



La référence du droit en ligne



Quelles sont les implications de la
démocratie du Chancelier ? (dissert.)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I - Une stabilité institutionnelle favorable au Chancelier.....	4
A - Le système électoral , base de la démocratie parlementaire	4
B - La Constitution fédérale gage de la démocratie du Chancelier	5
II - Les limites à la démocratie du Chancelier	6
A - Le fédéralisme , un frein à la démocratie du Chancelier	6
B - Les contre-pouvoirs sociologiques ou médiatiques.....	7

Introduction

Grande puissance européenne par son économie et son influence diplomatique, la République fédérale allemande (*Bundesrepublik Deutschland*) est aussi une grande démocratie que plus de soixante années de république démontrent.

La République fédérale allemande est d'abord un régime parlementaire organisée autour de plusieurs piliers qui composent son équilibre institutionnel : le *Bundestag*, véritable assemblée fédérale législative ; le *Bundesrat*, assemblée fédérale représentative des *Länder* ; la Cour constitutionnelle fédérale, protectrice des droits et libertés fondamentaux ; le président fédéral au rôle unificateur symbolique et le Chancelier, véritable tête de l'exécutif. Ce dernier est si important qu'on a pu parler, à la suite de l'expression inventée par Konrad Adenauer, de « démocratie du chancelier » (*Kanzlerdemokratie*). Cette expression peut apparaître surprenante et mérite quelques éclaircissements.

L'analyse de ce sujet permet aussi de revenir sur une interrogation récurrente dans d'autres régimes parlementaires et notamment en France. De nombreux auteurs ont ainsi mis en avant les bienfaits d'un régime primo-ministériel qui donnerait au Premier ministre un poids comparable à celui que connaît le Chancelier. Il aurait le mérite de rééquilibrer les rapports de pouvoir entre le président de la République et le Premier ministre au profit de ce dernier. Toutefois cela ne permettrait pas de limiter les effets du fait majoritaire. Dès lors, il convient de revenir sur le modèle allemand et se demander si l'équilibre des pouvoirs est satisfaisant. En effet, si l'Allemagne est une démocratie parlementaire forte, ce système s'accommode-t-il d'une présence aussi importante d'un chef de gouvernement ? Dans ces conditions, ce sont les mécanismes institutionnels poussant à une démocratie du chancelier qu'il convient d'analyser à travers la grande stabilité institutionnelle caractéristique du régime et gage d'un parlementarisme rationalisé bien réel (I). Mais, il faudra aussi rendre compte des limites que connaît la démocratie du chancelier (II).

I - Une stabilité institutionnelle favorable au Chancelier

Le système institutionnel allemand jouit d'une grande stabilité appuyant un régime parlementaire rationalisé. Elle résulte tant du mode de scrutin retenu (A) que de procédures constitutionnelles mises en place (B).

A - Le système électoral , base de la démocratie parlementaire

Le système électoral allemand se caractérise par son originalité et son efficacité. Original, car il combine le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle par le système dit du double vote. Ainsi, les électeurs se prononcent en même temps et sur un même bulletin, divisible en deux parties, pour élire un représentant direct dans le cadre d'une circonscription (328) au scrutin majoritaire puis, à la représentation proportionnelle, pour une liste. C'est ce deuxième vote qui s'avère le plus important puisqu'il détermine la répartition des sièges au *Bundestag* parmi les 626 députés fédéraux. C'est donc dans un cadre général où domine la représentation proportionnelle, corrigée par le scrutin majoritaire permettant une désignation directe, que sont élus les députés. Ce système mixte permet aux partis charnières (FDP : libéraux-démocrates, Verts et CSU : aile bavaroise de la CDU) d'exister aux côtés des deux grands partis (SPD - Sociaux-démocrates et CDU - chrétiens-démocrates) et de jouer les « faiseurs de rois » dans le cadre de la constitution des coalitions.

Efficace, car ce système a démontré sa capacité à éliminer les petits partis depuis la création de la R.F.A en 1949, bien que quelques-uns soient depuis réapparus. L'origine de l'élimination des petits partis s'explique par la règle qui veut que les partis n'ayant pas obtenu 5% des voix ou trois sièges directs ne puissent être représentés au *Bundestag*. De la sorte, l'émiettement des votes est évité et permet de dégager une majorité de gouvernement malgré la présence d'un scrutin partiellement proportionnel.

B - La Constitution fédérale gage de la démocratie du Chancelier

C'est la Constitution fédérale, support du parlementarisme rationalisé, qui fait du chancelier allemand la figure dominante et prépondérante de la vie politique et institutionnelle du pays. Différents articles de la Constitution (63, 67 et 68) vont d'ailleurs en ce sens. Ainsi, l'article 63 régit la nomination du Chancelier lequel est, en principe, élu sur proposition du président fédéral et sans discussion, à la majorité des voix des membres du *Bundestag*. A défaut, le *Bundestag* propose un nouveau candidat qui devra être élu à la majorité de ses membres dans les quatorze jours.

Le délai passé, un nouveau vote intervient. S'il y a un élu à la majorité des voix, celui-ci doit être nommé. Dans le cas inverse, le président nomme l'élu arrivé en tête ou procède à la dissolution du *Bundestag*.

L'article 67 de la Loi fondamentale (Grundgesetz) du 23 mai 1949 régit la responsabilité politique du gouvernement, mis en cause à l'initiative du *Bundestag*. Ce dernier ne peut exprimer sa défiance à l'égard du Chancelier qu'en élisant à sa place un successeur à la majorité absolue de ses membres. C'est le système dit de défiance constructive. Le grand mérite de cet article, qui participe à la stabilité institutionnelle et à la prépondérance du Chancelier, est d'éviter qu'un gouvernement ne se voit renversé par la convergence conjoncturelle de groupes d'opposition, mais néanmoins incapables de s'allier en vue de la constitution d'une nouvelle majorité. L'article 67 n'a abouti qu'une seule fois malgré deux tentatives (remplacement de Helmut Schmidt par Helmut Kohl à la suite du renversement d'alliance en 1982 qui a vu se substituer à la majorité SDP-FDP une nouvelle majorité CDU-FDP).

L'article 68 de la Constitution fédérale règle le cas de la mise en cause de la responsabilité gouvernementale à l'initiative du Chancelier lui-même. Il s'agit là de la traditionnelle question de confiance qui, si elle n'est pas approuvée à la majorité absolue des membres, ouvre une période de vingt-et-un jours pendant laquelle le *Bundestag* peut désigner un nouveau Chancelier selon les règles de l'article 67 ou bien alors pendant laquelle le président fédéral peut, sur la proposition du Chancelier désavoué, prononcer la dissolution du *Bundestag*. Il est superflu de rappeler que la décision relève en réalité comme dans tout régime parlementaire, de la seule volonté du Chancelier, la signature du président fédéral n'étant que de pure forme. L'article 68 a fait l'objet de deux applications en 1972 selon le vœu de Willy Brandt et en 1982, sous l'impulsion de Helmut Kohl, tous deux confrontés à quelques difficultés au sein de leur majorité. Mais, ces deux usages ont constitué un réel détournement de procédure puisque ce sont les chefs de gouvernement eux-mêmes qui ont demandé à leurs troupes de s'abstenir lors du vote de façon à ce que, mis en minorité, ils puissent procéder à la dissolution. Il s'agit là d'un artifice de procédure, tout à fait condamnable et contraire à l'esprit du parlementarisme rationalisé, malgré l'arrêt du 16 février 1993 de la Cour constitutionnelle fédérale admettant la constitutionnalité de la méthode. C'est là l'expression de l'extrême sophistication du système allemand, victime de sa propre logique alambiquée.

La stabilité institutionnelle allemande est donc due aussi bien à un mode de scrutin favorable à celle-ci qu'à un régime parlementaire qui, pour être sophistiqué, n'en a pas moins administré la preuve de son efficacité par la prépondérance qu'il accorde au Chancelier. Néanmoins, ce dernier connaît des limites propres d'une part au système - ainsi en est-il du fédéralisme - et d'autre part, plus générales mais bien contemporaines telles le poids de l'opinion publique ou la floraison d'initiatives locales .

II - Les limites à la démocratie du Chancelier

Aussi important qu'il soit dans le système institutionnel tant par ses prérogatives ou son poids politique, le Chancelier connaît de réelles limites à son pouvoir. Celles-ci trouvent leur origine dans le système même du fédéralisme au moyen du rôle joué par la chambre fédérale, le *Bundesrat* (A). Un aspect plus moderne pose un autre frein : le poids des médias et des groupes de pression (B).

A - Le fédéralisme , un frein à la démocratie du Chancelier

La République allemande présente une caractéristique originale qui la singularise : le poids de son fédéralisme. Celui-ci, permet un rééquilibrage des pouvoirs entre la fédération, le *Bund* et les Etats fédérés, les *Länder*. La Constitution fédérale prévoit (article 73), une compétence exclusive de la fédération pour les matières les plus importantes ainsi qu'une compétence concurrente pour d'autres (article 74). A condition de respecter la compétence exclusive de la Fédération, les *Länder* peuvent donc légiférer, avec une compétence exclusive pour toutes les autres matières. Le système de fédéralisme coopératif n'étant pas parfait, ce dernier a fait l'objet d'une révision constitutionnelle en 2006 qui a amendé pas moins de vingt-cinq articles de la Loi fondamentale. Malgré la réduction du domaine d'intervention du *Bundesrat*, les compétences exclusives des *Länder* ont été élargies notamment à la gestion de l'ordre dans les prisons ou la politique en matière d'éducation. Ce fédéralisme interne réduit d'autant le domaine de compétence du Chancelier.

Dans une perspective européenne, la révision constitutionnelle de 1992 fait jouer, en cas de transfert des droits de souveraineté à l'Union européenne, un rôle de premier plan au *Bundestag* et à travers lui, aux *Länder*. L'article 23 de la *Grundgesetz* envisage deux situations. D'une part, ces transferts de droits de souveraineté doivent être votés à la majorité des deux tiers des membres du *Bundestag* ainsi qu'à la majorité des deux tiers des voix du *Bundesrat*. D'autre part, il est prévu que les *Länder* participent aux affaires de l'Union européenne par l'intermédiaire du *Bundesrat* ce qui implique qu'il soit, lui aussi, informé des projets de réglementation européenne. Si l'affaire concernée relève de la compétence exclusive de la Fédération mais que les intérêts des *Länder* sont en cause, le *Bundesrat* doit être consulté. Cette révision constitutionnelle donne toute sa mesure à une chambre fédérale comme celle-ci et participe de sa revalorisation.

Par ailleurs, le *Bundesrat*, composé de soixante-huit membres non élus au suffrage universel par la population des Etats membres mais nommés par les gouvernements des *Länder*, veille à la protection des intérêts des Etats membres de la Fédération. Leurs délégués, bien que ne pouvant pas mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement, exercent une magistrature d'influence dans le cadre du système fédéral. Au-delà du contrôle législatif exercé sur les lois touchant aux intérêts des *Länder*, qui doivent être adoptées par les deux chambres, comme celui exercé sur les lois fédérales, au cours duquel le *Bundesrat* pourra faire valoir son opposition que le *Bundestag*, ne pourra être surmonté que par un vote à la majorité qualifiée. Ce n'est qu'après que la loi sera définitivement adoptée. Ainsi, le *Bundesrat* se pose à la fois en organe fédéral et en éventuel contre-pouvoir au cas de cohabitation entre majorités distinctes au sein de chacune des assemblées. On voit là l'importance du *Bundesrat* dans le fonctionnement institutionnel allemand et, dès lors, la limite conséquente aux prérogatives du Chancelier.

B - Les contre-pouvoirs sociologiques ou médiatiques

Bien entendu, le Chancelier allemand dispose de nombreux pouvoirs. Il est le centre de la vie politique allemande, de par sa position institutionnelle. Dans un régime parlementaire comme celui-ci, il rencontre néanmoins des entraves à son pouvoir. Le pouvoir institutionnel allemand connaît de multiples obstacles.

Au pouvoir traditionnel de la rue qu'incarnent les manifestations de protestation, il faut y joindre un mouvement plus moderne : celui de la démocratie médiatique et d'opinion. Comme tous les pays occidentaux modernes, l'Allemagne ne fait pas exception. Le fameux « quatrième pouvoir » a pris le relai et la presse a réussi à imposer son poids, sa parole et sa force de frappe à travers une presse d'opinion et parfois militante. Cela contribue à ce que le débat soit réellement contradictoire et permet d'exposer les points de vue de toutes les parties en présence.

On ne saurait méconnaître non plus l'influence de la démocratie d'opinion. A l'instar de ce qui se produit à l'égard de tous les chefs de gouvernements occidentaux et démocratiques, le pouvoir se voit quotidiennement soumis à l'approbation ou la désapprobation des citoyens pris dans leur dimension de lecteurs, téléspectateurs ou encore d'internautes.

Cette démocratie du Chancelier rencontre encore d'autres freins. Les groupes de pression intervenant en périphérie des institutions parlementaires ainsi que leur poids économique contribuent à influencer la vie politique. A l'opposé, les associations ou groupes d'intérêts locaux prennent le relai d'une démocratie représentative parfois trop codée pour nombre de citoyens.

Le respect des droits fondamentaux est par ailleurs primordial et résulte des drames de l'Histoire. L'attachement constitutionnel aux libertés individuelles est dans ces conditions très fort en Allemagne. A travers les différents mécanismes de contrôle abstrait, concret ou de recours constitutionnel, la Cour constitutionnelle fédérale, siégeant à Karlsruhe et composée de seize juges répartis en deux chambres et élus par moitié par le *Bundestag* et le *Bundesrat*, pour un mandat de douze ans, veille à la répartition des compétences fédérales et fédérées. Elle protège également les droits fondamentaux répertoriés dès les vingt premiers articles de la Loi fondamentale. Elle est tout aussi bien chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales et fédérées à la demande du gouvernement fédéral, d'un *Land* ou d'un tiers des membres du *Bundestag* voire d'un tribunal, que de prononcer la déchéance des droits fondamentaux ou l'interdiction d'un parti.

Enfin, un dernier élément caractéristique de l'Allemagne dresse un portrait complet des limites à la démocratie du Chancelier : la cogestion, dans le domaine économique, entre syndicats représentatifs des salariés et syndicats patronaux. Leur poids est tel et la tradition si bien établie qu'aucun gouvernement ne saurait passer outre. En définitive, le Chancelier allemand dispose de très importants pouvoirs, comme dans tout régime parlementaire. Il est la figure centrale de la vie du régime, sans laquelle rien n'est possible. Il est aussi soumis à de nombreux contrepoids dont l'existence est loin d'être négligeable et qu'il serait contre productif de sous-estimer. Cette démocratie allemande a démontré sa force, son efficacité et sa légitimité. Il ne lui reste plus qu'à démontrer la solidité de ses fondements institutionnels face à la crise monétaire qui frappe, ces derniers temps, la zone Euro .