rompu unilatéralement par le gouvernement central, mais d'une façon générale dans un climat différent de celui qui a prévalu parfois aux États-Unis ou au Canada, par exemple, lors de l'affrontement de certains États (37) ou provinces avec les institutions centrales.

Finalement, on ne peut comprendre dans toute sa dynamique le rôle de la Cour constitutionnelle en tant qu'arbitre présumé du fédéralisme qu'en le situant dans l'ensemble des mécanismes du système politique allemand.

Dans cette perspective, son rôle et ses impacts sont différents de ceux des Cours suprêmes américaine et canadienne. On a l'impression qu'en République fédérale d'Allemagne les juges de la Cour constitutionnelle, conscients de l'ampleur de la centralisation opérée dans ce pays, ont voulu en quelque sorte freiner celle-ci au nom de la *Bundestreue*.

N'ayant pas à traiter des conflits aussi sérieux et aussi nombreux - pour le fédéralisme - que les Cours précitées, sa tâche en fut facilitée, surtout, dans la mesure où elle ne faisait que suivre une évolution en cours, se contentant de la ralentir dans certaines descentes ou courbes un peu brusques.

En ce sens, la Cour constitutionnelle est à la fois un élément de la superstructure d'une société et un indicateur significatif de son évolution et de son système politique avant la réunification des deux Allemagne.

### 2.3.3 Suisse, prédominance du droit fédéral

En Suisse, le système judiciaire est très décentralisé administrativement parlant mais il est centralisé pour les éléments de base. Tout d'abord, contrairement au Canada et aux États-Unis, le code civil est fédéral (de même que le code pénal). Deuxièmement et surtout, le Tribunal fédéral doit, selon la Constitution, appliquer les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale. Mais il n'a pas à examiner leur constitutionnalité. Les arrêtés du gouvernement basés sur une délégation du législateur fédéral ne sont pas soumis au contrôle précité, le Tribunal se bornant à constater si l'on a observé la loi fédérale.

Par contre le contrôle de la constitutionnalité des lois et autres décisions des Cantons sont de la compétence du Tribunal fédéral. L'ensemble de ces caractéristiques l'apparentent davantage aux structures judiciaires d'un État unitaire. Le Tribunal fédéral exerce des fonctions comparables à celles des cours administratives au sein de ce dernier.

On ne peut donc pas dire qu'il joue un rôle d'arbitre fédéral sauf dans la dimension horizontale, c'est-à-dire à l'occasion de conflits entre cantons. Par contre, sa fonction d'intégration nationale y est beaucoup plus poussée que dans les trois autres États fédéraux étudiés, parce que au départ, la Constitution l'a amputé d'une de ses fonctions. Ce qui confère au fédéralisme suisse un caractère beaucoup moins «décentralisé» qu'on ne le pense à première vue, du moins en ce qui concerne la codification et l'interprétation de la Constitution, deux éléments fondamentaux pour l'autonomie régionale. Les tribunaux cantonaux exercent une grande activité et utilisent beaucoup de personnel pour l'application des lois et des codes fédéraux et en matière de droit cantonal le dernier recours se fait devant le Tribunal fédéral (comportant huit sections). Ce n'est certes pas un modèle inspirant pour une société comme le Canada où les aspirations à l'autonomie reposent sur d'autres fondements et dans une problématique très différente.

### 2.3.4 Canada, comparaisons

Au Canada, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres (et ancêtre de la Cour suprême) avait contribué à renforcer les pouvoirs du Parlement central, en confirmant notamment l'étendue de la clause permettant à celui-ci de légiférer au nom de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement du Canada (Affaire Russell contre la Reine, 1882). Mais presque au même moment (dans l'arrêt *Citizens Assurance contre Parsons* de 1881), ce même tribunal avait tenu à limiter la compétence du gouvernement du Canada en matière de réglementation du commerce.

En 1883 (*Hodge contre la Reine*), à propos de la constitutionnalité d'une loi ontarienne sur les alcools, la cour en question affirme que dans les limites de leurs pouvoirs (article 92) les

provinces exercent un «pouvoir souverain». Ce concept fut fréquemment utilisé aux États-Unis par les partisans de Calhoun, mais la guerre de Sécession devait l'écarter définitivement. Dans deux autres affaires mettant en cause les pouvoirs du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, Lord Watson confirme, d'une part, l'indépendance des provinces dans leur sphère de compétence et précise, d'autre part, qu'en ce qui concerne la compétence résiduelle le gouvernement central n'a pas le droit d'empiéter sur la juridiction d'une législature provinciale, quand celle-ci agit à l'intérieur des dispositions de l'article 92. Cette décision revêt beaucoup d'importance, car, à cette époque, elle est considérée comme un coup d'arrêt pour les visées interventionnistes d'un gouvernement central tenté d'envahir les zones grises, chose qu'il ne pouvait plus faire qu'en invoquant, motifs à l'appui, l'argument suprême de l'intérêt national.

Pour plusieurs observateurs se déroule alors une longue période au cours de laquelle le Comité privé penche en faveur de l'autonomie provinciale, même quand Haldane succède à Watson en 1925. Haldane déclare alors que les pouvoirs du Parlement du Canada en matière commerciale ne doivent être utilisés que dans des circonstances exceptionnelles. Il coupait en quelque sorte les possibilités d'intervention de ce gouvernement dans les matières non prévues par la constitution et qu'il aurait pu réglementer en étendant l'interprétation et la portée de la clause sur le commerce. Aux États-Unis, c'est précisément grâce à une interprétation fort large de la clause sur le commerce interétatique que le gouvernement de Washington a pu s'intégrer dans de nombreux domaines, n'ayant que des rapports fort lointains avec le commerce (les conditions de travail, par exemple).

En matière de législation sociale, le Conseil privé venait confirmer (en 1925) que ce domaine relevait bien des provinces et ce, à un moment où le gouvernement central était tenté de fixer un minimum de conditions de travail, comme devait le faire plus tard Franklin Roosevelt lors du New Deal. Mais contrairement à la Cour suprême des États-Unis menacée par un président ulcéré de voir son programme économique et social bloqué par le judiciaire, le Comité privé jouissait à Londres de toute l'indépendance voulue.

Avec la grande crise des années trente, qui frappe également le Canada, on pouvait s'attendre à ce que le Comité privé reconnaisse au moins en partie la nécessité d'une intervention du gouvernement central, car ici aussi il y a une sorte de New Deal pratiqué d'abord sous le gouvernement Bennett (1935) et ensuite sous Mackenzie King jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. De cette période on retient surtout une décision prise sous la direction de Lord Sankey (1932), reconnaissant que le fédéral pouvait légiférer en matière de radio-communication. Cette décision verra d'ailleurs son prolongement en 1978, lorsque la Cour suprême du Canada accordera au gouvernement fédéral la juridiction exclusive sur la cablo-diffusion.

Ce même Comité privé (présidé par Lord Atkin) va cependant déclarer (en 1937) que trois conventions de l'Organisation internationale du Travail sont inapplicables aux provinces. Ces conventions avaient trait au salaire minimum, à la durée du travail et au repos hebdomadaire et elles avaient été soumises au Parlement du Canada sous forme de lois. Le rejet de ces lois fut justifié par le fait que seules les provinces avaient le pouvoir de légiférer pour l'exécution d'un

traité pourtant voté par ledit Parlement national mais dont la matière était de juridiction provinciale. Le gouvernement central eut un réflexe de défense comparable à celui du président Roosevelt, mais qui prit des formes différentes; en l'occurrence on estima qu'il était plus que temps d'avoir une Cour suprême canadienne, surtout après l'adoption du statut de Westminster. Certaines provinces tenaient encore au comité judiciaire du Conseil privé de Londres, reliquat d'un passé impérial qui, à plusieurs égards, leur avait été favorable, du moins en termes de pouvoirs et d'autonomie politique.

Après la crise et la Seconde Guerre mondiale, marquées ici comme dans les trois autres pays par une centralisation considérable des pouvoirs du gouvernement national, on observe des réactions autonomistes dans quelques provinces, dont le Québec. Mais, comme l'écrit McWhinney, «la canadianisation de la Cour d'appel en dernier ressort, sera finalement opérée en 1949, elle était essentiellement le produit du nationalisme juridique anglophone canadien». Depuis que la Cour suprême du Canada exerce ses fonctions, ses arrêts font en général dans le sens du courant centralisateur mais non d'une façon linéaire. Ainsi, dans l'affaire Dairy Industrial Act de 1950, elle déclare que le gouvernement central n'a pas le droit d'empêcher la vente de margarine, confirmant ainsi l'étendue de l'article 91 (section B) de la constitution en ce qui concerne la propriété et les droits des provinces.

Tout en s'efforçant de faire respecter ce qu'il est convenu d'appeler un fédéralisme coopératif, la Cour suprême du Canada s'est trouvée dans une position difficile en raison du comportement du gouvernement d'Ottawa, trop souvent tenté de la mettre au pied du mur. Ainsi, dans le conflit opposant ce dernier aux provinces en ce qui concerne les droits sur les minerais au large des côtes (off shore), l'avis attribuant la priorité de ces ressources naturelles au gouvernement du Canada fut contesté par les provinces s'estimant lésées. En l'occurrence, la Cour suprême avait déclaré que la Colombie britannique n'avait pas le droit d'explorer et d'exploiter le socle continental, puisque ce dernier se situe en dehors des limites de cette province et que seule le gouvernement canadien est reconnu par le droit international pour appliquer la convention internationale de 1958 en cette matière. Elle allait ainsi dans le sens des exigences de ce gouvernement réclamant le monopole de ces ressources en fonction des pouvoirs résiduels de l'article 91 et également en vertu de son droit de gérer les affaires étrangères ou les affaires transcendant les limites provinciales.

En 1978, elle donnait également raison à ce gouvernement en lui reconnaissant, répétons-le, une juridiction exclusive sur la câblo-diffusion, malgré les protestations du Québec. Plus récemment, ses avis nuancés quant au droit que s'arrogeait le Premier ministre Trudeau au sujet du rapatriement de la constitution lui valurent une approbation générale. Par contre, son «constat» de l'inexistence du droit de veto de la province de Québec en matière d'amendement constitutionnel renforce l'idée que se font les autonomistes de cette province à son sujet, à savoir qu'elle est un instrument supplémentaire de la «machine centralisatrice».

En réalité, la marge de manoeuvre de cette Cour est relativement limitée, et tant qu'elle reste la gardienne de la constitution actuelle, elle peut difficilement s'écarter de la tendance qui

caractérise celle-ci depuis sa création et le Canada Act de 1982. Ce dernier, avec l'«incorporation» des droits et libertés dans la Constitution ne lui laissa guère de choix quant au fond, en ce sens que c'est un domaine considérable d'intervention des pouvoirs publics qui est tombé sous la coupe du fédéral.

En fin de compte, la Cour suprême du Canada se comporte-t-elle d'une façon différente des deux autres cours? Oui, dans une certaine mesure parce qu'elle est consciente en général des différences de contexte et des exigences d'autonomie de plusieurs provinces et du Québec en particulier. Cependant, à long terme, on observe une convergence dans le comportement des cours lorsque l'on analyse leurs décisions les plus importantes. Cette convergence n'est pas synchronique puisque les points de départ et d'arrivée sont très différemment étalés dans le temps et l'espace. Mais elle comporte des points communs essentiels, révélés par l'utilisation des mêmes concepts de base pour justifier les décisions. Ainsi, la notion de pouvoirs exclusifs (basée sur les pouvoirs exclusifs du fédéral en matière économique tels que prévus dans les constitutions) est invoquée d'une façon extensive allant souvent bien au-delà d'une stricte interprétation de la Constitution, surtout au cours des années formatives et dans les périodes de crise. Il y a aussi la clause de la suprématie des lois fédérales sur les lois des Länder ou des États. Dans le cas des États-Unis, elle s'étend à l'application des traités même dans les matières résiduelles qui relèvent des États.

Au Canada, dans l'article 91 il y a un préambule où il est dit que le Parlement canadien peut faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets assignés exclusivement aux provinces. Les juges du Conseil privé ont tenté d'en limiter la portée en ce qui concerne l'autonomie des provinces. Mais de nos jours cette clause présente encore de sérieuses difficultés d'interprétation et des doutes quant à son extension dans le cadre de l'«Emergency Doctrine» (urgence nationale). C'est sur cette base que la Cour suprême a validé la suprématie de la Loi Anti-Inflation de 1975 et un programme de prix et salaires applicable aux provinces également.

Ceci nous permet d'introduire un autre concept «révélateur» de tendance, celui des pouvoirs implicites permettant aux cours d'accroître les pouvoirs exclusifs du fédéral. À l'article 1, Section 8 (Constitution des États-Unis), on a la «necessary and proper clause», clause permettant de faire toutes les lois nécessaires et convenables pour mettre en application les pouvoirs précités. Cette clause dite élastique, «elastic clause», a permis à la Cour suprême d'effectuer des interprétations fort extensives dans un nombre considérable de domaines relevant des pouvoirs résiduels des États. Un des cas les plus célèbres est la clause du commerce interétatique qui a permis de légiférer dans des domaines concernés très indirectement par celle-ci mais relevant par contre de la législation sociale des États.

En parlant des cadres constitutionnels, nous avons souligné la portée très variable des pouvoirs concurrents et des pouvoirs résiduels d'une constitution à l'autre. On constate que tout comme dans le cas des pouvoirs exclusifs, il est de plus en plus difficile d'en préciser les limites et de trancher en conséquence. Une stricte séparation des pouvoirs entre paliers de gouvernement et

surtout une répartition en catégories s'excluant mutuellement est complètement dépassée par les faits. Au lieu de parler de fédéralisme dualiste, on élabore des doctrines portant sur un nouveau fédéralisme, un fédéralisme coopératif.

Mais, au même moment, on évoque la supériorité du droit national dans un nombre croissant de domaines, la préemption des lois fédérales ou la doctrine de la dimension nationale (au Canada, par exemple) qui «fédéralise les compétences». En dépit de réactions d'une ampleur variable selon les contextes, il semble que ces concepts ou expressions révèlent une convergence de tendances en ce qui concerne le centre décisionnel principal des systèmes étudiés.

Autre phénomène à suivre également, celui des effets d'entraînement des décisions des cours. Celles-ci, en collaboration avec d'autres institutions, en arrivent par touches successive à créer un ordre constitutionnel nouveau. Il sera d'autant plus différent de la constitution originale que celle-ci est ancienne et relativement peu précise par rapport aux constitutions plus récentes comme celle de la R.F.A. À cela s'ajoute le fait que certaines constitutions comme celles du Canada et des États-Unis sont difficilement amendables, d'où la prolifération de décisions judiciaires amendant de façon informelle les dites constitutions, ce qui, toute proportion gardée, est beaucoup moins le cas en R.F.A. où les amendements formels ont été plus nombreux et plus importants.

## *2.4 Sénats fédéraux et défense de l'autonomie «provinciale»*

Dans l'État fédéral, la chambre haute, appelée aussi chambre fédérale, a théoriquement deux rôles principaux à jouer. Le premier, commun à toutes les chambres hautes (y compris dans les États unitaires) consiste à exercer un rôle de modérateur, voire de frein (allant jusqu'au veto absolu) à l'égard de la chambre basse. Dans le cas des régimes parlementaires, ce «contre-poids» joue en même temps contre le gouvernement qui est fortement imbriqué dans la première chambre. Le second rôle vise à mieux représenter et défendre les intérêts et l'autonomie interne des unités fédérées.

Dans le cas des trois États fédéraux, États-Unis, Suisse, R.F.A., ayant connu l'expérience d'une ou plusieurs confédérations, la chambre haute garde, au moins lors de sa genèse, quelques traces de cette «périphérialisation», processus au cours duquel les unités politiques membres de la Confédération gardaient leur souveraineté et étaient théoriquement représentées sur un pied d'égalité.

### *2.4.1 États-Unis, un Sénat national*

Aux États-Unis, sous les articles de la Confédération de 1781, les membres du Congrès étaient des délégués de la législature des États (souvent bicamérales, elles-mêmes) et n'avaient de comptes à rendre qu'à celle-ci. Ils étaient élus et payés par elle, pouvaient être l'objet de rappel («recall») et d'instructions et finalement ressemblaient davantage à un corps d'ambassadeurs. La Constitution de l'État fédéral de 1789 rejette le pouvoir d'instructions et de recall des États

et c'est le Trésor fédéral qui paie les sénateurs élus dans les États, tendant ainsi à «fédéraliser» le Sénat. Mais, d'autre part, l'égalité des États est reconnue quant à leur représentation (deux par État) quelle que soit leur importance démographique.

Telle quelle, cette chambre haute est la plus puissante de toutes celles que l'on rencontre dans les États fédéraux. Pour les affaires internes, à part l'introduction des projets de loi à caractère financier (qui de toute façon) sont pratiquement l'apanage du gouvernement, elle a les mêmes pouvoirs que la Chambre des représentants. Mais contrairement à cette dernière, elle a, en plus, le pouvoir de ratifier les traités internationaux, d'approbation des nominations à des postes vitaux tels que ceux de juges à la Cour suprême, les ambassadeurs (y compris les consuls), les chefs de département de l'exécutif fédéral et autres postes créés par la loi. Sa taille plus réduite (100 sénateurs contre 438 membres de la Chambre des représentants, et une durée de mandat triple (6 ans contre 2 ans), combinée avec les pouvoirs supplémentaires précités en faisaient donc théoriquement une chambre particulièrement bien équipée pour défendre les États et leur autonomie face aux intrusions du gouvernement central.

En réalité, ce rôle va dépendre de plusieurs facteurs dont certains ont été signalés plus haut. Le premier, fondamental, résulte du fait que la société américaine est devenue de plus en plus industrialisée et urbanisée tout en s'ouvrant progressivement sur l'extérieur avec les responsabilités internationales que ceci implique. Ce triple mouvement exige des interventions des pouvoirs publics transcendant les limites étroites des États et des régions. Autre facteur concomitant, les nécessités d'un marché commun interne poussent, sinon à supprimer, tout au moins à réduire le protectionnisme pratiqué par les États, États qui souvent ne sont que des créations artificielles (contrairement aux plus anciens) ou ne correspondent plus avec les nouvelles réalités économiques, même si certains d'entre eux ont des fondements culturels et historiques plus marqués, comme, par exemple, plusieurs petits États de la Nouvelle-Angleterre et du «Deep South». À noter d'ailleurs que pendant la guerre civile (1861-1865) les États du sud avaient formé une Confédération opposée à l'État fédéral des nordistes.

Tant que l'on pouvait encore évoquer le fédéralisme dualiste, le rôle de défenseur de l'autonomie des États était encore occasionnellement mentionné, sinon revendiqué, par certains sénateurs, surtout dans le sud. Mais parallèlement au déclin de ce rôle l'on observe une transformation de la chambre haute en une chambre d'intégration nationale sur une base essentiellement partisane (démocrates - républicains). Ce processus de nationalisation se concrétise avec l'amendement constitutionnel de 1913 (article 17) spécifiant que désormais les sénateurs ne seraient plus choisis par les États (notamment par leur législature) mais qu'ils seraient élus par le peuple de chaque État pour former le Sénat des États-Unis. Auparavant on avait assisté à une lente érosion du rôle précité, phénomène imputable aussi en partie à la carence de certains États du sud. Trop souvent, en effet, les «States Rights» (droits des États) étaient utilisés pour des causes aussi peu légitimes que le maintien de l'esclavagisme et plus tard de la ségrégation raciale ou la protection induite d'intérêts économiques dominant la scène locale ou exerçant des formes de monopoles inacceptables.



Après la guerre civile, on observe, rappelons-le, une intervention sans précédent du gouvernement central lors de la reconstruction et plusieurs amendements (13e, 14e, 15e) renforcent ses pouvoirs en matière de libertés individuelles. Le Sénat vote également, accélérant le processus de centralisation, dans les domaines de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des lois sociales.

L'analyse des projets de loi les plus importants démontre clairement que la défense de l'autonomie des États est passée à l'arrière-plan. On la voit cependant réapparaître, faiblement et provisoirement, lors de la phase d'accélération de la centralisation, à l'époque des premières mesures législatives du New Deal. Mais si on invoque encore la «souveraineté des États», c'est pour la combiner avec le respect de la liberté individuelle (ou droit de propriété en particulier) dans une opposition commune à l'intervention de l'État en matière économique et sociale. À cette époque, plus que jamais, lorsque le Sénat est divisé, ce n'est certes plus selon un clivage States's Rights contre gouvernement central mais en fonction de l'opposition conservateurs contre libéraux, plusieurs sénateurs sudistes du Parti démocrate se situant d'ailleurs dans la première catégorie. De nombreuses alliances se forment en outre entre les représentants d'intérêts très divers. C'est un autre aspect du Sénat qui n'est plus une fédération de délégués des États mais une fédération d'intérêts qui s'entremêlent et qui ont comme commun dénominateur d'être forcés par les circonstances d'avoir une dimension suprarégionale ou nationale pour avoir quelque chance de succès. Les enjeux, les moyens et les principaux acteurs se retrouvent ensemble dans la Capitale fédérale, en même temps le siège central des principaux lobbys nationaux et internationaux. Quant aux pouvoirs du Sénat, en matière de relations internationales, ils sont souvent court-circuités par les présidents (voir les accords exécutifs qui remplacent les traités et n'ont pas besoin de l'accord du Sénat, par exemple). Mais dans la mesure où le Sénat veut être efficace dans sa participation à la politique étrangère, il est amené automatiquement à renforcer le processus de nationalisation et de centralisation. Il est donc devenu le Sénat des citoyens américains et non plus le Sénat des États.

#### *2.4.2 Allemagne: une chambre fédérale avec deux vetos*

En R.F.A., les reliquats de Confédération émergent sous une autre forme et dans une toute autre structure. Le Bundesrat actuel et le successeur du Reichsrat de la République de Weimar et, par delà celle-ci, des confédérations antérieures dont une comportait plus de 300 unités politiques diverses (après le Traité de Westphalie (en 1688) et une autre, dirigée par la Prusse et l'Autriche, comportait encore 39 États (Confédération germanique créée en 1815).

Dans l'État fédéral de 1919, le Reichsrat précité comprend les délégués (ministres plus administrateurs) des Länder. Ceux-ci votent en bloc et en suivant les instructions de leur gouvernement. Le Bundestat actuel a repris ces dispositions. Par contre, contrairement aux États-Unis et à la Suisse, la représentation est inégale et légèrement pondérée. Elle varie entre 3 et 6 délégués en fonction de la population des Länder représentés et ses pouvoirs sont nettement moins grands.

Ses membres peuvent présenter des projets de loi à la Chambre basse (Bundestag) via le gouvernement central. Ce dernier, de son côté, doit présenter ses propres projets au Bundesrat en premier lieu. Ils y sont étudiés par les représentants des Länder en liaison étroite avec leur propre administration. Ces représentants, nommés et révoqués par les gouvernements des Länder, participent ainsi à la fois à l'élaboration des lois fédérales et à l'administration de l'État fédéral. D'autre part, comme dans la plupart des parlements du monde, la majorité des projets de loi importants émanent du gouvernement et de son administration. Lors de leur passage au Bundesrat, les projets de loi sont rapidement confiés à des commissions spécialisées. En cas de désaccord avec le Bundesrat, le projet est soumis à une Commission de conciliation formée d'un nombre égal de membres de chaque chambre (onze chacune). La Commission n'est pas une «troisième chambre» car, une fois amendé, le projet de loi doit retourner devant chacune des deux chambres séparément pour un vote définitif. En cas de conflit insoluble, le Bundesrat n'a cependant pas de pouvoirs égaux à ceux du Bundestag. En effet, son droit de veto est limité aux matières dites fédérales, à savoir celles ayant une incidence sur les finances des Länder ou leur autonomie administrative. Les lois rentrant dans cette catégorie et nécessitant absolument l'accord du Bundesrat sont d'ailleurs appelées «lois d'approbation» (Zustimmungsgesetze). Dans les autres cas, il s'agit seulement d'un veto suspensif pouvant être renversé par la majorité absolue des voix du Bundestag.

Initialement donc, la dimension «autonomie des Länder» semble concrétisée dans les structures précitées puisque plus de la moitié des lois dépendent finalement de l'approbation de la chambre haute. Fait important à signaler, le champ d'intervention des lois dites d'approbation tend à s'étendre grâce à une interprétation plus large qui en a été faite, notamment devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

Le Bundesrat revêt en outre et surtout un caractère administratif unique en son genre. C'est en quelque sorte une chambre d'intégration administrative des deux paliers de gouvernement. Il est le lieu de rencontre obligé non seulement des ministres mais également des hauts fonctionnaires et experts des deux «bords». Le véritable travail d'élaboration des lois, surtout celles à caractère technique plus prononcé, se fait au cours de ces réunions, précédées et suivies évidemment par de nombreux contacts de ministère à ministère sur une base ad hoc. Lorsqu'une décision est prise par les deux chambres, elle est appliquée par les Länder et leur administration dans la plupart des domaines sauf ceux relevant exclusivement d'une administration fédérale aux effectifs proportionnellement réduit par rapport à celle des Länder et des gouvernements locaux.

On a donc là un modèle très poussée de «centralisation politique - décentralisation administrative» où les Länder sont associés à la prise de décision dans des institutions nationales et ensuite responsables de son application sur le terrain. On le qualifie aussi de fédéralisme coopératif. Mais il est évident que dans cet «État fédéral démocratique et social» (art. 20 de la Constitution) ce sont les institutions centrales qui prennent les décisions macroéconomiques ainsi que celles touchant à la défense, à la politique étrangère. Mais ces domaines s'étendent finalement à toutes les sphères d'activité de cette société!

Un autre phénomène est venu réduire l'autonomie des Länder, c'est celui de la partisanerie politique. Ici comme au Sénat des États-Unis, les clivages ne se font pas ou plus entre partisans de la centralisation et ceux de la décentralisation mais essentiellement selon les lignes de parti. C'est un phénomène que l'on observe plus particulièrement lorsque les deux chambres sont asymétriques, c'est-à-dire comportent une majorité différente. Ainsi on voit davantage d'opposition (sous forme d'amendements et rarement de veto) lorsqu'il y a une majorité Chrétiens-démocrates au Bundesrat mais pas au point d'y opérer un véritable blocage ou une obstruction prolongée. Si l'on plonge au niveau de l'infrastructure sociale on constate, on le répète, un niveau de consensus élevé, du moins avant la réunification des deux Allemagne et le caractère assez artificiel des Länder ne freine guère une tendance générale à l'homogénéisation.

Finalement, les conflits observés dans cette chambre tendent à se réduire, ils se situent davantage dans une dimension de classes sociales et concernent surtout le rôle de l'État en tant que régulateur et distributeur de ressources et de services. Dans cette perspective l'État fédéral (social) est manifestement mieux équipé pour exercer un leadership d'ensemble. C'est sous cet angle que le Bundesrat doit être étudié et à ce point de vue il est très représentatif du type de fédéralisme pratiqué en R.F.A., indicateur majeur à verser au dossier du fédéralisme.

#### *2.4.3 Suisse, une véritable chambre fédérale?*

Comparativement avec les deux chambres hautes précitées et surtout le Sénat canadien, la chambre fédérale suisse (Conseil des États) semble mieux armée pour répondre aux exigences d'autonomie des Cantons suisses. Ses conseillers sont élus par les Cantons qui décident eux-mêmes de la procédure d'élection (ce peut être par la législature du canton comme au Sénat américain avant 1913). Ce sont également les Cantons qui décident de la durée du mandat de leurs conseillers et de leur traitement et indemnités. Les Cantons sont représentés sur une base d'égalité absolue (deux par canton.) Quant aux pouvoirs, ils sont les mêmes que ceux de la chambre basse (Conseil national) en matière de législation et d'arrêtés. Son accord est également requis pour la ratification des traités internationaux. De plus, réuni avec le Conseil national (formant ainsi l'Assemblée fédérale) il participe directement au choix des membres du gouvernement fédéral (Conseil fédéral) et des tribunaux fédéraux. Cette même assemblée dont il fait partie choisit également le Président de la Fédération, le chancelier (fonction mineure ici) et le Commandant en chef de l'armée.

Les petits cantons à faible population sont donc à première vue particulièrement bien protégés par cette chambre. Plusieurs cantons montagneux ont moins de 50 000 habitants (notamment l'Uri, le Zoug, Glaris et les deux demi Cantons dans l'Appenzell et l'Unterwald). En formant une alliance, les petits cantons pourraient réunir une majorité au Conseil des États tout en ne représentant qu'un quart à peine de la population totale de la Suisse. Ils pourraient ainsi bloquer ou au moins sérieusement amender les projets de loi votés par l'autre chambre beaucoup plus représentative (élue à la proportionnelle). Ajoutons que le Conseil des États participe également aux décisions concernant les conflits de compétence opposant le gouvernement fédéral aux

tribunaux fédéraux car, ici comme en Grande-Bretagne, le Parlement a le dernier mot et non une cour suprême ou une cour constitutionnelle.

Dans cette dernière opération, de même que dans les nominations précitées, les décisions ne sont pas prises à la majorité de chaque chambre siégeant séparément (comme pour le vote des lois). Les votes sont pris dans l'assemblée commune (Assemblée fédérale) où se réunissent les deux cents conseillers (Conseil national) et les quarante-six conseillers des États (Conseil des États). Cette dernière disposition a pour objectif de pondérer la règle de l'égalité des Cantons mais il n'empêche que sur le plan législatif le potentiel des Cantons reste considérable.

En réalité, quand on analyse les vetos du Conseil des États, on constate qu'ils sont peu nombreux, de même que les amendements «radicaux». Le système fonctionne en effet d'une façon extrêmement prudente, pragmatique et lente. En général, ce sont des solutions de compromis (souvent longuement négociés) qui finissent par émerger des débats. Au cours de ceux-ci (quand il y en a) toute forme de radicalisme s'expose à être rapidement laminée par une majorité oscillant légèrement entre le centre droit et le centre gauche.

En ce qui concerne les cantons à majorité francophone, ils disposent généralement de douze sièges sur quarante-six du Conseil des États, bien qu'ils ne représentent qu'un cinquième de la population totale. Il est rare que des débats dans cette chambre se fassent selon un clivage linguistique (minorité francophone contre majorité germanophone) et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord le principe de la territorialité de langues est appliqué strictement et clairement dans le cadre des Cantons, désamorçant ainsi de nombreux conflits potentiels. En outre, il y a des dispositions institutionnalisées, de nombreuses règles écrites ou non assurant une représentation et une défense équitable de cette minorité au sein du gouvernement, de l'administration et des tribunaux. Il y a un souci constant de protéger un équilibre fragile malgré tout, mais où la majorité germanophone est consciente que sa propre survie (en tant que communauté suisse distincte) dépend étroitement de sa minorité francophone.

Fait très important à souligner par conséquent, quand il y a un conflit entre les partisans d'une centralisation plus poussée et ceux en faveur de plus d'autonomie cantonale (ou d'une meilleure protection de certains intérêts locaux) il ne suit généralement pas les lignes de clivage ethniques mais bien les lignes des partis politiques. Les socialistes, par exemple, étant nettement plus centralisateurs que les libéraux et les conservateurs. Il en va de même en ce qui concerne les oppositions des Cantons entre eux, riches contre pauvres, où il n'y a pas superposition des clivages car on retrouve des Cantons francophones riches et d'autres moins bien nantis.

Dans cette perspective, le rôle du Conseil des États en tant que défenseur de l'autonomie et des intérêts des Cantons reste fort limité compte tenu de son potentiel. Ce système est en fait caractérisé par une forte déconcentration et décentralisation administrative mais ici aussi l'essentiel des grandes décisions se prennent au sein des institutions centrales. Celles-ci bénéficient d'ailleurs de ressources techniques et humaines devant lesquelles la majorité des

Cantons restent démunis. Et, à cet égard, il y a de fortes différences par rapport au potentiel de certaines provinces canadiennes, par exemple.

#### *2.4.4 Canada, comparaisons*

En comparaison avec les chambres fédérales précitées, le Sénat canadien apparaît comme anachronique et disfonctionnel. Il est anachronique dans la mesure où les «Pères fondateurs» dans leur méfiance à l'égard de la démocratie (et de la chambre basse élue) voulaient un contre-poids à cette dernière («preventing any hasty or ill-considered legislation» disait J.A. Macdonald) mais en se tournant vers la Chambre des Lords comme modèle plutôt que vers le Sénat américain, par exemple. Conservatisme et monarchisme l'emportaient alors sur la «démocratie républicaine» dont on considérait les effets négatifs aux États-Unis.

La disfonctionnalité du Sénat résulte du fait que cette chambre a les mêmes pouvoirs que la Chambre des Communes mais elle n'est pas élue et par conséquent en vertu des principes du parlementarisme britannique, le gouvernement n'est pas responsable devant le Sénat. À Londres, on avait résolu ce problème en réduisant les pouvoirs de la Chambre des Lords pour finir par la limiter à un simple veto suspensif.

Quant au rôle nous intéressant ici plus particulièrement, celui de la défense de l'autonomie des provinces, on constate que la majorité des «Pères fondateurs», surtout ceux du Bas-Canada et des provinces maritimes (Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick) avaient préconisé la création de cette chambre haute pour assurer une meilleure représentation de leur région. Mais, pour ce faire, ils ont confié (ou laissé) au gouvernement central le pouvoir de choisir les sénateurs de leur région, contrairement à ce que l'on observe dans les trois autres États fédéraux. Dès le départ le système est faussé, du moins en ce qui concerne la dimension fédérale de cette chambre. Il semble d'ailleurs que les délégués des provinces, fondateurs de la Constitution, misaient surtout sur la représentation et la composition du cabinet et de la Chambre des Communes pour assurer la représentation et la défense des intérêts provinciaux. Ceci confirmait d'ailleurs les vues du principal acteur et futur premier ministre du Canada, J.A. Macdonald qui voulait une union fort centralisée avec des provinces aux pouvoirs réduits. Et nous rejoignons ici ce qui a été dit à propos de la difficulté de combiner le régime parlementaire britannique avec les principes mêmes du fédéralisme, à moins que de procéder à des ajustements et des accommodements qui réduisent mais ne suppriment pas les aspects disfonctionnels précités.

L'examen approfondi du comportement législatif des sénateurs, montre qu'ils ont exercé une fonction de contrôle dans un sens généralement conservateur (voir les études de Kunz et Mackay) et qu'ils l'ont fait d'une façon relativement prudente et peu partisane entre 1867 et 1957. Le Sénat s'est révélé plutôt coopératif avec le gouvernement quel que soit le parti au pouvoir et d'autant plus prudent qu'il était conscient de sa faiblesse (le fait de ne pas être élu). À tel point que l'on a dit, non sans exagération, que sa principale fonction était devenue celle d'une «Chambre de débarras» (to get rid of dead wood).

Ce n'est que durant une courte période (1986-1991), à une époque où il y a deux majorités opposées dans chacune des deux chambres, que des conflits sérieux vont s'élever. Ce n'était pas la première fois que l'on observait cette asymétrie dans les majorités politiques mais cette fois il y a conflits et ils épousent la ligne des partis politiques (Sénat à majorité libérale contre gouvernement fédéral conservateur).

Aux moments les plus cruciaux pour le fédéralisme, notamment lors des projets de loi les plus centralisateurs (sous P.-E. Trudeau, par exemple) et lors du «rapatriement» de la Constitution, le rôle du Sénat en ce qui concerne la défense de l'autonomie des provinces s'est révélé très faible. Les rares prises de position individuelles de quelques sénateurs représentant la section Québec permettent à peine de nuancer ce constat (mémoire de maîtrise de Luc Lalongé, 1991). C'est pourtant dans ces circonstances qu'une chambre fédérale, digne de ce nom, aurait dû intervenir pour autant que ses préoccupations aillent dans le sens d'une protection de l'autonomie des provinces et des régions.

Les réformes à apporter dans cette perspective dépendent étroitement de ce que l'on veut: une fédération avec un État fédéral ou une confédération d'États souverains. Dans le premier cas, l'on pourrait discuter des mérites respectifs et aussi des faiblesses du Sénat américain, du Conseil des États suisses, du Bundesrat allemand, tout en tenant compte du contexte et des systèmes politiques de ces institutions.

Dans le second cas, tout reste à inventer mais il y a peu de chances que les Confédérations modernes se dotent de plus d'une chambre commune (Diète, Congrès, assemblée communautaire, etc.). Dans la C.E.E. (quasi confédération d'États souverains) la défense des intérêts spécifiques des États membres se fait surtout, jusqu'ici du moins, au sein du Conseil des Ministres et de ses divers organes. Le Parlement (à l'état embryonnaire) ne compte qu'une chambre et le Comité économique et social ne représente que certaines catégories de la vie économique et sociale de la C.E.E. et non les États membres.

## *2.5 Stabilisation économique et centralisation des pouvoirs*

Nous avons vu plus haut comment les pouvoirs macro-économiques étaient centralisés dans les constitutions et l'application de celles-ci par les Cours suprêmes. Ce phénomène semble à première vue répondre aux exigences des sociétés industrielles modernes mais le fédéralisme tel que défini plus haut y est fortement remis en question en ce qui concerne ses bases mêmes.

### *2.5.1 Suisse, intégration nationale et disparités régionales*

Le gouvernement central suisse est devenu le principal instrument de stabilisation économique nationale. Aux causes générales de cet interventionnisme, il faudrait en ajouter plusieurs, qui sont plus ou moins propres à ce pays. Tout d'abord, comme l'Allemagne de l'Ouest et les petits pays fort industrialisés d'Europe occidentale, la Suisse ne possède que très peu de ressources énergétiques et de matières premières. Sa dépendance à l'égard des marchés extérieurs s'avère

d'autant plus grande qu'elle s'étend à la fois aux approvisionnements dans ces domaines et à l'écoulement de ses produits manufacturés, ainsi qu'au fonctionnement d'un certain nombre de services exportés. Pays essentiellement transformateur, elle est encore plus sensible aux fluctuations de l'économie mondiale, et le rôle de l'État s'en trouve accru face aux besoins de stabilité économique. Ici aussi c'est le gouvernement central qui dispose des instruments voulus pour répondre à ces exigences. Il en dispose d'autant plus qu'un autre facteur contribue à renforcer sa situation, à savoir la faiblesse des cantons quant à l'étendue du territoire, la quantité de population, etc., surtout, par comparaison avec certains Länder allemands, certaines provinces canadiennes ou certains États aux États-Unis.

Les gouvernements de certaines de ces entités politiques peuvent au moins, en raison de leurs ressources matérielles, tenter de pratiquer une politique de stabilisation économique. Mais il va sans dire que pour la quasi-totalité des cantons suisses cela est impossible. Un tel contexte ne prédispose donc nullement à des affrontements entre le gouvernement central et les cantons sur le terrain du partage des pouvoirs économiques.

En outre, bien que la modernisation de l'économie suisse ait eu des retombées pour l'ensemble des cantons, il subsiste des disparités régionales importantes, notamment entre les cantons riches du plateau et les cantons ruraux des montagnes. Livrés à leurs propres moyens, ces derniers seraient incapables de survivre. Une telle situation n'appelle pas seulement des correctifs, elle exige une véritable politique de développement régional. Comment celle-ci sera-t-elle organisée? Sera-t-elle de nature à limiter les lois d'un marché dominé par les grandes entreprises? Prendra-t-elle la forme de diverses réglementations protectionnistes en faveur de certains cantons et aux dépens d'autres? Quelle sera l'importance de l'aide et des arrangements financiers? Telles sont les questions qui se posent à cette occasion.

Mais, quelles que soient les réponses, on ne voit pas comment on pourrait résoudre de tels problèmes sans une intervention généralisée du gouvernement central à divers titres (législation, réglementation, aide financière, etc.). En outre, contrairement à ce que l'on observe aux États-Unis, du moins sous les présidents républicains, le souci de limiter les disparités régionales est assez poussé en Suisse. Ceci, toute proportion gardée, explique pourquoi le gouvernement central suisse est plus interventionniste que celui de cette grande puissance, dernier bastion d'un libéralisme trop souvent dépassé quand on considère l'ampleur des disparités entre certains États et surtout à l'intérieur de ceux-ci.

L'interventionnisme étatique observé en Suisse s'effectue sur le plan des relations avec les citoyens en tant qu'individus, le gouvernement central estimant qu'il a le devoir d'exiger, pour tous les citoyens, un minimum de qualité dans différents services publics tels que la santé, l'éducation, la sécurité et le bien-être social, etc. Sur le plan régional ou cantonal, le gouvernement central estime en même temps devoir assurer une certaine égalisation dans l'allocation des ressources affectées aux différents cantons. En l'occurrence, ce n'est plus tellement sur les fonctions de production que l'on insiste (reliées au développement et à la stabilisation économiques) mais sur les fonctions de redistribution du gouvernement central.

Dans les deux cas, les pouvoirs des gouvernements intermédiaires s'en trouvent encore amoindris. Les Cantons les plus démunis ont tendance à accepter plus facilement ce type d'intervention, alors que les plus riches y voient parfois une atteinte à leur autonomie, même s'ils sont finalement gagnants étant donné le poids qu'ils exercent à la fois sur l'économie et le gouvernement national. En conséquence, tout en étant d'accord sur le principe d'intervention du gouvernement central en vue d'assurer la stabilité économique et un minimum d'égalisation, les cantons ont des opinions variables en ce qui concerne le degré d'intervention, et plus précisément sur les techniques permettant de mesurer les besoins et les ressources des différents cantons concernés. Il faudra notamment tenir compte non seulement de la capacité de taxer et d'imposer (des cantons) mais aussi de la volonté de le faire, de façon à ne pas encourager, diront certains, l'inertie des cantons moins nantis aux dépens des autres.

Dans ces conditions et compte tenu du désir (sinon de la volonté bien arrêtée) des cantons de voir leur autonomie respectée, on ne peut pas s'attendre à voir appliquer un modèle unilinéaire, privilégiant de manière autoritaire les objectifs nationaux déjà nommés, pas plus d'ailleurs que ceux qui ressortent de l'efficacité économique ou des économies d'échelle. Et c'est cette différence qui complique le fonctionnement d'un tel système, qui se veut malgré tout fédéraliste au sens où les cantons y ont encore leur mot à dire. Mais à plus ou moins long terme une question fondamentale se pose: est-il possible d'atteindre les objectifs économiques nationaux, acceptables en soi, tels que ceux de la stabilisation économique, de la juste répartition des ressources, de l'égalité des services de base, etc., tout en respectant l'autonomie des cantons? Dans quelle mesure les gouvernements intermédiaires sont-ils encore utiles à ce niveau de fonctionnement? Dans l'État unitaire, cet échelon n'existe pas et le gouvernement central traite directement avec les gouvernements locaux, ce qui clarifie évidemment la situation, mais à quel prix pour les régions?

En Suisse et en R.F.A., on a tenté de résoudre le problème de l'autonomie des cantons et les Länder en invoquant des concepts tel celui du fédéralisme coopératif. Ce concept a été repris ailleurs, mais il a le défaut d'esquiver la question de savoir qui joue le rôle principal dans une relation qui n'exclut ni les conflits ni surtout les inégalités dans la prise de décision, quand on invoque des acteurs tels que les cantons, d'une part, et le gouvernement central, d'autre part. En réalité dans une telle situation le coordinateur joue un rôle décisif d'autant plus que ses pouvoirs et son équipement sont sans commune mesure avec ceux des 26 cantons par ailleurs très inégaux entre eux à cet égard.

### *2.5.2 États-Unis, du New Deal au néolibéralisme*

Aux États-Unis, au siècle dernier, à la base du fédéralisme dualiste (accordant une large souveraineté aux États) il y avait aussi une conception négative du rôle de l'État en général. Et on s'est servi d'elle pour limiter les pouvoirs d'intervention à la fois du gouvernement central et du gouvernement des États dans le domaine des réformes sociales et des politiques économiques, lorsque l'un ou l'autre de ces paliers de gouvernement effectuait une tentative dans



cette direction. Ce qui, de toute façon, se faisait en général à la fois spasmodiquement et très fragmentairement, même au niveau national.

Les besoins d'intervention des pouvoirs publics se font cependant sentir, surtout à partir du moment où l'industrialisation et l'urbanisation entrent dans une phase accélérée. Mais cette intervention s'effectue plus tard par rapport aux deux autres pays européens étudiés ici et avec moins d'intensité en général. Ici aussi et pour les raisons mentionnées antérieurement, elle sera surtout le fait du gouvernement central qui, sous la pression des événements, légifère à la pièce, en tâtonnant, sans objectif bien précis si ce n'est celui d'adapter quelque peu le système politique aux changements profonds et rapides d'une société nouvelle. Le point culminant de ces ajustements, comme on les appelle, se situe à l'époque du New Deal, lors de la grande crise.

Antérieurement il y eut évidemment d'autres jalons de cet interventionnisme. À cet égard, la création de la Commission du commerce interétatique en 1887 est considérée importante, car elle a permis d'étendre les pouvoirs d'intervention économique du gouvernement central, de même que ses compléments: la Commission fédérale du commerce (en 1914), la Réserve fédérale et la Commission fédérale de l'Énergie (en 1930). Avec le New Deal est mise en place toute une série de trains de loi qui devaient permettre au gouvernement d'atténuer les effets de la crise, d'en modifier les cycles même, notamment en tentant de diminuer le taux de chômage tout en empêchant les salaires et les prix de s'écrouler. L'«Agricultural Adjustment Act» et le «National Industrial Recovery Act» sont créés dans cette perspective. Ils seront complétés par d'autres dispositions qui auront pour résultat de créer une administration nouvelle, quasi parallèle à l'administration traditionnelle en place, sous forme entre autres de commissions et d'agences de toutes sortes. Celles-ci devaient élaborer des programmes et légiférer dans une foule de domaines nouveaux, pour remédier aux carences que l'initiative privée et les autres niveaux de gouvernement ne pouvaient empêcher d'apparaître.

On aurait pu croire qu'après la grande crise et la Seconde Guerre mondiale on connaîtrait un ralentissement dans la création d'organismes de l'Exécutif central et dans la production de réglementations. Sous la présidence d'Eisenhower se déroule une phase de consolidation plutôt que de ralentissement prononcé. Malgré les réactions anti-New Deal observées dans les milieux conservateurs, le démantèlement annoncé par eux n'aura finalement pas lieu. Les conflits mondiaux et la crise ont donc permis de mettre en place un dispositif lourd et complexe qui devait survivre et se renforcer, d'autant que les problèmes de politique étrangère et de défense étaient devenus de plus en plus contraignants et liés aux problèmes de politique interne. C'est d'ailleurs en s'appuyant sur ses pouvoirs dans ces deux domaines cruciaux que le Président avait pu étendre le plus ses pouvoirs de mobilisation économique et renforcer également l'appareil (presidential advisory system) destiné à l'aider dans l'élaboration des politiques gouvernementales, la coordination, l'application et le contrôle de celles-ci. Dans la mesure où l'«exécutif présidentiel» tendait ainsi à assumer le leadership du pays, il va sans dire que la position des États n'était plus la même que sous les faibles présidences d'une bonne partie du siècle dernier et des années vingt, au moment où il y eut à la fois les présidents les plus

médiocres (Harding, Coolidge) et les interventions les moins efficaces alors qu'une crise désastreuse était en train de se préparer.

Certes, de nos jours, on assiste à un «désengagement» important de l'État fédéral suite à un énorme déficit budgétaire fédéral et à un accroissement de la dette publique. Suite également aux politiques amorcées sous Nixon, accélérées sous Reagan et poursuivies par Bush dans une moindre mesure. Elles préconisent la déréglementation, la privatisation et la décentralisation vers les États et les gouvernements locaux (villes, etc.). Effectivement on constate un net déclin de l'aide fédérale à ces deux paliers de gouvernement et des initiatives nouvelles de ceux-ci pour combler en partie le vide laissé par le fédéral. Ces initiatives ont lieu prioritairement dans des domaines exigeant toujours plus d'argent et que le fédéral semble heureux de délaissier parce qu'ils constituent en quelque sorte «un tonneau des Danaïdes» où les besoins s'accroissent plus vite que les ressources. Il s'agit notamment de l'éducation, de la santé, du logement, etc. Mais, même dans certains États (Midwest, par exemple), on instaure des programmes d'aide économique aux régions agricoles en crise. Simultanément, beaucoup d'États et de gouvernements locaux ont augmenté leurs taxes et étendu la base d'imposition de façon à répondre, au moins partiellement, aux besoins les plus urgents dans les grandes villes. Car, le problème numéro un des États se pose là. En outre, plusieurs États (et villes) pratiquent une politique agressive en vue d'attirer les investissements d'autres régions du pays et de l'étranger en leur procurant toutes sortes d'avantages en matière de fiscalité, de taux d'intérêt pour les prêts, d'octrois, d'infrastructure routière, etc.

Les États, en particulier, sont plus actifs et mieux équipés (voir la modernisation de leur appareil bureaucratique) qu'auparavant. Ceci dit, en dépit des discours sur la déréglementation fédérale et la décentralisation, on observe de nouvelles formes de réglementation fédérale et surtout une politique fiscale nouvelle, limitant les États tout en faisant reposer sur eux le poids du «nouveau Welfare». Ce Welfare qu'une majorité d'Américains ne désirent d'ailleurs pas voir diminuer, (surtout pour les secteurs santé-éducation) mais mieux administré. Les sondages récents sont éloquentes à ce sujet.

Il y a donc le risque de voir le gouvernement central continuer d'élaborer des lois et règlements cadres sans donner aux États les moyens voulus pour les appliquer: «It will give order to the states as if they were administrative agents of the national government while expecting state officials to bear whatever costs ensue» (Conlan, *New Federalism*, 1987).

### 2.5.3 Allemagne, exigences du marché et de la social-démocratie

La R.F.A. se distingue des États-Unis par un degré plus poussé de l'intervention de l'État (fédéral et Länder) en matière économique et sociale et par une infrastructure industrielle beaucoup plus dépendante du commerce extérieur. Elle est, plus qu'aux États-Unis, à la merci des fluctuations de l'économie internationale, du taux de change, du prix des marchandises et des services exportés, de l'énergie importée, des mesures protectionnistes, etc.

Les effets les plus négatifs de cette dépendance s'expriment en temps de crise par une inflation et un chômage qui peuvent atteindre davantage certaines régions du pays. Or, bien que les disparités économiques régionales y soient plus faibles que dans la majorité des autres États industrialisés, il n'empêche que plusieurs régions connaissent un déclin économique, en raison du vieillissement de leur équipement industriel et de leur mode de production en général. On voit que cette disparité est nette quand on compare certaines villes entre elles et quand on compare le centre des grandes villes et leur banlieue, le centre des villes ayant lui aussi tendance à se vider de sa population. Ici aussi on éprouve donc le besoin d'une intervention des pouvoirs publics pour réaliser à la fois une certaine stabilisation économique et un minimum d'équilibre entre les régions, entre les villes et également entre les différentes parties des grandes agglomérations.

À ceci s'ajoutent les préoccupations «sociales-démocrates» (plus ou moins présentes selon le parti au pouvoir) d'assurer un minimum de redistribution des ressources entre les citoyens. Et on touche alors au problème des salaires, de l'impôt progressif et du bien-être en général. De toutes les fonctions nommées, la plus importante est celle de la stabilisation économique, mais les autres ne peuvent être envisagées indépendamment de celle-ci. Or les gouvernements des Länder ne disposent pas, malgré le potentiel économique de certains, les instruments indispensables. Nous avons vu, en étudiant la constitution, comment le commerce international et interétatique, la monnaie, le change, l'immigration, etc., relevaient des autorités centrales.

D'autre part, les Länder et les gouvernements locaux compte pour environ les deux tiers des investissements publics. Ce sont également ces deux niveaux de gouvernement qui effectuent la majorité des dépenses. On ne peut donc mettre au point des politiques de stabilisation et de lutte contre les disparités régionales sans leur coopération et surtout sans celle des plus puissants Länder. Mais il importe de souligner que cette coopération s'effectue dans un cadre risquant de réduire l'autonomie des Länder en tant que centres décisionnels régionaux. Ce cadre est conçu de façon à ce que l'essentiel des mesures législatives à caractère économique soit promulgué par les autorités centrales, l'application en étant confiée aux Länder et aux gouvernements locaux plus ou moins sous la direction de ceux-ci. D'autre part, les Länder peuvent être et sont souvent associés à la prise de décision (et donc à l'élaboration des lois) par l'intermédiaire du Bundesrat, instrument charnière et pièce maîtresse du fédéralisme coopératif.

Quant aux mécanismes de stabilisation économique proprement dite, ils ont été renforcés par la loi de 1967 qui, tout en confirmant que le gouvernement central est le principal responsable de la lutte anticyclique, lui demande en même temps de coopérer avec les autres niveaux de gouvernement et lui suggère quelques moyens de le faire:

. Tout d'abord, les représentants des Länder ainsi que ceux des gouvernements locaux (par leurs associations) sont consultés par le gouvernement central, qui en profite pour leur expliquer ses intentions. Le groupe des représentants des Länder n'a évidemment pas de pouvoir décisionnel, mais il peut exercer une influence non seulement en fonction de son poids et de sa cohésion

politiques mais aussi en fonction de son degré d'expertise dans les domaines traités ce qui, entre parenthèses, ouvre la porte toute grande aux technocrates des Länder et du fédéral.

. En second lieu, cette loi crée le «Conseil du cycle des affaires», comportant les ministres fédéraux des affaires économiques et des finances, un représentant de chaque land et chaque représentants des gouvernements locaux recommandés par leurs associations. Ce Conseil discute surtout des instruments de stabilité et notamment de la question des emprunts publics où le rôle de ce Conseil s'est avéré important jusqu'ici. Enfin, une loi a créé le «Conseil de planification fiscale» comprenant les mêmes ministres fédéraux que plus haut, plus les ministres des finances des Länder et, de nouveau, quatre représentants des gouvernements locaux (ce qui peut paraître bien peu quand on considère l'importance et le rôle que jouent les grandes métropoles industrielles et commerciales d'Allemagne).

En vertu de la Loi sur la stabilisation économique qui exige une planification fiscale de cinq ans, le nouveau Conseil s'est donc vu confier la tâche de coordonner celle-ci aux trois niveaux de gouvernement, ce qui implique, entre autres, une intervention dans la planification des moyens budgétaires desdits gouvernements. Ces institutions n'ont donc pas de pouvoir décisionnel propre et ne peuvent pas contrôler les autres instruments économiques, mais, grâce à elles, le gouvernement central a pu (dans une mesure variable et difficile à préciser ici) associer les autres niveaux de gouvernement à ses programmes de stabilisation économique.

Au Canada, on a vu comment un rapport tel que celui de la Commission Rowell-Sirois est devenu à un moment donné en quelque sorte la bible ou la charte de la centralisation. En R.F.A., la Commission Troeger (voir publication du rapport en 1966) représente, elle aussi, à la fois un jalon et un symbole dans l'évolution du fédéralisme allemand. Tout comme son homologue canadien, ce rapport s'attaque avant tout au problème des finances publiques et aux relations entre le fédéral et les Länder. Mais sa portée, ici aussi, est beaucoup plus vaste que ne le suggèrent les objectifs qui lui ont été assignés. Le concept de base énoncé par cette commission est le concept de partage des responsabilités par les deux niveaux de gouvernements précités («gemeinschaftsaufgaben»). Il sert de justification au fédéralisme dit coopératif et comporte deux volets complémentaires. Dans le premier, on part du constat qu'une société aussi industrialisée que la R.F.A. a besoin d'un gouvernement national fort, afin de pouvoir atteindre les objectifs prioritaires tels que le développement économique, la stabilité monétaire et le plein-emploi. Pour ce qui est de ces objectifs, on pourrait alors arguer qu'un État unitaire serait tout aussi en mesure de remplir les fonctions. Mais, dans un second volet, la Commission, tout en laissant entendre que les Länder perdront une partie de leur autonomie législative au profit du gouvernement fédéral, tente d'apporter des compensations en proposant une nouvelle catégorie de pouvoirs où le gouvernement fédéral et les Länder auraient des responsabilités conjointes. En fin de compte, c'est le gouvernement fédéral qui formule les plans d'ensemble, énonce les principes directeurs et rédige les lois cadres. L'exécution est confiée aux Länder confirmant ainsi les grands traits du modèle esquissé plus haut et pratiqué actuellement.

### *2.5.4 Canada, comparaisons*

Quand le gouvernement canadien prétend assurer la stabilité économique du pays en même temps que la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, il répond à la même logique que celle observée en R.F.A., plus particulièrement. En vertu de celle-ci, il est également porté à se réserver l'exercice ou le contrôle des pouvoirs macro-économiques. Et ce, davantage encore, s'il veut, comme les partis néo-démocrates assurer une meilleure redistribution des ressources du pays et mieux planifier l'économie nationale.

Dans une telle perspective, cette centralisation «politique» corrigée par une forte décentralisation administrative et une plus grande participation des provinces à l'élaboration des décisions, semble donc une situation normale et rationnelle.

Reste à savoir si un tel cadre répond aux exigences d'un Québec désireux de légiférer sur son propre territoire y compris dans les domaines essentiels de son économie, tout en limitant sa souveraineté en fonction des exigences d'un marché commun avec le reste du pays. Dans ce cas, c'est toute l'infrastructure de l'État fédéral classique qui est remise en cause au profit d'une autre vision du fédéralisme, celles du fédéralisme intertétatique.

## *3. De la confédération d'États souverains à l'État fédéral européen?*

### *3.1 Marché commun et centralisation des pouvoirs*

#### *3.1.1 Questions préalables*

Dans la Confédération des États-Unis, rappelons-le, le Congrès (selon la Constitution ratifiée en 1781) n'a pas le pouvoir de réglementer le commerce entre les États. Cette confédération s'est rapidement transformée en État fédéral pour des raisons à la fois politiques et économiques. Parmi ces dernières, il y avait justement cette nécessité de jeter les bases d'un marché commun ou en tout cas de dépasser le stade d'un libre échange encore fortement freiné par plusieurs États devenus indépendants.

Ce besoin, exprimé dans les «Federalist Papers», se traduit dans la première constitution moderne d'un État fédéral où il est mentionné (art. 1, section 8) que le Congrès des États-Unis a, seul, le pouvoir de réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États et avec les tribus indiennes. Il a également le pouvoir de battre monnaie et d'en déterminer la valeur. Plusieurs dispositions empêchent les États de conserver ou d'élaborer une législation en matière de douane ou de monnaie (l'article 1, section 10 spécifie qu'un État ne pourra battre monnaie ou lever des impôts ou des droits sur les importations ou les exportations).

Dans ce cas-ci, on peut dire que le cadre politique est très nettement en avance par rapport au cadre économique. Le premier est déjà nettement centralisé, voire même «unifié» alors que le marché intérieur reste fragmenté. On connaît le cas le plus typique et le plus tragique à cet égard, à savoir le conflit entre les États du nord, généralement plus industrialisés et plus protectionnistes (face à la Grande-Bretagne surtout) et les États du sud, à vocation plus agricole et plus favorables au libre échange interne et externe. La victoire des Fédéraux sur les Confédérés du sud allait consacrer par la force une double intégration politique et économique qui se poursuit jusqu'à nos jours. En ce qui concerne l'«unification» du marché intérieur, l'on estime en général qu'elle constitue la base même du développement économique des États et de l'ensemble du pays. Dans le cas de la C.E.E., encore au stade de la genèse quant à son système politique, on observe une asymétrie en sens inverse, en ce sens qu'ici nous avons un embryon de marché commun nettement plus avancé que ses structures politiques. Alors qu'aux États-Unis (en 1789) le politique précède l'économique. Il n'est donc pas étonnant de relever plusieurs disfonctionnalités et contradictions dans ce système nouveau (C.E.E.) ou l'on retrouve à la fois des éléments propres à un État fédéral et d'autres relevant davantage des relations internationales (entre États souverains).

Mais la question que nous posons ici est la suivante: en quoi les nécessités d'un marché commun poussent-elles au renforcement des pouvoirs centraux et donc, peut-être, à la création progressive d'un État fédéral? Ce processus est-il inévitable? Nous nous limiterons plus loin essentiellement à des indicateurs institutionnels et notamment à l'évolution de leurs pouvoirs, à leur orientation supranationale ou nationale, fédérale ou confédérale (commission européenne, Conseil des Ministres, etc.). Pour répondre aux questions précitées nous rappellerons rapidement les avantages d'un marché commun et aussi les problèmes de rééquilibre qu'ils peuvent provoquer. C'est dans cette perspective que nous considérons la nature et le rôle des institutions et du système politique devant lui servir à la fois de cadre et d'élément stabilisateur.

### *3.1.2 Marché commun (avantages, carences) et système politique*

Un marché élargi offre des avantages incontestables lorsqu'il s'effectue dans des conditions idéales. Il permet la production en série (mass production) de biens et de services et, grâce aux économies d'échelle, le prix des produits tend à être plus bas que dans des unités de marché plus petites. La production de masse entraîne à son tour la consommation de masse dans une spirale ascendante. De plus, et en même temps, ce type de production permet aux entreprises de se spécialiser, d'enrichir la variété des produits offerts et de stimuler la recherche ainsi que la formation de la main-d'oeuvre.

Un marché élargi devrait donc permettre l'élaboration de structures de production et de distribution plus efficaces et plus modernes, basées sur une plus grande spécialisation et une meilleure répartition des tâches. Celle-ci doit s'effectuer non seulement au niveau des entreprises mais également dans une perspective régionale, certaines régions (ou pays) étant mieux équipées dans des domaines de production plutôt que dans d'autres, même si tous, à plus

ou moins long terme, tendent à s'industrialiser (mais à des degrés et à des vitesses souvent très différents).

Dans un grand marché, le rôle du système politique est considérable même s'il se réclame d'un libéralisme poussé où l'État ne doit intervenir qu'à titre de suppléant de l'entreprise privée. De fait, nous avons vu comment des constitutions comme celle des États fédéraux précités permettent au gouvernement central d'assurer une libre circulation des biens et des personnes, ce qui en soi constitue tout un programme politico-économique car logiquement ce système doit alors s'attaquer au protectionnisme pratiqué en réalité par les entités politiques membres de ces États. Et l'on pense ici, en particulier, à toutes les barrières non tarifaires érigées par les provinces canadiennes entre elles, ainsi qu'entre États aux États-Unis. Transposé au Marché commun européen, on voit à quel point ce dernier a besoin de structures politiques efficaces, ne fut-ce que pour réduire ce protectionnisme opposant plusieurs États européens entre eux. C'est beaucoup plus qu'un rôle d'arbitre qu'il est question ici. Il implique que les pouvoirs publics fassent respecter les règles de la libre concurrence s'opposant aux monopoles et soient armés pour lutter contre une foule de pratiques des entreprises et aussi des États, constituant autant d'obstacles souvent majeurs pour la réalisation d'un véritable marché.

Le rôle du système politique serait certes plus léger s'il ne s'agissait que de zone de libre-échange. Ici chaque pays ou région garde, en général, son tarif douanier propre. Dans le cas de l'Union douanière (C.E.E.) on tend à supprimer les obstacles aux échanges entre États membres et, en même temps, à n'avoir qu'un tarif douanier commun pour tous ces États. Cette seconde donnée contribue à renforcer le système politique et en tout cas ses institutions supranationales, habilitées à trancher les problèmes complexes que représentent à elle seule l'édification d'un tarif commun extérieur (quand on considère la diversité et l'inégalité des échanges de ces États avec l'étranger).

Le Traité de Rome dépasse de beaucoup le cadre d'un traité de commerce, il implique en troisième lieu une harmonisation des politiques dans une foule considérable de domaines, pour ne pas dire finalement presque tous, puisqu'ils sont reliés de près ou de loin aux facteurs de production (fiscalité, éducation, recherche, lois sociales, immigration, politiques économiques, etc.).

En quatrième lieu, il y a la fonction de rééquilibrage qui s'impose car si l'on laisse jouer les lois du marché à l'état pur et sans correctif, elles peuvent contribuer à aggraver les disparités économiques régionales et ruiner des pans et des secteurs entiers de l'économie. Il y a un risque considérable de périphéralisation de plusieurs pays et régions à l'intérieur de pays membres de la C.E.E., d'où le besoin de mécanismes de rééquilibrage ou de compensation, dotés de ressources financières et humaines en même temps que de pouvoirs leur permettant de s'imposer face à des intérêts (entreprises et États) puissants et bien organisés.

Enfin, de plus en plus, ce qui au départ semblait surtout devoir être une «communauté économique» limitée à une partie de l'Europe, est irréversiblement entraîné sur le terrain de la politique étrangère (et de défense en même temps).

Tous ces facteurs cumulés poussent au renforcement du système politique supranational mais provoquent en même temps des tensions considérables à l'intérieur de ce dernier au moment où il est encore loin d'avoir pris ses traits définitifs.

Théoriquement (et idéalement pour certains paneuropéanistes) un tel système pourrait évoluer jusqu'à devenir un État fédéral européen. Mais ce serait sans compter avec les résistances nationales, surtout celles de grands pays comme la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Tout en étant conscients de la nécessité impérieuse d'avoir une communauté économique plus intégrée, une majorité d'Européens ne sont pas disposés à renoncer complètement à leur souveraineté pour se fondre dans un immense «melting pot» à la sauce européenne et coiffé par un gouvernement central tel qu'on le retrouve dans un État fédéral.

De plus, s'il paraît relativement aisé de procéder à une intégration limitée à des domaines précis, appliquée à quelques pays relativement proches quant au niveau de vie, il s'avère extrêmement compliqué de réaliser une intégration à la fois économique et politique d'un agrégat de pays aussi différents que les douze membres actuels de la C.E.E.

Toutes les tensions qui en résultent risquent fort si l'on n'y prend pas garde de paralyser (sinon de faire éclater) un système politique en voie de gestation. Ce dernier tend par conséquent à se renforcer tout en comportant des lacunes considérables. À travers toutes ces contradictions et toute cette mouvance, il s'avère extrêmement difficile de voir un modèle tout fait et «prêt à porter».

### *3.2 Vers un super État fédéral européen?*

#### *3.2.1 Question préalable*

Au chapitre introductif, nous avons formulé l'hypothèse selon laquelle la Communauté européenne (C.E.) se situait entre deux pôles, celui de la confédération d'États souverains et celui de l'État fédéral. Dans cette recherche, nous nous sommes limité à des indicateurs de nature institutionnelle pour tenter de discerner la tendance dominante dans une évolution soumise à des forces parfois opposées, parfois complémentaires.

Les Européens eux-mêmes ne savent pas clairement ce qu'ils veulent. Certes ils désirent construire une communauté européenne bien intégrée et avec des pouvoirs réels mais d'autre part ils désirent en même temps garder une partie de leur souveraineté en tant que citoyens d'un des États membres. On parle même de double citoyenneté. / Cette ambiguïté et ces contradictions s'observent particulièrement bien lorsque l'on analyse la nature et le fonctionnement de l'appareil décisionnel de la C.E. Dans l'État fédéral précité, on a constaté que les institutions centrales



(gouvernement, administration, agences, législature et cours de justice) tendaient à assurer un ordre suprarégional (au-dessus des provinces, Länder, etc.) tout en coopérant avec les «gouvernements inférieurs». Dans la même foulée, on parle de processus d'intégration nationale et de centralisation des décisions clefs.

De même que certaines provinces canadiennes (le Québec essentiellement) ont toujours réagi contre les empiétements du gouvernement central (au sens large), plusieurs États européens s'opposent à certaines institutions de la C.E., en particulier celles qui tendent à avoir une dimension communautaire supranationale. Mais cette opposition, très variable d'ailleurs selon la conjoncture et les acteurs, s'effectue dans un cadre radicalement différent. Car dans la C.E., dès le départ, la situation est beaucoup plus fluide. Alors que dans les États fédéraux on s'appuie sur des constitutions relativement précises, ici ce sont des traités qui procèdent plus ou moins à la répartition des compétences des organes décisionnels de la Communauté, les compétences résiduelles étant laissées aux États membres qui gardent une partie majeure de leur souveraineté, en même temps qu'un droit de retrait de ladite communauté.

Finalement les domaines de compétence communautaire ne sont guère définis dans le traité de la C.E. bien qu'il existe des domaines faisant l'objet de politiques communes nettement caractérisées comme la politique commerciale (un des enjeux les plus fondamentaux au début) et la politique agricole (pierre d'achoppement de la C.E.).

L'ambiguïté et les contradictions résultent du fait qu'il y a des compétences confiées à la C.E. par les États mais elles ne le sont pas complètement (ni définitivement). C'est pourquoi les auteurs préfèrent parler de pouvoirs concurrents (mais qui a le dernier mot?), de pouvoirs communautaires, de coopération entre les deux paliers institutionnels (celui de la C.E. et celui des États membres).

Dans le Traité de la communauté européenne charbon acier (précédant celui de la C.E.E.), par contre, il y avait des exigences précises que les États membres étaient obligés de respecter alors que le Traité de la C.E.E. trace les grandes lignes d'un marché commun.

Ce sont donc les institutions communes qui vont, en tâtonnant et en fonction des besoins, créer un certain nombre de normes applicables à un nombre croissant de secteurs économiques reliés aux composantes d'un marché commun. Ceci touche aussi bien l'abaissement des barrières douanières internes que l'établissement d'un tarif commun extérieur ou la réglementation des prix dans plusieurs secteurs de production (agricole d'abord) ou le domaine complexe des barrières non tarifaires. C'est cet ensemble de normes, plus ou moins bien encadrées par la Cour de Justice des Communautés européennes (C.J.C.E.), qui représente en quelque sorte le développement constitutionnel de la C.E. Mais ce dernier est loin d'être linéaire. On évoque d'ailleurs, notamment lors de l'élaboration de l'Acte unique (de 1986), le principe de la subsidiarité et le rejet des pyramides hiérarchiques mais c'est surtout au Parlement européen que ce principe est évoqué le plus explicitement. Dans sa volonté de renforcer les compétences de la C.E., le rapport sur l'Union politique estime que la politique monétaire doit être commune

mais par contre la politique étrangère et la sécurité resteront en partie basées sur la coopération entre les gouvernements des États membres. On mentionne également toute une série de compétences qui ne devraient pas être enlevées aux États: politique économique nationale, fiscalité, éducation, libertés publiques, droit civil, droit pénal, justice, droit commercial (sauf ce qui a trait au marché commun), urbanisme, etc.

Dans cette perspective, on favorise certes l'harmonisation et la coopération dans les nombreux domaines (internes) précités d'autant plus que l'ambiguïté et la faiblesse persistent quant à la valeur décisionnelle des différents «actes» de la C.E. ou plus exactement des actes en provenance de ses institutions (Commission, Conseil des ministres, etc.).

Il est très utile de rappeler la portée de ces derniers car, eux aussi, ils représentent des indicateurs quant à l'évolution de la C.E., d'autant plus que les compétences de la C.E. sont extensives, comme on le constate rien qu'en analysant les décisions de la C.J.C.E. (par leur utilisation de la clause des pouvoirs implicites, notamment).

### *3.2.2 Fonctions et actes de la C.E.*

On peut discerner au sein de la C.E. et de ses institutions les trois pouvoirs classiques, législatif, exécutif et judiciaire, correspondant à trois fonctions du même nom et à laquelle il convient d'ajouter la fonction de contrôle de l'administration. Contrairement à l'État fédéral où le Parlement fédéral est la source législative la plus importante, ici, il n'y a pas de loi au sens parlementaire du terme. Dans ce système unique en son genre, le Conseil est le «législateur» principal; quant à la Commission, elle est associée à l'élaboration des normes générales mais son pouvoir réglementaire autonome est limité jusqu'ici, comme nous le verrons plus loin et plus en détail. On constate donc que pour accomplir leur mission «législative» et dans certaines conditions limitées, le Conseil et la Commission «arrêtent des règlements». C'est l'Acte le plus important de la C.E. étant donné qu'il a une valeur comparable à celle d'une loi dans un État souverain et dépasse donc largement la portée d'un règlement au sens où on l'entend en général en droit administratif. Les trois autres catégories d'acte sont la directive communautaire, la décision communautaire et la recommandation (ou avis).

. Le règlement est donc dans certains cas une quasi loi mais dans d'autres il ne dépasse pas la portée d'une fonction d'exécution. Il a la portée d'une loi puisqu'il est applicable obligatoirement par tous les États membres et est de portée générale. De plus, il est directement applicable dans les territoires des États membres. C'est l'élément de supranationalité le plus puissant puisqu'il passe par-dessus la tête des parlements nationaux et que les tribunaux nationaux sont obligés de l'appliquer. Et ici la C.J.C.E. joue un rôle comparable à celui d'une Cour suprême ou d'une cour constitutionnelle dans un État fédéral car elle veille à l'application du dit règlement. Précisons que le Traité de Rome donne d'abord la compétence de formuler des règlements au Conseil des Ministres sur proposition de la Commission et que la fonction d'exécution, depuis l'Acte unique, relève principalement de la Commission assistée par des comités de gestion et de réglementation.

. La directive, à première vue, donne plus de marge de manoeuvre aux États. Selon les termes même du Traité, elle lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre. Mais, elle laisse aux gouvernements nationaux le choix quant à la forme et aux moyens. Elle doit donc être finalement intégrée dans le droit de l'État concerné. La directive émane du Conseil ou de la Commission et cette dernière en surveille l'exécution.

En pratique, les choix quant à l'exécution sont d'autant moins étendus que les directives sont précises quant aux objectifs à atteindre. Ainsi la notion du délai d'application est importante dans un tel processus. Il va de soi que si l'objectif à atteindre est situé dans le court terme, le délai risque fort d'être précisé dans la directive qui intervient ainsi indirectement dans le choix des moyens en vue de l'exécution.

La C.J.C.E. a précisé quelque peu cette marge quant à l'interprétation des moyens (laissée aux États), en ce qui concerne les effets directs sur les particuliers. On a vu plus haut que le règlement communautaire s'appliquait directement mais dans la mesure où une directive implique un véritable choix quant à la forme et aux moyens, on peut en déduire logiquement qu'elle ne s'applique pas directement. Il y a là matière à controverse, d'autant plus que des États, comme la France, par exemple, désirent garder leur marge de manoeuvre. La C.J.C.E. joue à cet égard un rôle précisé plus loin; elle tend à renforcer la directive en arguant du fait qu'elle résulte d'un système communautaire visant l'ensemble des acteurs économiques et touchant également les individus.

. La «décision communautaire» est un acte individuel émanant également du Conseil ou de la Commission. Tout comme le règlement, la décision est obligatoire pour l'État membre ou l'individu à qui elle est signifiée. Elle ne concerne donc pas tous les États comme dans le cas du règlement mais comme ce dernier, outre son caractère obligatoire, elle est directement applicable.

. Les avis et recommandations, contrairement aux trois catégories précédentes, ne sont pas obligatoires au sens strict. Les avis institutionnels sont formulés non seulement par la Commission (comme pour les autres actes) mais également par le Parlement ou encore des institutions moins importantes tels que le Comité économique et social. Un avis défavorable se transforme souvent en recommandation défavorable. Et lorsqu'ils proviennent d'une institution aussi influente que la Commission, par exemple, ils ont des conséquences importantes pour ceux qui sont directement visés, même s'ils sont à première vue à l'abri des interventions de la C.J.C.E. Le budget de la Communauté est encore très faible comparativement avec celui des États membres (environ 2% des budgets nationaux) mais s'il prend plus d'importance, on verra, par exemple, la Cour des Comptes jouer un rôle accru, précisément par la possibilité qu'elle a d'émettre des avis et des recommandations publiques.

Aux quatre catégories relevées plus haut d'actes communautaires (prévus nommément dans le Traité de base), il faudrait ajouter ce que l'on a qualifié d'actes innommés tels que, par exemple, des décisions informelles du Conseil ou des communications (non obligatoires) de la Commission

à certains acteurs économiques, les déclarations communes des institutions, etc. Ici encore la C.J.C.E. joue un rôle considérable quant à l'interprétation et la portée conférées à ces «actes». Mais nous entrons sur un terrain extrêmement complexe où l'on voit à quel point cette cour s'avère être le fer de lance de l'intégration communautaire en même temps que du renforcement de ses institutions.

Notons pour terminer que la C.E. jouit de la personnalité internationale. Et à ce titre, elle peut conclure des traités internationaux avec d'autres États non membres et recevoir et envoyer des missions ou délégations plus ou moins permanentes. Celles-ci bénéficient de privilèges diplomatiques.

À cet égard, la Confédération des treize États américains (articles de la Confédération de 1781) était plus intégrée que la C.E. puisque dans son article 9, elle réserve exclusivement au Congrès des délégués des États, le pouvoir de négocier des traités, d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs. Par contre cette confédération était beaucoup moins bien équipée que la C.E. pour répondre aux exigences de l'intégration économique. C'est ce qu'il conviendrait maintenant de voir, en nous limitant à ses institutions communautaires, plus diversifiées que le Congrès des délégués qui cumulait les trois fonctions législative, exécutive et judiciaire mais qui, par contre ne disposait pas de véritable pouvoir en ce qui concerne l'exécution des décisions prises.

### *3.3 Un premier test: le Conseil des Ministres et le Conseil européen*

#### *3.3.1 Le Conseil des Ministres: un organisme communautaire?*

Les ministres représentant les États membres (avec leurs conseillers) forment le Conseil des Ministres où se prennent les décisions concernant la C.E.E. et la C.E.C.A. Il détient en quelque sorte le pouvoir législatif mais se voit limité politiquement par le Conseil européen.

Le C.M. est assisté par le Comité des représentants permanents (COREPER) qui joue un rôle majeur dans la préparation des travaux du C.M. et l'exécution des mandats qu'il lui confie. Il comporte tout d'abord les ambassadeurs permanents des pays membres à Bruxelles responsables des politiques et d'autres représentants s'occupant des problèmes plus particuliers et plus techniques. Ces derniers s'appuient sur leur administration respective. Le COREPER ne traite pas des problèmes monétaires et agricoles, confiés à des comités ad hoc et il se décharge d'une partie de son travail au profit de groupes de travail relevant de sa responsabilité. Cet organisme, ainsi que les nombreux comités créés, contribuent à une partie de la techno-bureaucratie et de la comitologie mais on la retrouve aussi au sein de la Commission européenne, censée, quant à elle, représenter essentiellement les intérêts communautaires alors que le Conseil des Ministres représente aussi les États membres et est directement relié à leur infrastructure politique et administrative.

Les ministres qui se rencontrent le plus fréquemment au Conseil sont les ministres des affaires étrangères qui exercent le rôle le plus important, celui de coordination et de supervision.

La présidence du C.M. est assurée, par rotation, pour 6 mois; elle joue surtout un rôle de médiation entre les membres du C.M. et la Commission européenne. Quant à l'administration proprement dite, elle est assumée par un secrétariat comportant plus de deux mille personnes dont beaucoup sont affectées au service de traduction.

### *3.3.2 Le Conseil européen*

Le Conseil européen est un organe dont la nature est fort ambiguë et très discutée. Le Conseil des Ministres et la Commission européenne sont des organes communautaires, caractère que beaucoup d'observateurs déniaient audit Conseil européen.

En 1976, lors d'un sommet des neuf chefs d'État ou de gouvernement, l'on décide de se réunir périodiquement en Conseil de la Communauté (antérieurement les sommets se tenaient irrégulièrement et n'étaient pas de nature à faciliter des négociations suivies).

L'Acte unique consacre l'institutionnalisation du C.E. qui comporte, outre les chefs d'État ou de gouvernement (premiers ministres), le président de la Commission des Communautés européennes. À cela s'ajoutent, à titre d'assistance, les ministres des affaires étrangères des États et un membre de la Commission.

L'ambiguïté réside dans le fait que l'on ne sait plus très bien si le C.E. conserve deux rôles. Dans le premier, il est un organe communautaire puisqu'il a pour but de favoriser l'intégration communautaire. Dans ce cas, il a le pouvoir d'édicter des actes communautaires, mais il risque d'être submergé par les dossiers et des conflits de toute sorte que le Conseil des Ministres trouve déjà très difficile de traiter.

Le second rôle fait de lui une sorte d'organe suprême de la Coopération politique entre États, sans que cela soit mentionné dans l'Acte unique qui consacre deux conseils bien distincts. Nous avons là un système hybride différant des organisations internationales et des États fédéraux et évoluant vers une nouvelle catégorie de système aux contours encore mal définis. À première vue les choses seraient un peu plus claires, si le Conseil européen exerçait un véritable leadership en vue de la coopération politique européenne tout en laissant les problèmes de gestion au C.M. L'ambiguïté actuelle provoque évidemment des interférences avec les autres institutions communautaires. Si l'on considère la composition du C.E., il semble évident qu'il est mieux équipé pour décider de grandes stratégies dans le cadre de la coopération européenne. Mais il y a beaucoup de chances que dans cette instance suprême, ce soient surtout les intérêts nationaux de chaque État qui tendent à prévaloir contrairement à la Commission qui elle a davantage une vocation communautaire mais n'a pas les pouvoirs «politiques» du C.E.

### 3.3.3 Règle de la majorité et droit de veto

Dans une confédération à l'état pur, il existe un droit de veto pour chaque État membre et la règle de l'unanimité appliquée à tous les domaines risque fort de bloquer les mécanismes décisionnels communs (voir l'exemple de la Confédération des 13 colonies américaines). On tend donc à glisser vers un vote à la majorité avec différents degrés. Mais à ce moment c'est tout le système lui-même qui est entraîné dans des changements profonds et souvent irréversibles.

Pour plusieurs auteurs, l'existence d'un droit de veto au C.M. constitue un frein à l'intégration communautaire. Le Traité de Rome prévoyait d'ailleurs, avec prudence (pour ne pas s'attaquer directement à la souveraineté des États), que les décisions se prendraient à l'unanimité dans la plupart des matières. Mais, dans certaines d'entre elles comme le domaine (pourtant crucial) de l'agriculture, une majorité qualifiée suffisait. En 1965 la France s'était d'ailleurs opposée à une extension de la règle de la majorité qualifiée et avait exercé un veto en matière d'agriculture. Le compromis du Luxembourg (1966) a permis de sortir le C.M. de la paralysie où il était enfermé, tout en réduisant les possibilités de recours à la majorité qualifiée. Le veto y est pratiquement réintroduit «lorsque des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu». Ce qui implique pratiquement que l'on ne peut arriver à un accord unanime que par de longues discussions et des compromis.

Cependant, en 1982, lorsque la Grande-Bretagne a voulu exercer un veto sur une proposition d'augmentation des prix agricoles, ce dernier fut rejeté. Tout dépend donc de la notion «intérêt nationaux très importants». Par contre, en 1985, la R.F.A. (en position de force comparativement avec la Grande-Bretagne) a pu exercer un droit de veto sur la baisse du prix des céréales.

L'Acte unique a contribué à étendre les champs d'intervention du C.M. à la majorité qualifiée. Il comporte entre autre la recherche, la politique sociale, etc. Le C.M. définit «les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré de l'ensemble concerné», etc. Mais, une grande partie des matières les plus importantes reste soumise au vote à l'unanimité ou comporte des clauses de sauvegarde. C'est le cas, notamment, de la politique monétaire, la fiscalité, la circulation des personnes, les droits des travailleurs, la révision des traités, l'octroi de nouvelles compétences, l'admission de nouveaux membres, etc.

Il subsiste beaucoup d'ambiguïté en ce qui concerne les domaines soumis au vote à la majorité qualifiée, spécialement en ce qui concerne la définition des intérêts jugés très importants par ou pour chacun des États membres (voir plus haut). Cette donnée à elle seule explique largement pourquoi le veto subsiste et continue de faire l'objet de controverses quant à sa portée. D'une part il continue de poser un risque de paralysie mais d'autre part, il force à une négociation beaucoup plus poussée, débouchant sur des propositions qui ont plus de chances d'être appliquées efficacement si la partie en cause a fini par l'accepter.

Une des objections formulées à l'encontre du droit de veto est liée aussi au désir de certaines puissances européennes de garder une partie importante de leur souveraineté et leur refus d'une règle qui réduirait les inégalités de fait. Si l'on respectait la règle de la proportionnalité, les grands pays comme la France et la R.F.A., l'Italie et la Grande-Bretagne auraient beaucoup plus de voix. Ils n'en ont que 10 chacun (sur un total de 76) alors que la Belgique et la Grèce cinq à huit fois moins peuplées en ont 5 et le Grand Duché de Luxembourg 2 avec une population de moins de 400 000 habitants. La majorité qualifiée est de 54 sur 76 votes, ce qui signifie que les quatre grands pays votant ensemble ne seraient pas à même de l'obtenir.

On voit tout de suite la faiblesse de ce système par comparaison avec une chambre législative ordinaire où le vote est pris à la simple majorité et où la règle de l'unanimité est exclue. En conclusion, nous avons là un indicateur supplémentaire de la faiblesse de la supranationalité en ce qui concerne un mécanisme décisionnel important. Il n'en reste pas moins vrai que c'est lui qui joue le rôle le plus essentiel. Entre autres, «statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement européen, il arrête les directives pour les dispositions qui, dans chaque État membre, relèvent du domaine réglementaire ou administratif.» Cet article de l'Acte unique nous permet d'introduire un autre organe communautaire.

### *3.4 La Commission: une institution supranationale?*

#### *3.4.1 Place dans le système*

La Commission, qui supervise une administration de plus de onze mille personnes, est composée de 17 membres nommés pour 4 ans, avec un président nommé également (mais par le C.E.) pour 2 ans avec mandat renouvelable. Les cinq pays les plus importants ont droit à deux commissaires chacun, tandis que les plus petits en ont un. Les États participent à la nomination d'un commun accord et les commissaires sont au service exclusif de la C.E. à laquelle ils transfèrent leur nouvelle allégeance. Ce ne sont pas des délégués des États et ils ne sont pas soumis à des institutions en provenance de ceux-ci.

Ils doivent donc oeuvrer d'une façon impartiale, même s'ils sont l'objet de critiques de la part de leur gouvernement national ou de certains intérêt privés de leur pays d'origine. Cependant, plusieurs observateurs se plaignent que les nominations soient plus politiques qu'auparavant. On discute aussi de la question de savoir si la dimension technocratique doit l'emporter sur la dimension politique. Mais l'on constate que la majorité des commissaires ont eu une activité politique comme principale activité avant d'être désignés. Cette politisation se répercute sur le rôle de la pyramide administrative que vient coiffer la Commission. Chaque commissaire est assisté par une sorte de cabinet choisi par lui-même. Le chef de cabinet peut également représenter le commissaire absent et tend à réduire l'autorité des Directeurs généraux qui sont responsables de 22 directions, ressemblant fort à des ministères et couvrant des domaines fort étendus. La politisation atteint également celles-ci et la distribution des postes de direction générale est effectuée de façon à assurer un équilibre entre les douze États membres. Ce qui

s'avère d'autant plus difficile que les postes clefs sont revendiqués par les États les plus puissants.

Le passage de six pays (les «pères fondateurs») à douze, risque de nuire à la cohésion et à la collégialité de la Commission. À l'époque des six (R.F.A., France, Bénélux, Italie) il était beaucoup plus facile d'obtenir un consensus sur les questions importantes et par conséquent on avait tendance à éviter de recourir au vote. La Commission était plus petite et davantage centrée sur les intérêts communautaires. D'autre part, on observe également un autre phénomène risquant de nuire à la collégialité et à l'esprit communautaire devant caractériser cette institution. Il est propre au cabinet présidentiel des États-Unis actuellement et, dans une moindre mesure, au sein des cabinets parlementaires où les ministres (ou responsables des départements) s'intéressent surtout à leur propre département et tendent à perdre de vue les problèmes d'ensemble. La Commission, si ce phénomène s'amplifie, risque fort de devenir un agrégat de commissaires soumis à la double pression de leur «département» et de leur pays respectif, aux dépens de leurs fonctions proprement communautaires.

Avant de parler de ces fonctions, mentionnons que pour assurer leur indépendance, les commissaires ne peuvent être démis de leurs fonctions (durant leur mandat) ni par leur gouvernement ni par le Président de la Commission. On a cependant introduit un principe propre au régime parlementaire, le Parlement par un vote des 2/3 peut démettre la Commission dans sa totalité mais il ne peut pas entreprendre une action visant la démission individuelle d'un commissaire. (Un membre de la Commission peut aussi faire l'objet d'une procédure judiciaire de la C.J.C.E.)

### *3.4.2 Fonctions de la Commission*

Les principales fonctions de la Commission consistent à consulter et à faire des propositions au Conseil des ministres qui prend les décisions. Plusieurs changements opérés au cours des dix dernières années modifient quelque peu la position des deux organes précités. Il y a d'abord les élections directes au Parlement européen et l'extension de ses pouvoirs en matière budgétaires (bien que le budget, on le répète, soit peu important jusqu'ici). L'Acte unique (voir plus loin) tend également à «associer» le Parlement au processus décisionnel dont le C.M. reste finalement maître en dernier ressort. Dans plusieurs articles ajoutés ou modifiés de l'Acte unique, on retrouve des phrases, telles que par exemple: «sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, le Conseil statuant à l'unanimité, peut adjoindre à la C. de J. une juridiction chargée, etc.» Il s'agit ici de recours formés par des personnes physiques ou morales.

Dans cette modification apportée à la compétence de la C.J. on voit donc que la Commission est consultée au même titre que le Parlement.

Dans d'autres cas il est dit que «le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité



économique et social, arrête, etc.» Ici le rôle consistant à présenter des propositions se dégage nettement pour la Commission mais il est combiné avec le jeu d'un autre acteur, le Comité économique et social, qui est consulté, alors que la coopération du Parlement est requise.

La lecture de l'Acte unique révèle un système extrêmement compliqué. On parle de triangle institutionnel (C.M., Commission, Parlement), de consultation, de coopération, d'information, de proposition et tout cela débouche sur une décision requérant ou pas l'unanimité dans des conditions encore fort ambiguës. Derrière tout cela, se profile une Cour de justice, s'efforçant de donner un sens communautaire aux questions qui lui sont soumises.

La Commission, face à sa propre administration, de plus en plus lourde, et surtout face aux gouvernements des pays membres se doit de jouer un rôle de fer de lance de l'intégration communautaire.

a) Première fonction, la Commission est la gardienne des traités. Cette fonction s'apparente à celle de la C.J.C.E., même si les moyens dont elle dispose sont de nature très différente. Elle peut donc exiger des explications de la part d'un État qu'elle considère avoir violé une clause des Traités. Elle peut émettre une opinion et demander au gouvernement de l'État concerné (ou à l'organisme communautaire) de modifier son comportement en conséquence. En cas de refus, elle peut porter la cause, elle-même, devant la C.J.C.E.

b) La seconde fonction relève de l'initiative législative. Elle est en quelque sorte le moteur de l'intégration européenne. En réalité elle dépend fort de la conjoncture économique et politique. Après avoir connu un ralentissement, elle semble reprendre vigueur avec l'extension des domaines d'intégration européenne. Cette fonction, on l'a déjà signalé, est d'autant plus délicate qu'elle exige la collaboration d'acteurs multiples et variés. Elle exige aussi le soutien d'une administration (la sienne) déjà surchargée par les demandes et accusée de produire trop de règlements.

D'autre part, sans ses propositions, le C.M. ne peut fonctionner et lorsqu'elle dispose du support voulu et agit sur des points où les traités sont clairs et précis, son influence peut être considérable sur tout le processus législatif.

c) Sa fonction exécutive est également importante. C'est elle qui prépare les règlements de nature à appliquer les clauses des traités de la C.E. Mais son pouvoir réglementaire autonome est considérablement limité; il s'applique surtout aux matières à caractère technique. Elle peut aussi dans certains cas recevoir une délégation du Conseil. Ce dernier est d'ailleurs généralement réticent à cet égard. Il est clair que c'est le Conseil des Ministres qui établit les règles et que la Commission exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution de celles-ci. On pense, par exemple, à la quantité considérable de règlements d'application découlant de la politique agricole de la C.E. La Commission gère, en plus, les fonds communautaires et les programmes de recherche de l'EURATOM, ainsi que sa propre administration.

L'Acte unique a renforcé et clarifié la fonction exécutive en spécifiant qu'elle jouissait d'une compétence d'exécution directe, le C.M. ne pouvant l'exercer qu'occasionnellement et dans des cas spécifiques. Ainsi, dans les rapports entre C.M. et Commission, les fonctions législative de l'un et les fonctions administratives ou exécutives de l'autre ont été nettement affirmées.

d) Elle assure une quatrième fonction, celle de participation aux rencontres du Conseil européen (réunions au sommet) où elle fait office de treizième membre sans cependant y avoir droit de vote. Appuyé sur son administration, le Président de la Commission (avec l'aide d'un autre membre) peut y apporter une expertise et une vue d'ensemble exceptionnelle des problèmes communautaires. La Commission sert en même temps de lien entre le Parlement et le Conseil des Ministres et elle joue un rôle de médiation entre des États membres tout en exerçant la fonction de contrôle cité en premier lieu.

e) Enfin, elle exerce une fonction de représentation de la C.E. dans les organisations internationales ainsi que dans les relations extérieures de la C.E. avec les États non membres.

Les observateurs sont très divisés quant au jugement à émettre au sujet de la Commission. Certains disent qu'elle a perdu sa force d'initiative «supranationale» en voulant rechercher des compromis à tout prix. D'autres lui reprochent son caractère technocratique et bureaucratique (d'autant plus qu'elle est amenée à travailler avec de nombreux comités tant dans sa fonction d'initiative législative que dans sa fonction d'exécution).

Sa faiblesse résulte aussi en partie du fait qu'elle est non élue. C'est pourquoi certains proposent qu'elle soit élue au suffrage universel direct mais ceci risquerait peut-être de déstabiliser un système politique qui à bien des égards reste déjà disfonctionnel et contradictoire dans la nature et les compétences de ses différentes institutions.

Le fonctionnement de la Commission se base sur le principe de la collégialité (comme le gouvernement suisse) mais elle éprouve le besoin d'exercer un leadership. Et à ce point de vue on a observé un changement notable avec la présidence du Français Jacques Delors (dont le mandat a d'ailleurs été renouvelé). Il a pris nettement la direction de l'administration et de plusieurs domaines d'importance cruciale telle que celui de la politique monétaire et il a su s'imposer à la fois par sa très grande expertise et son sens de la négociation. Mais les carences précitées n'en restent pas moins présentes en dépit des mérites et des réalisations d'une institution unique en son genre dans sa «multifonctionnalité».

### *3.5 Un Parlement «croupion»?*

#### *3.5.1. Place dans le système*

L'évolution du Parlement européen constitue un autre indicateur du système politique nouveau qui est en train de s'édifier. Les Européens désireux de limiter les prérogatives des États ont tendance à favoriser la création d'un véritable Parlement européen, supranational et doté de

pouvoirs législatifs comme tous les parlements des États fédéraux. Le Parlement, jusqu'ici représente une des institutions les plus fondamentales de l'État. Sans elle il n'y a pas d'État (du moins dans nos systèmes politiques occidentaux). Logiquement donc, en poussant au développement du Parlement et en lui donnant les pouvoirs de base (ceux de légiférer), on crée un super État européen ou plus exactement un État fédéral européen au-dessus des parlements nationaux. Et pourtant, dans une résolution critique à l'égard du sommet européen de Luxembourg (1991), le Parlement européen actuel a souligné que «le fédéralisme (européen) n'impliquait pas la création d'un super-État, chacun conservant son identité et ayant des pouvoirs conférés conformément au principe de subsidiarité.» Il y a donc un choix crucial à opérer ici. Mais, fait certain, si on confie au Parlement la fonction législative qui lui revient normalement, on déstabilise l'équilibre fragile qui existe actuellement dans le triangle institutionnel, Conseil, Commission, Parlement. Ce nouveau parlement en effet viderait le C.M. de sa principale substance (fonction législative) et court-circuiterait la Commission dans plusieurs de ses fonctions. En réalité, nous sommes très loin de cela et l'on peut sérieusement douter qu'un tel parlement puisse voir le jour, du moins à court et à moyen terme.

Ceci dit, il est évident que le P.E. peut exercer d'autres fonctions comme nous le voyons plus loin. Et d'ailleurs, il a réalisé des progrès intéressants depuis sa création. De 1952 à 1979, le P.E. a été une assemblée de délégués provenant des parlements nationaux (un peu comme les sénateurs américains désignés par leur État respectif jusqu'en 1913) mais sans leurs pouvoirs. Depuis 1979, ils sont élus directement. De même que le sénateur d'un État devient un sénateur des États-Unis, (dimension nationale), le député ainsi élu devient un député européen. C'est donc une étape non négligeable (pas seulement au niveau des symboles) vers une certaine intégration européenne. Mais il ne faut pas non plus en exagérer la portée. Car beaucoup de questions se posent à la fois quant à ses pouvoirs et son caractère européen. Ainsi, par exemple, se pose la question de savoir si le député est attaché à une formation (ou un regroupement de partis) politique supra nationale ou si au contraire il reste étroitement lié aux intérêts et aux directives de son parti national, voire à ceux, plus larges, de son pays.

On imagine facilement les problèmes auxquels on se heurte avec une assemblée aussi nombreuse et aussi disparate. Lors de la «petite Europe» des six, elle ne comportait que 142 membres, ce qui en faisait une assemblée relativement «fonctionnelle». Avec l'Europe des douze, elle est passée à 518 membres. (Aux États-Unis, on dit souvent qu'une des faiblesses de la Chambre des Représentants, c'est qu'elle a beaucoup trop de «députés», actuellement 438).

Assemblée disparate, pas tellement à cause des langues (neuf langues différentes) qu'en raison de la multiplicité des partis politiques (près de 80 partis politiques différents). On pallie en partie cette carence en procédant d'ailleurs à des regroupements de «familles politiques» telles que socialistes, libéraux, démocrates-chrétiens, sur une base un peu artificielle et provisoire. Car, même à l'intérieur d'une «famille», les programmes, les structures et surtout les intérêts sont souvent fort différents.

### 3.5.2 Extension et limites des pouvoirs du P.E.

#### 3.5.2.1 Pouvoirs législatifs

L'Acte unique a contribué surtout à renforcer la procédure de coopération du P.E. dans plusieurs domaines.

. Le Traité de Rome prévoyait déjà la consultation obligatoire du P.E. dans des domaines communautaires tels que la circulation des marchandises, la politique agricole, les transports et les accords d'association. En cas de non consultation dans ces cas, un acte du C.M. peut être annulé par la C.J.C.E. (ce qui s'est effectivement déjà produit).

La consultation s'est étendue progressivement à d'autres domaines mais sur une base facultative. C'est maintenant devenu une pratique de la Commission de consulter le P.E. pour ses projets soumis au C.M. Une procédure longue et compliquée met en présence les trois institutions communautaires, Commission, C.M., P.E. et, au sein de ce dernier, les nombreuses commissions spécialisées, elles-mêmes en contact avec les commissions (plus ou moins équivalentes) des parlements nationaux. Le P.E. peut demander (non exiger) que la Commission retire sa proposition, si le P.E. a voté à la majorité. Il peut aussi l'accepter telle quelle ou formuler des amendements. Il adopte finalement une proposition de résolution législative qui clôt la consultation.

. Depuis 1970 (résolution du C.M.) une concertation étroite a été établie entre le Conseil et le P.E. en matière de procédure budgétaire. Dans une première rencontre entre une délégation du P.E. et le C.M. il y a discussion avant que le C.M. ne formule son projet de budget. La seconde a lieu pour permettre au P.E. de se prononcer sur les amendements ou modifications apportés. D'autres rencontres sont prévues en cas de désaccord.

Il y a également une concertation entre le P.E. et le C.M. dans le cadre de la procédure législative. Ces actes législatifs ont souvent des conséquences financières que le Parlement doit autoriser. C'est pourquoi il est souvent associé aux décisions législatives ayant un impact sur les dépenses de la C.E. et ses représentants siègent au sein d'un groupe de travail réunissant des membres du C.M. et de la Commission.

Cette procédure de concertation a été appliquée notamment pour l'adoption de règlement financier concernant le budget de la C.E., la révision du fonds régional, des propositions d'emprunt, etc.

Les auteurs sont aussi divisés quant à la portée réelle de cette concertation, la majorité d'entre eux la jugent fort modeste. Fait certain, le Conseil est réticent à donner suite aux nombreuses demandes du Parlement en vue de l'engagement de la procédure de concertation et à plus forte raison quant à l'extension de son champ d'intervention.

. Il y a une troisième procédure que l'on distingue de la procédure de consultation et de concertation, c'est la procédure de coopération. Elle associe le P.E. au processus législatif lorsque le Conseil statue à la majorité qualifiée (2/3). Instituée par l'Acte unique elle s'applique au marché intérieur, à la politique sociale, à la cohésion économique et sociale, à la recherche et au développement technologique (voir plus haut, C.M.). Cette procédure prévoit que lors d'une première lecture le Conseil à la majorité qualifiée arrête une position commune avec la Commission. Le P.E. peut l'accepter, la rejeter ou l'amender. C'est au niveau des amendements adoptés par le P.E. (à la majorité absolue) que l'influence de ce dernier peut surtout s'exercer car ils doivent passer par la Commission (elle a l'initiative législative) qui peut reformuler une proposition comportant ou non les amendements suggérés. Face à cette nouvelle situation, le Conseil peut rejeter la proposition ou l'adopter à la majorité qualifiée. Mais s'il veut la modifier, il doit le faire à l'unanimité. C'est pourquoi une majorité absolue au Parlement (260 sur 518) peut amener la Commission (qui tient compte de la force politique exprimée ainsi par les élus) à intégrer les amendements ou une partie de ceux-ci et à faire pression sur le Conseil qui sera d'autant plus tenté de les accepter qu'il n'a pas à utiliser le vote à l'unanimité (évidemment beaucoup plus difficile à obtenir que celui à la majorité qualifiée des 2/3). Dans tout ce processus, la Commission joue un rôle clef parce qu'elle est la charnière entre le P.E. et le Conseil, même si c'est ce dernier qui décide en dernier ressort. Mais telle quelle cette procédure peut aussi gêner considérablement le Conseil puisqu'il l'oblige à voter à l'unanimité aussi dans les domaines où l'Acte ne prévoit que la majorité qualifiée, du moins quand un amendement du P.E. a été intégré dans une nouvelle proposition de la Commission.

### *3.5.2.2 Codécision pour les traités d'adhésion et les accords internationaux*

Pour les traités d'adhésion, l'avis conforme du P.E. est requis avant l'adoption de la décision par le Conseil. Une procédure d'information est mise en place par le Conseil et la Commission durant les différentes phases de la négociation, et un débat plénier peut être organisé, auquel les représentants de ces deux institutions sont invités à participer. Une procédure similaire est appliquée pour les accords d'association. En outre, le P.E. peut considérer qu'un accord de coopération revête une «importance significative» pour la C.E. et demander à être consulté et informé avant et pendant les négociations. On cite même le cas où il aurait réussi pratiquement à bloquer des ententes commerciales avec l'État d'Israël parce qu'une majorité absolue de l'Assemblée voulait condamner l'attitude de cet État envers les Palestiniens de la rive ouest. Règle générale, son accord n'est pas indispensable pour les accords commerciaux, même si le projet de traité voté en 1984 par le Parlement exigeait une approbation des accords, sans toutefois qu'il puisse formuler des amendements.

### *3.5.2.3 Pouvoirs de contrôle*

. Le Traité de 1975 permet au P.E. de rejeter dans sa totalité le projet de budget. Il effectue, grâce à sa Commission du Contrôle budgétaire, une supervision permanente de la gestion du budget. Il en vérifie la légalité et l'efficacité, collaborant étroitement avec la Cour des Comptes européenne. Il a le droit exclusif de donner, sur recommandation du Conseil, décharge sur

l'exécution du budget, c'est-à-dire un jugement final sur l'exercice financier. Chaque institution doit en tenir compte. En 1984, par exemple, le P.E. a voté un refus d'octroi de décharge qui aurait pu entraîner un vote de censure de la Commission européenne accusée de ne pas avoir bien utilisé son droit d'initiative (déficiences de la mise en oeuvre de la politique d'aide alimentaire et carence dans la gestion dont la dite Commission est responsable). Ces pouvoirs de contrôle sont donc loin d'être négligeables mais le P.E. n'a aucun droit d'initiative budgétaire et ses compétences ne s'étendent pas aux recettes; de plus sa compétence se limite aux «dépenses non obligatoires», c'est à dire celles concernant la politique sociale, l'énergie, l'industrie, les transports, etc. Quant aux «dépenses obligatoires», ce sont celles qui découlent de l'application du Traité. La plus grosse partie du budget est consacrée à cette catégorie dont l'agriculture absorbe la quasi totalité. Certaines années, la politique agricole absorbe environ 2/3 des dépenses totales. Et c'est l'Allemagne qui assume le poids de ces transferts vers les autres pays dans des proportions écrasantes. Récemment, le Président de la Commission (Delors) a proposé de nouvelles sources de revenus liées au produit national brut des États membres mais ces propositions seront examinées par le Conseil qui décidera en dernier ressort quant aux dépenses obligatoires; elles risquent fort de se maintenir même si on espère en divertir une partie pour le développement régional et les politiques sociales. Ceci aussi échappe à l'emprise du P.E. qui cherche parfois à exploiter les divisions nationales au sein du Conseil. Mais il n'a pas réussi jusqu'ici à lui faire voter une augmentation des dépenses non obligatoires qui accroîtraient sa marge de manoeuvre. Un tel vote exigerait du Conseil une majorité qualifiée.

. Le P.E. dispose encore de quelques autres moyens de contrôle sur les institutions communautaires. On a déjà signalé antérieurement sa capacité de voter une motion de censure sur la gestion de la Commission, forçant les membres de celle-ci à abandonner collectivement leur fonction. Il y a eu plusieurs projets votés, en ce sens, mais ils ont été finalement rejetés ou retirés. Rappelons également le droit qu'a le P.E. de saisir la C.J.C.E. dans le cas où le Conseil, en violation du Traité de Rome, s'abstient de statuer ou en tout cas ne le fait pas dans les délais voulus (recours en carence). Ainsi, la C.J.C.E. a rendu un jugement en 1985 déclarant que le Conseil avait violé le Traité en tardant à statuer dans le domaine de la politique des transports (le Parlement avait saisi la Cour en 1983). Comme dans beaucoup de parlements nationaux, le P.E. a le droit de poser des questions écrites ou orales (adressées ici à la Commission). Quant au Conseil il n'est pas obligé de répondre aux questions mais habituellement il le fait. Ce droit a été étendu aux ministres des affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique. La très grande majorité des questions sont écrites et adressées à la Commission, une moyenne annuelle de plus de 2 000 questions écrites et environ une quarantaine orales pour celle-ci contre une moyenne annuelle d'environ 200 questions écrites et 18 orales pour le Conseil (durant les années quatre-vingt).

En conclusion le P.E. dispose d'importants moyens de contrôle face au Conseil et à la Commission. Il est consulté, coopère au processus législatif et est même codécideur dans plusieurs domaines relevant des relations internationales. Mais il est amputé des pouvoirs essentiels, ceux de l'initiative législative et de la décision sans partage en matière de loi, ce qui

fait que dans un parlement de type britannique, le parlement «peut tout faire sauf, etc.». Ajoutons pour terminer que le P.E. n'a pas, contrairement au parlement précité, le pouvoir de nommer les membres de l'exécutif.

Nous n'estimons pas nécessaire ici de nous étendre sur le Comité économique et social de la C.E., simple organe de consultation (non élu) sans commune mesure avec les pouvoirs et fonctions attribuées au triangle institutionnel communautaire. Il ne fait d'ailleurs partie ni du Parlement au sens large ni du gouvernement. C'est un appendice dont l'utilité est remise en question, surtout si l'on veut accroître le rôle de l'Assemblée élue européenne.

### 3.6 Une Cour «constitutionnelle» supranationale

#### 3.6.1 Fonctionnement

La C.J.C.E. est certainement l'institution communautaire qui pousse le plus à l'intégration européenne (supranationale). À plusieurs égards, elle fait penser au rôle joué par la Cour Suprême des États-Unis (sous Marshall) dans le renforcement des pouvoirs attribués aux institutions centrales. En l'occurrence, elle se fonde sur des traités mais ces traités forment ensemble une quasi constitution car ils ont donné naissance à une communauté de droit dotée d'une capacité de représentation internationale et de pouvoirs législatifs, judiciaires et exécutifs. Cette communauté bénéficie dans ses fonctions de l'octroi d'une partie de la souveraineté déléguée par les États membres et une cour «constitutionnelle» est chargée d'en contrôler l'application par les États membres. Ainsi donc, alors que la C.E. ne dispose pas encore d'un véritable parlement né d'un gouvernement bien défini, elle a par contre une Cour qui a nettement affirmé ses compétences et a réussi à les faire respecter.

Les 13 juges sont nommés par décision unanime des gouvernements des États membres pour six ans (mandat renouvelable). Ils sont assistés par 6 avocats généraux. On s'est efforcé de représenter tous les États membres et en même temps de garantir un minimum d'indépendance des juges. Ainsi, par exemple, les juges décident à la majorité simple et (contrairement aux États-Unis, notamment) les arrêts ne comportent pas d'opinion séparée. Un juge rapporteur rédige l'arrêt, anonymement et au nom de l'ensemble.

Elle ressemble par contre à la Cour constitutionnelle fédérale de la R.F.A., en ce sens qu'elle est une Cour de juridiction préjudicielle. C'est-à-dire que les tribunaux des États membres envoient leurs questions sur l'interprétation des traités communautaires, ou les décisions qui en découlent, à la C.J.C.E. Alors que dans le cas des États-Unis et du Canada, on a affaire à des Cours suprêmes qui sont essentiellement des cours d'appel. Au sein de la C.J.C.E. les rôles sont clairement délimités; elle est responsable de l'interprétation des traités (ou de la quasi constitution) tandis que les tribunaux nationaux sont responsables de l'application de ses décisions. Mais, dans cette structure qui n'est pas de nature fédérale (avec un État fédéral) au départ, elle n'est pas considérée, sensu strictu, comme hiérarchiquement supérieure aux tribunaux des États membres.

### 3.6.2 *Un comportement centralisateur-intégrateur*

Nous passerons sous silence ici les recours en annulation contre les institutions communautaires (actes du C.M. et de la Commission) émanant des particuliers touchés par ceux-ci directement et personnellement. Tout État membre peut formuler un tel recours de même qu'en ce qui concerne les recours en carence dirigés contre des abstentions du Conseil ou de la Commission (défaut de décision). La Cour peut prononcer un jugement annulant l'acte mais elle n'a pas les moyens coercitifs lui permettant de faire appliquer sa décision. Elle dépend donc du bon vouloir de l'institution concernée. Mais un consensus très large suffit pratiquement pour que le C.M. ou la Commission concernée se sentent dans l'obligation d'exécuter l'arrêt. Elle ne peut annuler une loi ou une décision émanant d'un État membre violant une disposition des traités de la C.E.

Par contre elle peut (comme l'a fait la Cour suprême des États-Unis, par exemple) émettre des injonctions envers les États contrevenants. On touche ici à la faiblesse coercitive relative de la C.J.C.E. alors que dans le cas de la C.E.C.A., l'État fautif pouvait être condamné à des sanctions financières ou à des dommages et intérêts. Par conséquent lorsque la Cour a constaté par un jugement qu'un État membre s'est révélé fautif, il revient uniquement au gouvernement (national) de modifier sa ou ses décisions en conséquence ou, en tout cas, d'en arrêter l'application sur son territoire.

En dépit de plusieurs de ces faiblesses, la Cour a réussi à imposer un nouvel ordre juridique et politique qui, à plusieurs égards, la rapprochent d'une cour constitutionnelle ou d'une cour suprême dans un État fédéral. C'est du moins ce que l'on peut dégager à la lumière de la jurisprudence et en particulier des principes et concepts politico-constitutionnels invoqués par elle, spécialement lorsqu'elle doit défendre les prérogatives de la C.E. contre les empiétements des États membres. Cela signifie pratiquement que nous laisserons également de côté les cas où elle tranche des conflits entre institutions communautaires.

. Premièrement, dans le cadre des recours en manquement introduits par la Commission ou par un État membre, la Cour affirme la primauté du droit communautaire sur le droit national. Ceci a pour conséquence non pas d'annuler (on le répète) une disposition du droit national mais d'obtenir que les juges des tribunaux nationaux n'appliquent pas la disposition précitée, qu'elle soit antérieure ou postérieure à la règle communautaire. Ces juges ont l'obligation d'appliquer la décision intégralement. On rejoint ici un principe énoncé dans les constitutions de plusieurs États fédéraux (en Suisse et en R.F.A.) où le «droit fédéral» prime le droit des Cantons ou des Länder. Aux États-Unis on parle aussi de la «clause de la suprématie» du gouvernement central (le Congrès).

. En second lieu, lié au principe de la primauté ou de la suprématie, il y a les principes d'applicabilité et d'effet direct du droit communautaire. Ce dernier passe par-dessus la tête des institutions nationales (gouvernement, législateurs, tribunaux) pour s'appliquer directement aux institutions et individus concernés. Il fait partie du droit national dont il constitue une source et des obligations nouvelles. Certains auteurs ont été jusqu'à dire qu'ainsi chaque pays d'un tribunal national membre est devenu en quelque sorte un juge fédéral européen.



. Fait certain, la combinaison de ces principes confère des pouvoirs considérables à la C.J.C.E., d'autant plus qu'elle est amenée comme les autres cours constitutionnelles, à utiliser largement la clause des pouvoirs implicites. Aux États-Unis, en se fondant sur les pouvoirs fédéraux en matière de commerce interétatique, la Cour suprême a justifié une extension considérable des compétences fédérales dans des domaines réservés pendant longtemps aux États et à l'entreprise privée. Au nom de la libre circulation des biens et des personnes, la C.J.C.E. peut aussi se prononcer en faveur d'une réglementation poussée, même si, au début surtout, elle s'est montrée soucieuse d'éviter de se heurter directement aux juges nationaux par des implications trop révolutionnaires du principe de la primauté et de l'effet direct. D'autre part, la clause des pouvoirs implicites, dite également clause élastique, utilisée successivement, provoque un «processus boule de neige», faisant que chaque précédent en entraîne un autre sur «la pente du système».

Tout cela va évidemment à l'encontre du dualisme (ordre interne et ordre international) et on comprend que plusieurs gouvernements et tribunaux nationaux aient manifesté quelque résistance dans ce changement radical de la priorité des normes et l'extension de l'interprétation des normes communautaires aux dépens des normes nationales

À titre de comparaison, signalons que la Constitution des États-Unis, après avoir énuméré les pouvoirs exclusifs du Congrès, ajoute qu'il aura le pouvoir de «faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs ci-dessus mentionnés». La C.J.C.E. s'appuie sur un principe analogue lorsqu'elle précise que les compétences de la C.E. sont susceptibles de s'étendre en matière de relations extérieures au fur et à mesure qu'elle agit sur le plan interne. En 1971, elle a déclaré «chaque fois que, pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la C.E. a pris des dispositions instaurant des règles communes, les États membres ne sont plus en droit de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles».

. Contrairement à ce que l'on observe dans une confédération d'États souverains, telle que celle des treize colonies américaines, les transferts de compétences sont irréversibles au sein de la C.E. En 1971, la C.J.C.E. a déclaré que non seulement ces transferts (on ne parle pas de délégation) sont irréversibles mais que même si une compétence n'est pas exercée, elle n'est pas caduque pour autant. C'est un indicateur fort important montrant comment dans un domaine donné un État membre perd sa liberté d'action progressivement.

. En contrepartie de tout cela, on constate que la C.E. ne dispose pas des pouvoirs résiduels. La C.E. ne jouit que des compétences qui lui sont expressément attribuées. Toutes les autres restent aux mains des gouvernements des États comme c'est le cas aux États-Unis, en Suisse, en R.F.A., mais non au Canada. Aux États-Unis, la Cour suprême lorsqu'elle l'a vraiment voulu a fait prévaloir les clauses des pouvoirs implicites et de la suprématie fédérale sur celles des pouvoirs résiduels (laissés aux États). Elle l'a fait en matière de droits et libertés individuelles notamment. La C.J.C.E. est bien équipée pour suivre un cheminement comparable

mais néanmoins dans le cadre plus limité de traités qui ne sont pas encore une constitution au sens plein du mot.

Une telle constitution apporterait de nombreuses transformations des institutions communautaires et renforcerait (ou créerait de nouveaux pouvoirs supranationaux, spécialement dans les domaines les plus déficitaires, celui de la politique étrangère et de défense, les politiques monétaire et sociale, etc., remplaçant ainsi les traités pour mieux définir (et augmenter) les compétences de la C.E. Ce ne serait plus le même système politique. Et, l'on doute fort que ce stade soit franchi avant longtemps en dépit des efforts pour créer «une union politique» qui à son tour entraînerait logiquement la création d'un super État fédéral. Ce qu'une majorité d'Européens semblent refuser jusqu'ici.

#### ***4. Propositions constitutionnelles fédérales à la lumière des expériences précitées***

##### ***4.1 Citoyenneté et libertés***

###### ***4.1.1 Droits et libertés***

Dans la constitution de trois des États fédéraux présentés au chapitre II, on retrouve des dispositions comparables à celles énoncées dans la Charte canadienne des droits et libertés. Elles sont applicables, aussi bien aux Länder, Cantons ou États qu'au gouvernement central. Le droit de propriété y est mentionné, mais dans des termes et des conditions assez variables.

Ainsi, aux États-Unis, la question de la propriété est principalement traitée au cinquième amendement de la Constitution. Mais cet amendement, de même que les autres ratifiés en 1791, ont pendant longtemps (à l'époque du fédéralisme dualiste du siècle dernier) été considérés par les États comme étant non applicables en ce qui les concerne. Ils avaient d'ailleurs leur propre constitution et leur propre charte des droits et libertés (ou civil rights). Cependant après le 14<sup>e</sup> amendement de 1868 (après la guerre civile) le cinquième amendement qui s'appliquait (pour les institutions fédérales) a vu son champ d'application s'étendre progressivement aux États. On connaît la fameuse clause «Aucun État ne fera ou n'appliquera des lois qui restreindraient les privilèges des citoyens des États-Unis; ne privera une personne de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans procédure régulière». Cette dernière clause a été utilisée d'une façon très extensive pour protéger la propriété privée ainsi «fédéralisée». Les jugements de la Cour Suprême sont très révélateurs à cet égard, y compris dans le reste des droits et libertés soustraits à l'emprise des États alors qu'auparavant ils faisaient en quelque sorte partie de leur chasse gardée, pour le meilleur et malheureusement trop souvent aussi pour le pire (voir notamment dans les États du sud).

. En Suisse, la Constitution fédérale est plus récente (1874), les droits individuels y sont réglementés de façon plus précise qu'aux États-Unis. On y fait allusion également à la propriété dans plusieurs articles, celui sur les confiscations de propriété mais surtout à l'article 64 où il

est clairement indiqué que le fédéral est autorisé à légiférer en matière de commerce, de propriété, de droit civil, etc.

Au Canada, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique mentionne, par contre, à l'article 92 al. 13, parmi les pouvoirs exclusifs des législatures provinciales, «la propriété et les droits civils dans la province». Cette capacité de légiférer en matière de droits civils constitue d'ailleurs un des traits distinctifs de la société québécoise qui dispose de son propre code civil. Alors qu'en Suisse, le droit de propriété et le droit civil fédéralisés se sont vus «traduits» concrètement par l'adoption d'un code civil suisse par le Parlement fédéral (1907).

. En R.F.A., plusieurs articles de la Constitution de 1947, traitent de la propriété, notamment à l'article 14 (propriété, droits de succession, expropriation) et à l'article 15 où l'on mentionne que la propriété privée peut être transférée en propriété collective moyennant certaines modalités et garanties fixées par la loi fédérale. À noter que le droit civil et le droit du travail constituent des matières où s'exercent les pouvoirs concurrents des Länder et du fédéral mais c'est ce dernier qui a le dernier mot (dans tous les pouvoirs concurrents d'ailleurs). Le Code civil est fédéral comme en Suisse alors qu'aux États-Unis, il relève encore de la juridiction des États, reliquat du «fédéralisme dualiste», en dépit de nombreuses interventions du fédéral soucieux d'harmoniser les différentes législations et pratiques en ce domaine.

#### *4.1.2 Société distincte*

La notion de société distincte ne figure dans aucune des constitutions des États fédéraux repris plus haut. Il faut remonter au siècle dernier quand la Confédération du Nord plus la Bavière étaient en train de se fondre dans le nouvel empire bismarchien unis, de gré ou de force. Pour réduire les velléités autonomistes de la Bavière et sa crainte d'un grand État dominé par la Prusse, plusieurs concessions spéciales lui furent faites, au moins provisoirement (par exemple en matière de représentation à l'étranger, de défense et de culture). Avec le temps, ce reliquat d'un passé souvent fortement autonomiste a disparu en même temps que s'estompaient les particularismes qui distinguaient les Bavarois des autres Allemands, du nord en particulier.

Quant au dualisme linguistique on ne le relève ni en R.F.A., ni aux États-Unis, dans une Constitution où il va de soi que c'est respectivement l'allemand et l'anglais qui est la seule langue officielle (langue exclusive de la rédaction de la Constitution). À noter, mais ici on sort du sujet, qu'un dualisme linguistique de facto tend à s'imposer dans certaines régions des États-Unis, là où vit une forte minorité de langue espagnole. Mais aucune des constitutions des cinquante États ne reconnaît un dualisme linguistique. La situation est donc la même qu'au fédéral.

En Suisse, la situation est radicalement différente, la minorité francophone (20/100 de la population) est protégée sur deux fronts de façon très efficace. D'abord et surtout, en vertu du principe de la territorialité, le français est la langue officielle dans les Cantons à majorité francophone (et non l'allemand langue de plus de 70/100 de la population totale suisse) avec les

conséquences pratiques qu'entraîne ce principe appliqué strictement. De plus, au sein des institutions fédérales, le français est l'une des langues officielles, d'ailleurs la plus utilisée après l'allemand. Mais, pas plus que la minorité italienne (concentrée dans le Tessin), elle ne dispose d'un statut de société distincte bien qu'elle soit sur son propre territoire une majorité francophone, de culture française distincte et avec une histoire différente de celles des autres cantons. Les francophones des Cantons romans ne se considèrent d'ailleurs pas comme une minorité et ils se sentent finalement bien moins menacés que les Québécois. À plusieurs égards, il semble étrange que ce peuple de plus de 6 millions d'habitants (le Québec) en soit encore réduit à solliciter un statut de «société distincte» plus de trois siècles après la création de la Nouvelle-France. Et alors qu'ils restent le seul îlot francophone perdu au milieu d'un monde anglophone dont la puissance d'assimilation n'a rien de comparable avec celle à laquelle font face les Suisses romans, solidement appuyés sur leurs institutions et un voisinage européen où la puissance et le rayonnement du français restent considérables.

#### 4.1.3 Autochtones

Il n'y a rien dans la Constitution en Suisse ou en R.F.A. qui permette quelque comparaison que ce soit avec le cas très particulier et difficile des premiers habitants ou autochtones du Canada.

Par contre, si on compare les propositions fédérales avec ce qui existe aux États-Unis, il y a manifestement progrès du moins au niveau des bonnes intentions. Surtout quand on propose d'associer ces peuples à la démarche constitutionnelle et d'y inscrire, au stade final de la rédaction, un processus constitutionnel qui leur soit propre. On ne voit pas l'ombre d'un mouvement en ce sens aux États-Unis sur le plan constitutionnel. On ne voit pas non plus comment dans ce système extrêmement difficile à amender (en raison des majorités qualifiées à atteindre à la fois aux deux chambres fédérales et dans les États), on pourrait garantir la représentation des autochtones au Sénat (en l'occurrence les Indiens). Cela exigerait un changement radical des règles du jeu tout comme il est virtuellement impossible de créer un ou des nouveaux États où seraient concentrés les autochtones actuellement dispersés sur une bonne partie du territoire américain. Au Canada, par contre, notons que le gouvernement fédéral dans ses offres mentionne souvent les gouvernements des territoires, comme s'il avait l'intention arrêtée de créer (tôt ou tard?) de nouvelles provinces à partir des territoires sous juridiction fédérale.

Finalement, les offres précitées proposent aux deux paliers de gouvernement et provinces de s'entendre avec les autochtones sur un droit à l'autonomie pour ces derniers. Mais on ne donne guère de précisions quant au paramètre dans lequel devrait se situer pareil droit. C'est d'ailleurs un problème inextricable quand on en considère les enjeux et la multiplicité des acteurs impliqués tant sur le plan régional que national et international. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le fédéral n'a guère fait preuve d'imagination et d'audace. Cette question, à elle seule exigerait de nombreux développements mais la perspective comparative utilisée ici ne nous apporte rien sur cette question du moins.

## 4.2 Institutions

### 4.2.1 Cour suprême

Les modifications proposées sont très modestes, elles n'apportent que fort peu d'éléments en faveur d'une décentralisation du mode de nomination des juges. Le gouvernement fédéral se réserve exclusivement le droit de décider de la nomination de ceux-ci. Il le fait à partir de propositions émanant de l'exécutif des provinces et éventuellement des territoires.

Aux États-Unis, les juges de la Cour suprême sont également nommés par l'exécutif (le Président) fédéral. Ici, ce ne sont pas les gouverneurs des États (chefs de l'exécutif) qui sont associés au processus mais bien la chambre haute fédérale. Les sénateurs disposent d'un véritable droit de veto à cet égard. Ce qui force le Président à négocier avec les membres les plus influents du Sénat (voir notamment la Commission judiciaire du Sénat). On considère d'ailleurs que cette disposition constitue un «contrepoids» aux pouvoirs présidentiels. L'article 2 de la Constitution spécifie que le Président «proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera les juges à la Cour suprême...».

En Suisse, le système est très différent. Les juges du Tribunal fédéral sont (de même que les sept membres du gouvernement fédéral) choisis par les deux chambres législatives fédérales réunies et votant à la majorité (article 85 et 92). Les juges sont donc élus (non par les citoyens, comme cela se fait pour certains juges dans plusieurs États aux États-Unis) mais par les législateurs élus à la foi sur une base cantonale (Conseil des États) et nationale (chambre basse). Ceci confère donc aux Cantons (directement représentés dans la chambre précitée) un pouvoir important. Ce dernier est cependant quantitativement limité par le fait que les votes sont additionnés et que la chambre basse continue de voir ses effectifs augmenter avec la population alors que le Conseil des États est toujours limité à deux conseillers par canton (200 voix contre 46 voix pour le Conseil des États).

En R.F.A., les Länder ont un pouvoir plus large et ne dépendant pas de la chambre basse. Votant séparément, les membres du Bunderat choisissent la moitié des juges de la Cour constitutionnelle, l'autre moitié étant élue par la chambre basse (Bundestag).

Signalons à titre documentaire (nous ne faisons pas une comparaison systématique avec la communauté européenne) que dans la C.E.E. la participation des États membres est assurée au maximum puisque ce sont les États qui, de commun accord, désignent les treize juges de la C.J.C.E. (plus les six avocats généraux), le Président étant élu par ses pairs pour 3 ans. La durée du mandat, contrairement au Canada et aux États-Unis est limitée (six ans, renouvelable, comme en Suisse).

Dans un ordre décroissant, on constate que la décentralisation du mode de désignation des juges de la Cour suprême (et des autres cours suprêmes fédérales) est la mieux assurée par la C.E.E., ensuite la R.F.A. et la Suisse avec une position intermédiaire. Le Canada vient après les États-Unis ou à peu près au même niveau. Malgré un certain progrès, il se situe ici dans la

catégorie la plus centralisatrice. L'impact en est d'autant plus grand que le mandat de ses juges est beaucoup plus long, trop long même. Il en va de même en ce qui concerne le mode actuel de désignation des sénateurs. Mais, avec les réformes proposées, la situation risque de changer brusquement et dans une direction diamétralement opposée aux intérêts et exigences du Québec.

#### 4.2.2 *Le Sénat*

##### 4.2.2.1 *Élection et représentation*

La réforme proposée constitue une sorte d'amalgame ou de combinaison de toute une série de dispositions que l'on retrouve à l'état fragmentaire dans plusieurs des constitutions des États fédéraux étudiés (il faudrait y ajouter aussi l'Australie). Mais alors que ces «Sénats» ont leur logique, en fonction du cadre général où ils doivent oeuvrer, ici, on procède sans fil conducteur véritable, si ce n'est qu'un nouveau Sénat doit être élu, efficace et plus équitable. Mais en vue de quoi exactement? La défense des intérêts provinciaux, régionaux, celle des autochtones, des territoires? La première proposition de créer une chambre haute élue directement se retrouve au Sénat américain (du moins depuis l'amendement 17 [de 1913]). En Suisse, par contre ce sont les Cantons qui choisissent leurs représentants au Conseil des États et en R.F.A., ce sont les membres des gouvernements des Länder qui constituent eux-mêmes directement la chambre haute fédérale.

À ce point de vue, à nouveau, le processus de sélection des membres de la seconde chambre relève d'une problématique nettement plus centralisatrice que dans les deux États précités. Certes il est maintenant démocratisé (élection par la population) mais, comme aux États-Unis, il est fédéralisé. Aux États-Unis, on affirme que le déclin du dualisme fédéral a été accéléré avec l'amendement de 1913 en faisant du Sénat une chambre des citoyens américains et non plus une chambre des États. D'autre part, le projet vise à assurer une meilleure représentation (plus équitable) des provinces et des territoires (à nouveau). Sous la pression de plusieurs provinces de l'ouest, il vise à leur accorder une meilleure représentation. Si on se fonde sur les modèles suisse et américain, il dispose d'un argument intéressant. Car, dans ce cas, les provinces les moins peuplées (ouest et maritimes) jouiraient de l'égalité avec les provinces les plus peuplées. En R.F.A., la représentation des Länder (entre trois et six voix par land) permet de pondérer le principe de l'égalité absolue.

Les principes de l'élection telle que précisée et celui de l'égalité confèrent à cette réforme des traits de légitimité démocratique à première vue. Mais l'optique dans laquelle elle est envisagée risque fort de l'appliquer aux dépens de l'entité politique la plus ancienne du pays (le Québec) dans un double processus de minorisation et de «dissolution» au sein de l'ensemble canadien. Phénomène que contribuera encore à accentuer, plus tard, la création de nouvelles provinces à partir des territoires (désignés dans cette proposition et dans plusieurs autres).

#### 4.2.2.2 Pouvoirs du Sénat

Ici surtout, nous avons une liste de propositions fort éclectiques qui font que l'on ne voit guère, on le répète, l'utilité de cette chambre. Si elle est inutile et sans pouvoir réel, alors le danger signalé plus haut pour le Québec perd de son importance. Mais le jeu est loin d'être aussi simple que cela! Constatons tout d'abord que de toutes façons il est difficile (si l'on opte pour le bicamérisme) d'éviter le dilemme (signalé déjà au siècle dernier par John Stuart Mill). Une seconde chambre efficace et puissante risque fort de bloquer la première dans un régime parlementaire où la Chambre des Communes est la chambre principale. Dans le cas contraire (même si elle est élue) elle risque plutôt d'être une copie de la chambre basse et faire double emploi. Entre ces deux extrêmes, la marge de manoeuvre est réduite et la démarche pleine d'embûches. On a tenté ici d'y remédier en procédant à un saupoudrage de mesures empruntées à l'étranger ou inventées, peu importe d'ailleurs.

Une première disposition consiste à affirmer que la Chambre des Communes est l'organe législatif principal. C'est un principe de base du régime parlementaire britannique (non fédéral). On ne le retrouve pas dans les Constitutions américaine et suisse. En R.F.A. par contre, il est contenu implicitement dans la Constitution. Le Bundesrat a manifestement moins de pouvoirs que le Bundestag alors qu'en Suisse les deux chambres ont des pouvoirs égaux. Quant au Sénat américain, il a plus de pouvoirs que la Chambre des Représentants (voir partie 2, idem pour le Conseil des États).

Par conséquent dans ces deux pays, la chambre haute dispose d'un veto absolu et non pas seulement d'un veto suspensif. La proposition fédérale de veto suspensif se rapproche quelque peu du modèle allemand où le Bundesrat dispose d'un veto absolu pour toute matière à caractère fédéral (dans le sens d'implication des Länder) et seulement d'un veto suspensif dans les autres cas (environ la moitié). Au Canada, le veto absolu risque cependant d'être plus réduit puisqu'il ne peut être exercé dans les questions d'«importance nationale» comme la défense et les relations internationales. En général on constate qu'une expression telle que «questions d'importance nationale» peut être interprétée d'une façon extrêmement élastique et justifier des décisions gouvernementales (via la Chambre des Communes) restreignant considérablement le champ d'intervention du Sénat.

Dans une perspective de réduction de ses pouvoirs il est alors logique de ne leur accorder «aucun rôle législatif à l'égard des projets de lois de crédits et de mesures de financement, y compris les pouvoirs d'emprunts». Et ce, contrairement au Sénat américain et au Conseil des États suisse, compétents en ces matières.

On ajoute qu'il n'est pas doté d'un vote de confiance à l'égard du gouvernement. En cela, on reste fidèle à l'esprit du régime parlementaire britannique (au début du siècle dernier cependant la Chambre des Lords jouait encore un rôle prépondérant). Il n'y a pas de comparaison à faire à cet égard avec la Suisse et les États-Unis; dans le premier cas, on a un gouvernement collégial

en place pour quatre ans et dans l'autre un président élu pour quatre ans également, tous deux à l'abri d'un vote de non confiance.

À la suite de ces recommandations (formulées ainsi que les autres d'une façon un peu pêle mêle) on émet le vœu que le Sénat continue d'avoir le mandat de mener des enquêtes spéciales sur des questions de politiques d'intérêt public. Il n'y a rien d'innovateur ici; ce sont des pratiques que l'on retrouve dans les autres chambres précitées, que ce soit dans le cadre de commissions ad hoc ou dans des commissions permanentes. Dans le cas canadien proposé, il ne s'agit pas de pouvoir proprement dit mais de possibilité d'influencer le processus législatif, ce qui n'est pas négligeable quand les enquêtes sont bien conduites. Reste enfin la ratification par le Sénat des nominations faites par le gouvernement fédéral dans des conseils et organismes de réglementation opérés par lui. Ces nominations concernent notamment des institutions culturelles (Radio-Canada, Conseil des Arts, musées, industrie cinématographique, etc.), matières qui pourraient relever des compétences provinciales si l'on voulait vraiment opter pour une politique de décentralisation.

Les nominations portent également sur des organismes à caractère économique tels que l'Office national de l'Énergie, l'Office national des Transports, la Commission de l'Immigration, la Banque du Canada (gouverneur), etc. Ce pouvoir de ratification est certes important bien que moindre que celui du Sénat américain qui peut émettre un veto absolu sur les nominations du Président concernant la Cour suprême, les chefs de département de son exécutif, les membres du personnel diplomatique (allant de l'ambassadeur au consul) plus «les autres ministres publics et tous les autres fonctionnaires des États-Unis dont la nomination n'est pas prévue par la présente Constitution, et dont les postes seront créés par la loi». (art. 2 al.<sup>o</sup> 2). Ce pouvoir du Sénat est d'autant plus fort qu'il est accompagné d'un droit de veto (à la majorité des 2/3) sur les traités signés par le Président alors que la Chambre basse n'a pas de compétence à cet égard. Son contrôle sur l'exécutif présidentiel est donc sans commune mesure avec celui qui est conféré au nouveau Sénat canadien proposé, même s'il est élu.

#### *4.2.3 Conseil de la Fédération*

Les propositions fédérales à ce sujet illustrent bien le caractère éclectique de la nouvelle construction proposée. Éclectique au sens où l'on utilise une méthode consistant à choisir dans différents systèmes ce qui paraît le meilleur pour en faire un nouveau système. En pratique cependant, un tel choix, on le répète, s'avère fort difficile et on risque plutôt de déboucher sur un agrégat d'institutions au caractère hétéroclite.

Ce Conseil ressemble à certains égards à une sorte de Bundesrat réaménagé (et moins fort) en vue de mieux coordonner les politiques économiques gouvernementales des deux niveaux de gouvernement. C'est un but louable en soi mais qui s'exprime dans la création d'une sorte de troisième chambre qui aurait la particularité d'être formée de ministres fédéraux élus et de ministres provinciaux et d'être dotée de pouvoirs économiques considérables. C'est très



différent d'une conférence des premiers ministres provinciaux et fédéral (conférence fédérale-provinciale) et c'est autre chose qu'un organe consultatif.

Cette nouvelle institution nous paraît disfonctionnelle et très compliquée dans son maniement. L'objectif de coordination auquel elle veut répondre nous paraît très difficile à atteindre par cette méthode. Cette troisième chambre (ou Conseil) risque fort de court-circuiter à des degrés divers les deux autres chambres législatives existantes. Et en particulier la Chambre des Communes, sur un point majeur, celui du dernier mot en matière législative car dans un régime parlementaire (qui continue à fonctionner) c'est la Chambre des Communes qui est sensée être la chambre législative principale. On touche ici, à nouveau, à la difficulté de concilier le parlementarisme avec des innovations de nature fédérale, le gouvernement étant responsable devant la Chambre des Communes dont il fait partie. Le véritable centre de pouvoir dans un tel système se trouve là et doter le conseil de la fédération d'un tel pouvoir décisionnel sur l'immense domaine que représente le «fonctionnement de l'Union économique» constitue un véritable «défi systémique». De même que celui de la répartition des pouvoirs, principal enjeu finalement de la réforme constitutionnelle.

### *4.3 Pouvoirs fédéraux*

#### *4.3.1 Répartition fédérale*

La répartition des pouvoirs, selon les propositions fédérales, s'oriente nettement dans le sens d'un renforcement de la centralisation des pouvoirs économiques de base. C'est un phénomène que nous avons relevé dans les trois autres États fédéraux avec cette différence que ces propositions le soulignent avec plus de précision.

Dans les autres Constitutions on mentionne de façon explicite ou au moins implicite que le gouvernement central a le pouvoir d'assurer une libre circulation des biens et des personnes et par conséquent d'empêcher les États, Cantons, Länder d'ériger des obstacles douaniers, des tarifs, taxes sur les importations ou exportations, etc. Mais on ne mentionne pas les barrières non tarifaires ou les pratiques mettant des entraves à la dite circulation.

À l'article 14 des propositions, on confère des pouvoirs étendus au fédéral en arguant que l'Union économique est indépendante de toute barrière et de toute autre restriction fondée sur les délimitations provinciales ou territoriales.

D'autre part, cette clause est assortie d'assouplissements en faveur des provinces (et du fédéral), ce qui paraît normal dans le cadre d'un État fédéral. Mais on insiste en même temps sur les pouvoirs considérables du fédéral dont celui de déclarer d'intérêt national les lois provinciales (et fédérales) avec toutes les possibilités d'intervention que cela suppose, par la voie des pouvoirs implicites (voir à cet égard le rôle joué par les Cours suprêmes dans cette reconnaissance, et extension des dits pouvoirs économiques).

Ce renforcement est encore accentué par une clause, encore plus précise, centrée directement sur la gestion de l'Union économique. Celle-ci est particulièrement lourde de conséquences pour l'autonomie des provinces car elle confère au gouvernement un pouvoir exclusif et en même temps très extensif, celui de légiférer en toute matière qu'il déclare utile à l'efficacité de fonctionnement de l'Union économique. Il n'est pas nécessaire de commenter davantage ce point crucial. Il est évident que cette double proposition ouvre les portes toutes grandes à une série d'interprétations et d'interventions fédérales qu'il sera très difficile de freiner en dépit de la restriction exigeant l'accord d'une majorité qualifiée (2/3 des provinces, 50/100 de la population). Certes, il y a aussi une clause de sauvegarde permettant à une province de ne pas appliquer une telle loi sur son territoire mais, après un délai de suspension de la loi fédérale de trois ans maximum, la résolution de non application n'est pas renouvelée automatiquement; elle nécessite l'autorisation d'un comité mixte spécial qui en décidera. On ne retrouve aucune disposition de ce genre dans les trois autres États fédéraux.

#### *4.3.2 Culture et radiodiffusion*

En matière de culture et de radiodiffusion, le fédéral prétend conserver des pouvoirs d'intervention ne cadrant guère avec l'autonomie réservée en ces matières aux Cantons, Länder et États. Aux États-Unis, la culture et la radiodiffusion (plus la télévision évidemment) constituent des champs laissés à l'entreprise privée, aux États et aux gouvernements locaux. Le même principe s'applique en R.F.A. Mais, ici comme aux États-Unis, c'est au gouvernement qu'il revient d'intervenir dans les aspects techniques des communications et donc l'octroi de permis d'exploitation de stations radio ou de télévision, d'autant plus que ces communications transcendent les limites des Länder. Le rôle du C.R.T.C. et sa régionalisation en dépit des éléments consultatifs proposés risque fort de toucher sérieusement au domaine de la programmation, donc du contenu (ce qui a été interdit au gouvernement fédéral allemand par sa Cour constitutionnelle dans un arrêt célèbre). De toute façon le fédéral est déjà largement engagé dans le contenu culturel avec l'existence de Radio-Canada et une multitude d'agences à caractère culturel et de ce fait tout un réseau d'attitudes et de comportements ont été mis en place progressivement. Le gouvernement ne semble nullement délaissé ce champ, d'autant plus qu'avec les finances dont il dispose, il a à son actif des réalisations d'une incontestable qualité. Mais, pour une station telle que Radio-Québec, c'est en même temps lui dénier toute possibilité de développement. C'est là un exemple parmi d'autres d'empiétements confirmés et renforcés par les nouvelles propositions.

#### *4.3.3 Pouvoirs déclaratoires et résiduels*

Le gouvernement fédéral se dit disposé à supprimer son pouvoir déclaratoire (énoncé à l'article 92 al. 11) sur les pouvoirs des provinces. Ce qu'il donne d'une main, il le reprend d'une autre et sur une base plus large avec les pouvoirs mentionnés dans la gestion de l'Union économique (article 15 al. 1) sans oublier le préambule de l'article 91 de la Constitution actuelle selon laquelle avec le consentement des deux chambres législatives, il peut «faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas

dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures». Le gouvernement fédéral dès lors disposait des pouvoirs résiduels. Ceux-là sont quelque peu précisés par les nouvelles propositions et limitées à des «questions ou des urgences nationales». Ils s'appliquent donc à tout ce qui est d'intérêt national, à nouveau avec ce que ce terme comporte comme possibilité d'extension du champ d'intervention. Le gouvernement fédéral laisse le reste (les résidus) aux provinces. Mais ce domaine se réduit comme une peau de chagrin ou ressemble davantage à un gruyère quand on a enlevé tout ce qui est susceptible d'avoir un intérêt national direct ou indirect plus ce qui a été déjà donné de iure et de facto par l'A.A.B.N., renforcé encore par les dispositions relevées plus haut.

En dépit des concessions faites dans la définition des pouvoirs résiduels et comparativement avec les États-Unis, la Suisse et la R.F.A., on peut dire que sur ce point la Constitution et les propositions restent plus centralisatrices. En l'occurrence, dans les trois autres États fédéraux, des pouvoirs résiduels sont laissés aux «autres gouvernements». Évidemment, on le rappelle, pour évaluer quelque peu la portée des pouvoirs résiduels dans un État fédéral donné, il faut analyser tout son système et voir notamment ce que le fédéral contrôle en termes de pouvoirs exclusifs et concurrents. En R.F.A. par exemple, après cet inventaire, il reste peu de choses pour les Länder (voir plus haut, chapitre 2).

Il n'empêche que le fait d'attribuer ou de maintenir les pouvoirs résiduels essentiels au profit du gouvernement fédéral constitue en soi un indicateur très clair de sa volonté de conserver, voire même de renforcer ses pouvoirs les plus importants: ceux qui ont des implications macro-économiques nationales et internationales, sans compter évidemment tous les autres. C'est d'autant plus révélateur et important que beaucoup de domaines nouveaux émergent. Ils n'ont pas été prévus par la Constitution et ils peuvent être réglementés par le gouvernement central via ses pouvoirs implicites et ses pouvoirs résiduels entre autres. C'est donc une arme considérable qu'il s'est réservée.

## *4.4 Pouvoirs provinciaux*

### *4.4.1 Pouvoirs exclusifs*

Selon les nouvelles propositions, les provinces ont des compétences exclusives pour légiférer dans les affaires municipales et urbaines. Ceci confirme ce qu'elles avaient déjà (art. 72 al. 8 et 16) et ce que l'on retrouve dans les trois autres États fédéraux où les gouvernements locaux relèvent des États, Cantons ou Länder, avec des modalités d'application variables évidemment.

Autres pouvoirs exclusifs proposés: les mines, la foresterie, les loisirs, le logement et le tourisme. Dans la Constitution des États-Unis ces matières ne sont pas mentionnées (on le comprend pour le tourisme) parce qu'elles sont de nature résiduelle et donc laissées aux États s'ils décident de légiférer. Notons cependant qu'en pratique le fédéral est intervenu dans plusieurs de ces matières (logement, par exemple) notamment à l'époque du New Deal, avec ou sans l'accord des États. En Suisse ce sont des questions où le fédéral a clairement le droit de

faire des lois cadres ou d'«uniformisation». Ainsi les «amendements économiques» de 1947 lui permettent de réglementer le tourisme pour protéger certains Cantons; le fédéral légifère en matière de chasse, de pêche et de foresterie, laissant l'application et l'administration aux Cantons. En R.F.A., les loisirs, le tourisme et le logement font partie des compétences résiduelles des Länder bien que l'on puisse les relier, au moins indirectement, à l'un ou l'autre des articles sur les pouvoirs concurrents, pour certains aspects de leur exercice. Par contre, la production forestière et les mines font partie des «droits économiques» et sont mentionnés parmi les 24 attributions de pouvoirs concurrents où le gouvernement fédéral a cependant le dernier mot (comme au Canada en matière d'agriculture et d'immigration).

#### *4.4.2 Formation de la main-d'oeuvre*

Un autre pouvoir exclusif provincial: la formation de la main-d'oeuvre. C'est une concession importante faite aux provinces. Elle est d'autant plus justifiée qu'elle relève largement du domaine de l'éducation, normalement de juridiction provinciale. Aux États-Unis, cette matière (pouvoirs résiduels) est laissée aux gouvernements des États (et sous eux, aux gouvernements locaux) bien qu'en pratique le gouvernement puisse être amené à intervenir. En Suisse cette matière fait clairement l'objet d'une législation fédérale pour des raisons d'uniformisation et d'efficacité économiques (article 34. ter), ou plus exactement il est déclaré que le gouvernement fédéral peut légiférer dans cette matière au même titre d'ailleurs que sur les assurances chômage, la protection des employés, etc. En R.F.A., la formation de la main d'oeuvre n'est pas mentionnée explicitement dans les pouvoirs concurrents mais elle y découle implicitement du droit du travail et du droit économique.

#### *4.4.3 Immigration*

Dans les propositions, l'immigration reste un pouvoir concurrent avec primauté fédérale. Il est cependant prévu des assouplissements sous forme d'entente à consigner dans la Constitution, «que l'entente conclue avec le Québec et toute autre entente qui sera négociée soient inscrites dans la Constitution». Le fédéral continue de conserver la responsabilité de l'octroi de la citoyenneté et de fixer le nombre total d'immigrants ainsi que les normes et objectifs nationaux en matière d'immigration.

Aux États-Unis l'immigration relève du gouvernement fédéral par trois biais: ses compétences en matière de relations internationales, le commerce interétatique et extérieur et enfin la naturalisation des étrangers. En R.F.A. l'immigration est nommément citée parmi les pouvoirs exclusifs du fédéral (article 73, al. 3, sur la liberté de mouvement, les passeports, l'immigration et l'émigration) bien que le droit de résidence et d'établissement des étrangers et des réfugiés ressortent des pouvoirs concurrents. En Suisse également la primauté du fédéral est affirmée mais la coopération des Cantons est fortement sollicitée pour l'application et l'administration des lois fédérales en ce qui concerne notamment la résidence et l'établissement (le rôle des Communes à ce point de vue est à signaler aussi). L'article 69 ter précise clairement que c'est le fédéral qui légifère sur l'entrée, la sortie, la résidence temporaire et l'établissement des

étrangers. Les Cantons peuvent octroyer des permis temporaires de résidence et d'établissement mais dans le cadre précité et le fédéral conserve la décision finale pour les résidences prolongées, les expulsions et le droit d'asile (réfugiés).

## Conclusion

Dans cette étude sur une matière extrêmement vaste et complexe, nous avons concentré notre attention sur deux indicateurs du processus centralisation-décentralisation, à savoir: les compétences respectives de deux paliers de gouvernements et les mécanismes décisionnels centraux. Ces éléments concernent quatre États fédéraux pilotes et la Communauté économique européenne.

À la lumière de ces expériences (essentiellement celles des États fédéraux), nous avons passé en revue les principales offres fédérales concernant surtout les pouvoirs des deux paliers de gouvernement et les réformes de plusieurs institutions centrales. Nous avons laissé de côté les output ou politiques véhiculés par les mécanismes en question. Nous n'avons pas abordé non plus le problème de l'harmonisation des politiques ni les secteurs sujets à la rationalisation parce qu'ils s'éloignent du sujet principal. C'est d'ailleurs sur ce dernier terrain que les comparaisons sont les plus valables et les plus essentielles. ✓

Notre démarche est d'autant plus justifiée que les offres se situent sans aucune doute possible dans le cadre limité d'un État fédéral renforcé et non d'une association d'États souverains acceptant de sacrifier une partie de leur souveraineté au profit d'institutions communes (cas de la C.E.E.). ✓

Dans cette perspective, on peut dire que les propositions précisent davantage le cadre et les pouvoirs des deux paliers de gouvernement sur le modèle «centralisation politique - décentralisation administrative». On s'efforce de consulter les provinces et dans certains cas on les associe à la prise de décision dans des mécanismes fort discutables. On confie aux provinces les domaines qui leur sont traditionnellement réservés avec quelques concessions de part et d'autre. Par contre, il n'y a aucun doute que les pouvoirs macro-économiques relèvent du gouvernement central, et ce, au nom de l'intérêt national et de l'union économique. On tend même à renforcer ceux-ci d'une façon différente mais qui débouche sur des résultats comparables à ce que l'on observe en R.F.A. et en Suisse (aux États-Unis avec réserve). ✓

En cela les offres sont normales, si l'on accepte de vivre dans le cadre d'un État fédéral centralisé pour les pouvoirs essentiels. Un tel cadre peut convenir à certains peuples mais il est évident, pour de multiples raisons, qu'il ne répond pas aux exigences vitales formulées par le Québec moderne. Il suffit de confronter ces offres avec les études et recommandations de la Commission Bélanger-Campeau, plus celles du Parti libéral du Québec *Un Québec libre de ses choix*, pour s'en convaincre (a fortiori si l'on y ajoute le programme du PQ). On constate d'une façon très claire qu'en réalité les exigences québécoises ne peuvent être rencontrées dans le cadre ✓

d'un fédéralisme comportant un «super État central». C'est d'ailleurs cet État fédéral qu'une majorité d'Européens refusent, bien qu'ils veulent construire une Europe plus intégrée.

- ✓ Ceci nous oblige, qu'on le veuille ou non, à nous tourner vers un tout autre modèle. Sans quoi, nous ne pouvons espérer au maximum que des réformes partielles, sans grande importance décisionnelle pour l'avenir de la société québécoise. En réalité, ce sont les principes mêmes et l'infrastructure de tout un système politique qui sont remis en question. L'État fédéral, de par sa nature même, ne veut pas et ne peut pas se départir de ses pouvoirs et fonctions essentielles. C'est lui l'obstacle incontournable. Ce n'est donc pas une question de personnalité, de bonne ou de mauvaise volonté des acteurs fédéraux. Leur résistance acharnée à tout changement «systémique» en profondeur n'est que la conséquence logique du cadre où ils fonctionnent.
- ✓ Dans cette perspective, il n'y a pas lieu de s'étonner du contenu des propositions faites et encore moins de s'en indigner. Par contre, le moment est venu ou jamais pour les deux grands partis du Québec de se brancher en connaissance de cause sur une base commune. Sans quoi, le processus de «minorisation» du Québec continuera de s'accentuer lentement mais sûrement et à ce point de vue les indicateurs sont extrêmement clairs, y compris dans les offres précitées.
- ✓ Personnellement nous pensons, comme beaucoup d'autres, que ce problème crucial pour l'avenir de tout le Québec doit être résolu sur une base transcendant les deux grands partis du Québec. Nous avons besoin de toutes nos forces réunies pour passer un gué comportant inévitablement des inconvénients et en même temps beaucoup de possibilités nouvelles. Il est indispensable d'avoir un minimum de consensus dans cette phase décisive, quitte à «reprendre» nos divisions internes plus tard sur un autre terrain plus assuré et surtout plus prometteur.