

## Présentation

L'introduction au numéro 192 annonçait, pour la présente livraison, des contributions sur les régimes de parti unique et sur les États fédéraux. Des défections inattendues ont contraint à recentrer cette deuxième partie du colloque *Politique extérieure et répartition des pouvoirs intérieurs* sur des États fédéraux (Allemagne, Suisse), ou présentant des formes atténuées de fédéralisme (dévolution écossaise au Royaume-Uni). L'étude de tels régimes, dans la thématique du colloque, pose deux séries de questions. D'une part, dans la continuité du numéro précédent, une interrogation relative au degré d'influence des pouvoirs autres que l'Exécutif sur la conception et le contrôle de la politique étrangère. D'autre part, plus spécifiquement, une évaluation de la capacité des entités fédérées à peser sur la politique étrangère de l'instance fédérale.

Comme le montre Sylvain Schirmann, la jurisprudence du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a fait de l'Allemagne fédérale un exemple pour ainsi dire chimiquement pur de démocratie parlementaire. Posant en principe que le Bundestag incarne le peuple souverain, la Cour exige son accord préalable pour la ratification des traités, qu'il est autorisé à modifier. Depuis 1994, l'engagement des **forces** armées à l'extérieur nécessite son assentiment préalable, et il peut ordonner leur rappel au cours des opérations. Concernant les abandons de souveraineté au profit des institutions européennes, une loi préalable est nécessaire dans tous les cas, et il est entendu qu'ils ne doivent pas contrevenir à la Loi fondamentale de 1949. Ces rappels montrent combien est trompeuse l'opposition, courante dans les débats journalistiques français, entre une Allemagne supposée partisane du fédéralisme européen et une France présentée comme irréductiblement attachée à la coopération intergouvernementale, voire souverainiste. L'Allemagne investit plutôt dans les institutions européennes comme dans une société à responsabilité limitée.

Au premier abord, la Suisse paraît plus démocratique encore que l'Allemagne, puisqu'elle est dotée, avec le référendum d'initiative populaire, d'un instrument de démocratie directe qui, depuis 1921, est habilité à s'exprimer sur les traités internationaux d'une durée supérieure à 15 ans. Toutefois, Marc Perrenoud signale un vaste écart entre la lettre constitutionnelle et la pratique politique au jour le jour. En matière de politique économique extérieure, le gouvernement fédéral, en étroite liaison avec les organisations patronales, a systématiquement

cherché à limiter le contrôle parlementaire, avant tout dans le but de protéger le secret bancaire. Tant d'efforts n'étaient peut-être pas nécessaires, puisque même les socialistes locaux ont longtemps défendu ce secret, au nom de la protection des intérêts nationaux contre « Wall Street ». Antoine Fleury confirme l'absence de contradiction entre un fédéralisme poussé à l'intérieur et la défense acharnée de la souveraineté nationale vis-à-vis de l'extérieur. En effet, parmi les conventions internationales relatives aux droits humains, ce sont celles relatives à la torture que Berne a adoptées les plus facilement, parce qu'elles n'étaient guère susceptibles d'application contre la Suisse elle-même. Corroborant le diagnostic de Marc Perrenoud, Antoine Fleury rappelle que la sauvegarde de la souveraineté populaire peut parfaitement être invoquée pour refuser la ratification d'instruments internationaux qui confèreraient de nouveaux droits aux citoyens, comme la Charte sociale européenne.

Quant à la possibilité pour les entités fédérées de disposer d'une autonomie en politique étrangère, les provinces allemandes et l'Écosse jouissent en pratique de pouvoirs comparables dans les domaines relevant de leurs compétences. L'Écosse, dont le cas est analysé par Edwige Camp-Pietrain, se livre à une para-diplomatie active : bureau à Bruxelles, accords avec d'autres régions européennes et même avec certains États étrangers. Les art. 24-1 et 32-3 de la Loi fondamentale offrent les mêmes possibilités aux *Länder* allemands, sous réserve de l'approbation du gouvernement fédéral. Frédérique Berrod et Birte Wassenberg montrent comment, dans cet esprit, les *Länder*, pendant l'épidémie de CV-19, ont à la fois défendu leurs compétences de politique sanitaire face à l'État central et, simultanément, tiré parti du Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle de 2019 pour coopérer directement avec la région française Grand Est, afin de gérer les modalités du confinement et de sa levée.

Comme y insiste Edwige Camp-Pietrain, le Royaume-Uni, contrairement à l'Allemagne, ne dispose pas d'une Chambre des provinces. Mais dans les deux pays, celles-ci doivent être consultées avant la conclusion d'un traité qui aurait des incidences sur leurs intérêts. « Avant la conclusion d'un traité touchant la situation particulière d'un *Land*, ce *Land* devra être entendu en temps utile. » (Loi fondamentale, art. 32-2.) La loi sur l'Écosse de 2016 a donné valeur législative à l'arrangement en vigueur depuis 1999, selon lequel le Parlement écossais peut proposer – non pas imposer – des amendements aux projets de lois étudiés à Westminster qui sont susceptibles de modifier la législation dans un domaine dévolu à l'Écosse. Consultation et non décision : il n'était donc pas assuré que les objections écossaises au Brexit seraient prises en compte à Westminster, et de fait elles ont été écartées. À l'inverse, si l'Allemagne voulait quitter un jour l'Union européenne, l'accord du Bundesrat, et par son intermédiaire d'une majorité des provinces, serait indispensable au même titre que celui du Bundestag (Loi fondamentale, art 59-2). Son approbation fut requise, par exemple, pour la ratification du Traité de Maastricht.

Néanmoins, même si le Royaume-Uni ne dispose pas d'une Chambre des provinces, la Cour suprême britannique, compétente pour les questions de dévolution, aurait pu imposer au gouvernement de Theresa May, au titre de la loi de 2016, de consulter le Parlement écossais sur le Brexit. En effet, celui-ci aura très probablement des conséquences sur les compétences dévolues à l'Écosse, comme le soutenaient les avocats de celle-ci. Or, elle s'est bien gardée d'émettre cette injonction.

Cette abstention rappelle que l'interprétation du droit peut rarement être dissociée des intentions politiques, constatation qui ne surprendra guère les lecteurs de *Relations internationales*.

Laurent CESARI

Univ. Artois, UR 4027, Centre de Recherche et d'Études Histoire et Sociétés (CREHS), F-62000, Arras, France

