

# Les actus constit' du mois de décembre 2024

par Lucas Lemaître



## Allemagne : Quand la mécanique parlementaire s'enraye

Le vendredi 27 décembre, le président de la République fédérale d'Allemagne, Frank-Walter Steinmeier annonce officiellement la dissolution de la chambre basse du Parlement, le Bundestag ainsi que la tenue d'élections législatives anticipées le 23 février 2025. Cet acte institutionnel majeur est le résultat d'une crise politique profonde au sein du gouvernement fédéral allemand.

Tout commence le 6 novembre dernier, lorsque le chancelier allemand Olaf Scholz, congédie son ministre des Finances, le libéral Christian Lindner, en raison de désaccords profonds sur le budget à venir. Ce geste entraîne le départ de l'ensemble des ministres libéraux du gouvernement et aboutit à la fin de la coalition politique entre les sociaux-démocrates, les libéraux et les écologistes qui soutenait le chancelier depuis les élections législatives de septembre 2021.

Ne pouvant désormais compter que sur un soutien parlementaire rétréci, le chancelier Scholz décide de recourir à l'article 68 de la Loi fondamentale allemande qui prévoit la possibilité pour le gouvernement de poser une question de confiance au Parlement. En cas d'échec du vote, s'ouvre alors un délai de 21 jours, dans lequel, le président fédéral, sur proposition du chancelier, dispose de la faculté de dissoudre le Bundestag.

Sans illusion, le chancelier Scholz perd naturellement ce vote, le 16 décembre, puisqu'une majorité de députés au Bundestag (394) refuse d'accorder leur confiance au gouvernement en place. La dissolution peut donc être prononcée.

Ce n'est pas la première fois dans l'histoire politique allemande qu'un tel scénario aussi minutieusement préparé se réalise. En effet, il s'agit de la quatrième dissolution depuis la fondation du régime en 1949.

En 1972, les sociaux-démocrates sont au pouvoir avec le chancelier Willy Brandt. Or, ce dernier perd une partie de sa majorité au profit de l'opposition chrétienne démocrate. En mai, une tentative de motion de censure constructive de l'opposition échoue de peu. S'accumule également des difficultés pour voter le budget de l'année suivante. Brandt recourt donc à la procédure de l'article 68 pour espérer provoquer de nouvelles élections. Il organise l'échec de la question de confiance qu'il pose au Bundestag en demandant à des députés de son propre camp de s'abstenir lors du vote. La confiance refusée, le 22 septembre 1972, le président fédéral Gustav Heinemann prononce la dissolution du Bundestag. Les élections qui se tiendront en novembre donneront une nouvelle majorité aux sociaux-démocrates devant les chrétiens démocrates. Pari réussi.

La deuxième dissolution survient lors de l'arrivée au pouvoir du chrétien démocrate Helmut Kohl en 1982. Son accession à la chancellerie fédérale est due à la réussite d'une motion de censure constructive sur le fondement de l'art 67 de la Loi fondamentale. Selon cet article, le renversement du chancelier n'est obtenu qu'en cas de désignation d'un successeur par une majorité de députés au Bundestag. C'est ce qu'il s'est produit pour Helmut Kohl (256 voix contre 235) qui succède donc à Helmut Schmidt. Malgré la présence d'une majorité suffisante pour le soutenir, le gouvernement de Kohl était victime d'un sérieux manque de légitimité démocratique, notamment en raison du basculement soudain des libéraux vers lui. Le 17 décembre, il pose donc une question de confiance au Bundestag. Cette dernière échoue en raison principalement de l'abstention volontaire de certains députés chrétiens démocrates et libéraux. Le 6 janvier 1983, le président Karl Carstens, accepte la proposition du chancelier de dissoudre le Bundestag. Encore une fois, les élections anticipées donnent une majorité de soutien à Kohl qui restera au pouvoir jusqu'en 1998.

En 2005, le chancelier Gerhard Schröder, faisant face à une fracture dans la majorité sociale-démocrate et à l'opposition du Bundesrat prend les devants afin d'éviter une scission durable de la gauche allemande. Le 1er juillet, est posée une question de confiance au Bundestag. Elle échoue à la suite de l'abstention de députés écologistes et sociaux-démocrates. Le 21 juillet, la dissolution est donc prononcée et les élections du 18 septembre annonceront le début de l'ère d'Angela Merkel.

Cette rétrospective historique de la dissolution appelle une constatation : celle de l'instrumentalisation des outils du parlementarisme au profit de volontés électoralistes, dans la plupart des cas.

En outre, dans tous ces schémas, on ne fait pas grand cas de la marge d'appréciation dont dispose le président fédéral sur l'opportunité de prononcer ou non la dissolution, car ce dernier apparaît souvent comme un exécutant des volontés du chancelier. Or, le texte constitutionnel est très clair : la dissolution du Bundestag n'est qu'une simple faculté et non une compétence liée à la proposition du chancelier.

Ceci traduit bien l'effacement du président fédéral, en particulier sur ce sujet. Cette position s'est en effet construite en réaction aux nombreuses dissolutions prononcées, sous la République de Weimar par le président du Reich Paul von Hindenburg, qui ont notamment permis d'amener les nazis au pouvoir en 1933.

Toutefois, la mécanique parlementaire pourrait sans doute cette fois-ci encore desservir le chancelier en place, tout comme Gerhard Schröder en 2005, puisque les sondages semblent donner nettement en tête l'opposition chrétienne démocrate, suivie par le parti d'extrême droite Alternative pour l'Allemagne (AFD), les sociaux-démocrates arrivant en troisième position.

## Corée du Sud: fin de la partie pour le président officiel et intérimaire

Le 3 décembre 2024, le président sud-coréen Yoon Suk-yeol, proclame la loi martiale dans le pays, à la suite du vote par le Parlement d'un budget contenant des réductions de dépenses drastiques pour les services de l'Etat. Peu de temps après, la loi est finalement retirée par un vote de l'opposition parlementaire majoritaire.

À la suite du dépôt d'une motion de destitution, l'Assemblée nationale sud-coréenne, vote à une majorité de députés (204 voix contre 85) la mise en accusation du président. Etant suspendu de ses fonctions, c'est son Premier ministre Hans Duck-soo qui assure l'intérim. Peu de temps après son éviction, un mandat d'arrêt est lancé à l'encontre de Yoon Suk-yeol.

Le 27 décembre, le président intérimaire est lui aussi destitué par le Parlement à l'unanimité des parlementaires votants. Il lui était reproché de refuser de pourvoir les trois sièges vacants parmi les neuf juges que compte la Cour constitutionnelle. À la suite de cette nouvelle destitution, c'est le ministre des Finances qui assure l'intérim à son tour.

Cet enchaînement d'évènements politiques et juridiques est assez inédit car elle voit en moins d'un mois, la mise en œuvre, avec succès, de deux procédures de mise en accusation envers deux chefs d'Etats successifs de la Corée du Sud. Tout repose désormais sur la décision des juges constitutionnels sud-coréens qui disposent de 180 jours pour statuer sur chaque motion de destitution votée par le Parlement. Doivent être caractérisés des violations de la loi ou de la Constitution dans l'exercice des fonctions, en vertu de l'article 65 de la Constitution du 29 octobre 1987.

S'agissant de la première procédure, elle semble se fonder sur l'utilisation abusive de la loi martiale. En effet, l'article 77 de la Constitution prévoit le recours à cet outil pour faire face à des obligations militaires ou pour maintenir la sécurité et l'ordre public en temps de guerre, de conflit armé ou d'urgence nationale similaire. Un doute sérieux peut exister quant à la présence de l'une de ces conditions constitutionnelles.

La deuxième mise en accusation repose également sur des motifs graves et importants car elle concerne directement le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. En effet, l'article 113 de la Constitution indique que la destitution du président doit faire l'objet d'un vote à une majorité d'au moins six juges sur neuf, ce qui peut poser un problème à l'heure actuelle du fait du nombre de juges en fonction au sein de la Cour constitutionnelle.

Il convient de souligner toutefois ici que le deuxième vote souffre d'un vice de procédure critiquable. En effet, l'article 65 prévoit qu'une motion de mise en accusation peut être votée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale, sauf lorsqu'il s'agit du président, auquel cas, est requis un vote aux deux tiers des membres. Or la deuxième motion a été adoptée à la majorité simple des députés votants en raison, selon le président de l'assemblée, du fait que le président intérimaire était auparavant au poste de chef du gouvernement. Cette confusion entre deux voies procédurales distinctes peut donc potentiellement être relevée par les juges constitutionnels sud-coréens lors de l'examen de la deuxième motion de destitution.

Dans l'histoire contemporaine de la République de Corée, la Cour constitutionnelle n'a validé qu'une seule fois une procédure de destitution à l'encontre du chef de l'Etat, en l'occurrence le 9 décembre 2016 contre la présidente Park Geun-hye, fille d'un ancien dictateur du pays et première femme à devenir présidente du pays en 2012. Son éviction a été votée à l'unanimité des juges qui ont retenu que les agissements de la présidente ont porté atteinte à la démocratie et à l'Etat de droit. Sa mise en accusation faisait suite, à l'époque, à la révélation d'un scandale financier impliquant une des proches de la présidente.

## **France : la continuité juridique au service de la discontinuité politique**

Le 4 décembre 2024, a eu lieu un vote historique permettant l'aboutissement de la deuxième motion de censure de la Ve République. 331 députés ont approuvé le renversement du gouvernement de Michel Barnier contraignant celui-ci à la démission, conformément à l'article 50 de la Constitution.

Cette motion de censure s'inscrit dans le cadre du recours par le Premier ministre à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution permettant au gouvernement d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte particulier, en l'occurrence ici un texte financier, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (PLFSS). S'en est suivi le dépôt de deux motions de censure : l'une par les groupes parlementaires d'opposition de gauche du Nouveau Front populaire et l'autre par le Rassemblement national et l'Union des droites pour la République.

Jusqu'à maintenant, il n'existait qu'un seul précédent en la matière : celui de la motion de censure votée à l'encontre du gouvernement de Georges Pompidou, le 4 octobre 1962, sur le fondement cette fois-ci de l'article 49 alinéa 2, dit de la « motion de censure libre ». Il était alors reproché au gouvernement de permettre la révision de la Constitution de 1958, non pas par l'article 89 prévu à cet effet, mais par l'article 11, prévoyant directement le recours au référendum, afin de permettre la mise en place de l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

A l'époque, le vote de cette motion de censure matérialise l'existence d'une fronde parlementaire face au pouvoir présidentiel gaullien fort. L'utilisation détournée de l'article 11 permettait en effet au président de la République de contourner la forte opposition parlementaire en faisant directement appel au vote du peuple, ce que le Parlement, notamment l'Assemblée nationale dans sa majorité, n'a pas accepté, donnant lieu à la censure. Répliquant immédiatement, le président de Gaulle prononce la dissolution de l'Assemblée nationale donnant lieu à des élections législatives anticipées. Quelques temps après, la réforme constitutionnelle est adoptée massivement par référendum et les élections redonnent une majorité confortable aux gaullistes donnant véritablement naissance au fait majoritaire.

La censure du gouvernement de Michel Barnier donne lieu à deux conséquences intéressantes démontrant que le droit permet, dans ces périodes, la continuité de la vie de l'Etat face à la possible discontinuité de la vie politique et démocratique.

Tout d'abord, on voit ressurgir la notion de gouvernement d'affaires courantes, pour désigner l'ensemble des ministres démissionnaires. Le concept a eu droit à sa définition par le Conseil d'Etat dans une décision du 4 avril 1952 « Syndicat régional des quotidiens d'Algérie ». Les affaires courantes s'appuient ici sur un principe traditionnel de droit public ainsi que sur la nécessaire continuité des services publics. Un gouvernement d'affaires courantes vise à s'occuper de toutes les mesures de détail mais nécessaires au bon fonctionnement de l'administration, dépourvues de toute initiative nouvelle et de toute volonté de modifier le droit applicable. On peut prendre comme exemple, la pure mise en application des lois en vigueur ou le paiement des dépenses déjà engagées.

Ensuite, d'un point de vue financier, même si la censure du gouvernement implique de facto le rejet du PLFSS, tel que proposé par la commission mixte paritaire, elle ne suspend pas pour autant la discussion autour du budget de la Sécurité sociale. Les débats peuvent reprendre dès lors qu'un nouveau gouvernement est en place. En l'occurrence, un décret du 13 décembre a vu la nomination de François Bayrou au poste de Premier ministre et la composition de son gouvernement dans les jours qui ont suivi.

Au vu du constat que le vote du budget n'est pas possible avant la fin de l'année, a été prévu exceptionnellement la possibilité de voter une « loi spéciale ». Prévue par l'article 47 de la Constitution, en matière de lois de finances, ainsi que par l'article 45 de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) elle permet l'organisation d'une situation financière de l'Etat provisoire jusqu'à l'adoption définitive du budget et notamment au Parlement d'autoriser le gouvernement à continuer de percevoir les impôts. Un décret prévoit également ensuite d'ouvrir les crédits applicables au service votés, autrement dit, les services essentiels de l'Etat.

