

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L'ÉLYSÉE

N° 180

RAPHAËL DEVRED Une petite histoire des palais présidentiels	5
LAURENT STÉFANINI L'Élysée, lieu cérémoniel	15
EMMANUELLE MIGNON L'Élysée, lieu de décision	23
VINCENT MARTIGNY Le pouvoir dans l'ombre du Palais	37
PHILIPPE VIAL L'Élysée, maison militaire : une dimension ancienne, devenue politique	47
ÉVA DARNAY Les comptes de l'Élysée : autonomie financière et administrative	61
ELIZABETH PINEAU La communication élyséenne	73
DAMIEN CONNIL L'Élysée en littérature et au cinéma La représentation d'un lieu de pouvoir	87
LINE TOUZEAU-MOUFLARD Les archives de l'Élysée	99

ARMELLE LE BRAS-CHOPARD
Les premières dames en leur résidence 111

JEAN GARRIGUES
Secrets et transparence à l'Élysée, de Félix Faure à nos jours 123

CHRONIQUES

« LETTRE D'ALLEMAGNE »
ADOLF KIMMEL
26 septembre 2021 : les élections de l'après-Merkel 137

REPÈRES ÉTRANGERS
(1^{er} juillet – 30 septembre 2021)
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT 145

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1^{er} juillet – 30 septembre 2021)
JEAN GICQUEL ET JEAN-ÉRIC GICQUEL 151

Summaries 185

L'ÉLYSÉE EST ÉTUDIÉ PAR

DAMIEN CONNIL, chargé de recherche au CNRS (UMR 7318 DICE – IE2IA). Il dirige, avec Nicolas Bareït, *Considérant – Revue du droit imaginé* (Classiques Garnier).

ÉVA DARNAY, doctorante en droit public à l'université de Bourgogne, membre de l'Observatoire de l'éthique publique et de la Commission de la jeune recherche en droit constitutionnel. Sa thèse a pour sujet « L'administration élyséenne : un objet de droit ? ».

RAPHAËL DEVRED, doctorant en histoire environnementale au Centre d'histoire culturelle des sociétés contemporaines, à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines. Sa thèse porte sur l'histoire des domaines des princes de Rambouillet, Marly et Chambord (raphael.devred@gmail.com).

4 JEAN GARRIGUES, professeur d'histoire contemporaine à l'université d'Orléans, président du Comité d'histoire parlementaire et politique, directeur de *Parlement(s). Revue d'histoire politique*. Il a dernièrement publié *Une histoire érotique de l'Élysée* (Payot, 2019) (jeang78@orange.fr).

ARMELLE LE BRAS-CHOPARD, professeure émérite de science politique. Elle a publié plusieurs ouvrages sur les femmes et la politique, dont *Première dame, second rôle* (Seuil, 2009) (armelle.chopard@wanadoo.fr).

VINCENT MARTIGNY, professeur de science politique à l'École polytechnique et à l'université Côte d'Azur, membre du laboratoire ERMES, chercheur associé au Centre de recherches politiques de l'IEP de Paris (Cevipof). Il est l'auteur, en particulier, du *Retour du Prince* (Flammarion, 2019).

EMMANUELLE MIGNON, associée au sein du cabinet d'avocats August Debouzy, maître de conférences à l'IEP de Paris, ancien membre du Conseil d'État. Proche collaboratrice de Nicolas Sarkozy de 2002 à 2009, elle a dirigé son cabinet à la présidence de la République.

ELIZABETH PINEAU, journaliste à l'agence Reuters. Correspondante à l'Élysée sous Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande et Emmanuel Macron, elle a présidé l'Association de la presse présidentielle de 2015 à 2019. Elle est notamment l'auteur du *Vestiaire des politiques* (Robert Laffont, 2013) (elizabethpineau@yahoo.fr).

LAURENT STÉFANINI, ambassadeur de France en principauté de Monaco. Chef du protocole de la République entre 2010 et 2016, il a dirigé la publication d'*À la table des diplomates. L'histoire de France racontée à travers ses grands repas* (L'Iconoclaste, 2016).

LINE TOUZEAU-MOUFLARD, maître de conférences en droit public, co-directrice du Centre de recherche droit et territoire, à l'université de Reims Champagne-Ardenne. Ses travaux portent principalement sur le droit du patrimoine culturel et le droit de l'environnement.

PHILIPPE VIAL, maître de conférences en histoire contemporaine à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre de l'UMR Sirice, actuellement détaché auprès de la Direction de l'enseignement militaire supérieur. Il enseigne, au Centre des hautes études militaires et à l'École de guerre, l'histoire de la défense, des relations internationales et des relations politico-militaires.

UNE PETITE HISTOIRE DES PALAIS PRÉSIDENTIELS

Lieu de travail, lieu de pouvoir, lieu de symboles et de mise en scène, le palais est aussi le lieu où habite le prince depuis l'Antiquité¹. Dans cet espace politique, le prince, seigneur ou souverain, vit, grandit, travaille et gouverne. Habitation luxueuse, le palais incarne le pouvoir, d'un point de vue tant architectural et institutionnel que géographique et spatial. C'est dans son palais que le prince tient son rang. Le gouvernement ou le régime peuvent même être associés au palais lui-même : le Versailles de la fin de l'Ancien Régime évoque le roi et sa cour, le Paris puis l'Élysée républicain renvoient au pouvoir central et princier français² ; on dirige et on gouverne depuis le palais. À ce titre, les présidents de la République en tant que princes républicains ne dérogent pas à la règle : tout souverain a besoin d'un palais.

5

Si l'on considère que le chef de l'État est sans cesse au travail durant le temps de son mandat, il est difficile de différencier les fonctions résidentielles et professionnelles des palais présidentiels au fil du temps, mais la question reste centrale dans toute l'histoire palatiale. Nous nommons ici « palais présidentiels » l'ensemble des résidences et biens fonciers associés à la présidence, c'est-à-dire ces lieux hybrides en permanence tiraillés entre une fonction officielle de lieu de travail et de gouvernement et une fonction de lieu de villégiature où le président peut espérer un peu de repos, surtout lorsqu'il s'éloigne du palais central élyséen. Ainsi, nous confondons *résidences présidentielles*, expression utilisée

1. Marie-France Auzépy et Joël Cornette (dir.), *Palais et pouvoir. De Constantinople à Versailles*, Saint-Denis, Presses universitaires de Vincennes, 2003.

2. Le nom du site internet de la présidence de la République (Elysee.fr) rend d'ailleurs compte de cette incarnation en associant fonction présidentielle et Élysée.

historiquement par les présidences de la République, et *palais présidentiels* au sens théorique et historique. Dans ses maisons, le président est au travail, que ce soit par le gouvernement effectif du pays ou dans des fonctions de représentation, reprenant ainsi un système déjà élaboré et affiné par les souverains royaux et impériaux. Ces demeures incarnent le pouvoir présidentiel dans les territoires, que le chef de l'État y réside ou qu'il en soit absent : les accès restreints ou interdits, la surveillance par la garde républicaine et le statut des sites ne cessent de rappeler leur caractère officiel.

Cet essai synthétique, cette petite histoire vise à interroger la nature comme les usages de ces lieux de pouvoir que sont les palais du président de la République française de la II^e à la V^e République.

6 UN PALAIS POUR TRAVAILLER ET RECEVOIR : L'ÉLYSÉE

Au début de la République, il s'agit de trouver un palais pour le premier des élus. Celui de l'Élysée est une lame à double tranchant, non seulement un privilège, inspiré des pratiques royales et impériales consistant à doter le souverain d'un palais pour tenir son rang, mais aussi une contrainte : le président doit résider et travailler depuis ce lieu spécifique. Là où les princes d'autrefois étaient riches de leurs mouvements – le nomadisme curial permettant de trouver des espaces de liberté –, le président est dorénavant logé dans un palais unique. Privilège et limite du pouvoir, l'Élysée permet d'assigner le chef de l'État à résidence. Demeure bien trop vaste, luxueusement décorée au fil des présidences, il indispose et ravit tour à tour ses hôtes.

Construit vers 1720 pour le comte d'Évreux, offert en 1753 par le roi Louis XV à la marquise de Pompadour, l'Élysée devient résidence de Joachim Murat puis, en 1805, palais impérial de Napoléon I^{er}, lieu de sa future abdication, dix ans plus tard. Ce palais accueille une série de princes jusqu'au 12 décembre 1848, date à laquelle le Parlement en fait la résidence présidentielle. Pendant le Second Empire, Napoléon III lui préfère le traditionnel palais des Tuileries. D'abord utilisé comme résidence officieuse des chefs d'État de la III^e République à partir de 1874, l'Élysée est consacré résidence des présidents par la loi du 22 janvier 1879. Des travaux y sont progressivement réalisés par ces derniers pour en faire, d'une part, un palais diplomatique et mondain qui leur permette de tenir leur rang, d'organiser des événements comme des fêtes et des bals, et, d'autre part, une demeure commode, qui voit arriver eau courante,

électricité, ascenseurs. Le Palais est le reflet de l'histoire de ses hôtes, une histoire parfois gênante, lorsque l'on rappelle le passé monarchique des lieux, ou bien la mort de Félix Faure en 1899 dans les bras de sa maîtresse³.

L'Élysée est un lieu symbolique du pouvoir. Puisant une source de légitimité dans l'ancienneté de son bâti et la galerie de personnages illustres qui l'ont construit ou habité, il figure dans la longue histoire du gouvernement français, qu'il soit monarchique, impérial ou présidentiel. Ces allers-retours discursifs et symboliques s'associent dans le récit de la construction d'un régime républicain, nouveau certes, mais aussi conscient de son héritage historique. Permanence du passé et innovation perpétuelle, le Palais est également le fruit d'adaptations personnelles⁴. À cet égard, le passage abrupt d'une décoration du designer Pierre Paulin sous la présidence Pompidou à l'exposition des trophées de chasse de Valéry Giscard d'Estaing n'est pas sans rappeler la coutume respectée par tous les souverains français de marquer les palais de leur règne personnel.

7

Une fois doté d'une résidence principale, le président décide de s'associer deux nouveaux lieux de pouvoir dès l'année suivante. En 1880 en effet, Jules Grévy fait de Rambouillet et de Marly les domaines des chasses présidentielles. Le réseau des palais s'agrandit donc, permettant au prince-président d'allier la mondanité à la politique en organisant des chasses à tir du petit gibier, fameuse pratique de la bourgeoisie de l'époque qui donne l'occasion de travailler la diplomatie et les relations.

CHASSER POUR GOUVERNER : RAMBOUILLET ET MARLY

Au-delà d'abriter des palais, les domaines de Rambouillet et de Marly ont l'avantage d'être composés de jardins et de terres susceptibles d'accueillir des chasses : près de neuf cent vingt hectares sont ainsi réunis au service de la présidence. Comme sous les monarchies, ces domaines sont appréciés pour leur caractère intime et campagnard. On peut s'éloigner de la capitale et de ses bruits pour recevoir, dans un cadre choisi et surveillé, des invités triés sur le volet. Plus que de simples annexes, le pavillon de chasse de Marly, le château de Rambouillet et son pavillon de la Faisanderie constituent des Élysées à la campagne. Ces palais et ces chasses

3. Voir, *infra*, Jean Garrigues, « Secrets et transparence à l'Élysée, de Félix Faure à nos jours », p. 123-133.

4. Pierre Lesieur et Éloïse Trouvat, « Déco à l'Élysée : à chaque président, son style ! », MarieClaire.fr, 4 décembre 2020.

permettent de mener la politique présidentielle sur d'autres terres et de travailler autrement au gouvernement du pays. Marly et Rambouillet sont célèbres pour avoir accueilli des dirigeants étrangers lors de visites officielles, des réceptions cynégétiques internationales – chasses de chefs d'État ou d'ambassadeurs –, et même des sommets, à l'instar du G6 organisé dans le second palais en 1975.

8 En 1896, Félix Faure fait de Rambouillet la résidence d'été officielle des présidents de la République, instaurant par là même une saisonnalité du pouvoir, qui passe de la ville à la campagne avant la rentrée parlementaire. Ces moments ne sont pas véritablement des vacances présidentielles puisque, comme on l'a dit, tout au long de son mandat, le citoyen élu ne cesse d'être président. Le calendrier des événements, que ce soit la réception de personnalités publiques ou la réunion de conseils des ministres, confirme ce travail permanent du chef de l'État, qui peut être sollicité à tout instant dans ses palais pour traiter d'une affaire urgente. Les chasses et les événements politiques sont suivis attentivement par les journalistes. De la revue spécialisée aux grands journaux nationaux, Rambouillet et Marly sont alors présentés comme des lieux de diplomatie et de mondanités et consacrés comme des palais officiels⁵.

Leurs palais sont comme l'Élysée aménagés par tous les présidents successifs, faisant l'objet d'améliorations pour tenir leur rang de palais de la République, richement ornés et munis des derniers éléments de confort. Rambouillet est transformé par Vincent Auriol et René Coty en véritable hôtel présidentiel entre 1947 et 1954 : afin d'accueillir les invités des chasses officielles, tout un étage est équipé en chambres, décorées par Jean Pascaud suivant le style Art déco des cabines de paquebot de luxe.

Ce qui distingue Rambouillet et Marly de l'Élysée, ce ne sont donc pas leurs bâtiments mais la nature qui les environne. Alors que le second n'autorise que de courtes sorties au jardin, les premiers offrent la possibilité d'intégrer des moments de détente dans l'agenda parfois bien rempli d'un président en résidence à la campagne. Jardins français et anglais, canaux et cadre champêtre permettent au chef de l'État de prendre un bol d'air dans l'enceinte des parcs, protégée par de hauts murs. Selon les saisons et les goûts de chacun, la pêche, les excursions en bateau, la chasse ou les promenades équestres ont lieu ainsi à quelques pas du pouvoir et du gouvernement. Avec Félix Faure, les divertissements présidentiels

5. Davranche, « Une chasse présidentielle à Rambouillet », *Le Monde illustré*, 26 octobre 1895 ; Paul Mégnin, « Le château de Rambouillet. Une chasse officielle chez M. Loubet, président de la République », *La Vie au grand air. Revue illustrée de tous les sports*, 17 décembre 1899.

sont même transformés en véritables moments de pouvoir, qui sont mis en scène dans l'imprimé de l'époque : livres et articles de journaux relaient les fastes du « Président-Soleil » en son palais de Rambouillet⁶.

Hormis ces loisirs, le cadre riche d'une histoire pluriséculaire crée une atmosphère spéciale pour recevoir des invités de marque. À Rambouillet, dont le donjon incarne le passé médiéval, on fait de la nature un outil politique, qui raconte l'histoire de France et cette idée d'une excellence à la française. Charles de Gaulle en atteste dans ses *Mémoires d'espoir*, à propos des rencontres diplomatiques qu'il y organise : « À défaut de Versailles, de Compiègne, de Fontainebleau, dont la dimension se prête mal à des réunions restreintes, j'apprécie ce site pour y tenir de telles conférences. Les hôtes, logés dans la tour médiévale où passèrent tant de nos rois, traversant les appartements qu'ont habités nos Valois, nos Bourbons, nos Empereurs, nos Présidents, délibérant dans l'antique salle des marbres avec le chef de l'État et les ministres français, voyant s'étendre sous leurs yeux la majesté profonde des pièces d'eau, parcourant le parc et la forêt où s'accomplissent depuis dix siècles les rites des chasses officielles, sont conduits à ressentir ce que le pays qui les reçoit a de noble dans sa bonhomie et de permanent dans ses vicissitudes⁷. »

Utilisé en toute saison comme palais diplomatique, Rambouillet accueille pendant l'hiver, d'octobre à février, des dizaines de personnes lors des chasses présidentielles. Célèbres événements se tenant à Marly, à Rambouillet, ou encore à Chambord entre 1965 et 2010, ces chasses sont l'occasion de conduire la politique présidentielle en dehors des palais, au cœur d'une nature organisée et mise au service du pouvoir. S'y inventent de nouvelles pratiques afin de mener une diplomatie de la nature, du fusil, du paysage et du gibier⁸. Ces sites et ces lieux de pouvoir cynégétique permettent de renouer avec un grand mythe, celui du président-chasseur proche du terroir que véhicule la presse jusque dans les années 1970⁹.

Rambouillet, à la fois résidence d'été officielle de 1896 à 2007 et épice centre des chasses présidentielles entre 1880 et 1995, joue un rôle

6. Félix Faure et Louis Leddet, *Les Chasses de Rambouillet depuis les temps primitifs de la Gaule jusqu'à nos jours*, Paris, Imprimerie nationale, 1898 ; Léon de Montarlot, « M. Félix Faure », *Le Monde illustré*, 22 février 1899 ; Paul Bluysen, *Félix Faure intime*, Paris, Juven, 1898.

7. *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 1970-1971, t. 1, p. 222-223.

8. Raphaël Devred, « Le domaine de chasse de Rambouillet et le gouvernement de la nature : monarchie, empire, république (1783-1995) », mémoire de recherche, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 2019.

9. On voit, par exemple, les apparitions télévisées des présidents à Chambord lors des chasses présidentielles (« On a retrouvé la mémoire n° 107 : les chasses présidentielles à Chambord », Ina.fr, 17 décembre 2012).

central tout au long de l'histoire républicaine en tant que palais diplomatique et cynégétique. Site d'exception, il n'est cependant pas le seul palais utilisé par les chefs de l'État. Au fil des Républiques, d'autres entrent dans le réseau palatial présidentiel. D'abord le domaine isérois de Vizille en 1924, qui sert de lieu de villégiature ou de séjour pour les voyages en province durant près d'un demi-siècle, tandis que les résidences se démultiplient avec l'avènement de la V^e République, afin que le président puisse organiser sa vie politique en travaillant ce jeu de palais.

L'ÈRE DES PALAIS DIPLOMATIQUES EN RÉSEAU

10 À l'aube de la V^e République, les palais présidentiels offrent une multitude de possibilités. À la mer ou en forêt, pour des visites officielles ou des promenades plus intimes, le chef de l'État dispose d'un réseau d'outils paysagers et architecturaux au service de sa politique.

À l'Élysée, Rambouillet, Marly et Vizille, Charles de Gaulle associe, en 1959, le château de Champs-sur-Marne, en Seine-et-Marne, pour y recevoir les chefs d'État africains. Un autre palais d'envergure que le Général intègre dans le réseau présidentiel n'est autre que Trianon, dans les Yvelines, en 1966¹⁰. Cette résidence que de Gaulle fait entièrement rénover est extrêmement utile : y seront logés des invités de marque qui souhaitent être accueillis à Versailles¹¹. Le fort de Brégançon, dans le Var, vient agrandir encore ce réseau en 1968, pour que les présidents disposent au bord de la Méditerranée, notamment lors de leurs séjours estivaux, d'un palais intime, facile à surveiller et à protéger. Sous le mandat de François Mitterrand apparaît un dernier palais, tenu plus secret : Souzy-la-Briche, en Essonne. La fin du xx^e siècle marque ainsi l'apogée du réseau des palais présidentiels. On pourrait aussi mentionner l'usage régulier de Chambord, dans le Loir-et-Cher, domaine réputé pour son château de la Renaissance et pour sa chasse, complétant donc l'offre cynégétique de la présidence, mais Georges Pompidou puis Valéry Giscard d'Estaing, malgré leur souhait, ne parviendront pas à faire du palais de François I^{er} une résidence officielle.

Le président de Gaulle a transformé le réseau palatial en véritable outil de gouvernement, déterminant où se tiendrait l'événement ou même la

10. Karine McGrath (dir.), *Un président chez le roi. De Gaulle à Trianon*, Versailles-Paris, Château de Versailles-Gallimard, 2016.

11. Fabien Oppermann, *Le Versailles des présidents. 150 ans de vie républicaine chez le Roi-Soleil*, Paris, Fayard-CRCV, 2015.

discussion qu'il souhaitait organiser en fonction du prestige et de l'environnement du site. Chaque palais devient sous son mandat un univers à part entière : les résidences ont toutes une atmosphère particulière, soit pour de Gaulle, soit pour ses invités. Il peut satisfaire l'ambition d'un illustre visiteur en le recevant à Versailles ou à Paris, ou à l'inverse frustrer son invité en sélectionnant un lieu moins réputé, notamment lors des chasses présidentielles. À Marly, il organise des réunions secrètes ; à Champs-sur-Marne, il convie l'Afrique dirigeante ; à Rambouillet, il discute du nucléaire, de la construction européenne et, plus largement, des affaires internationales, en compagnie d'une grande partie des chefs d'État étrangers : Adenauer, Eisenhower, Khrouchtchev¹²...

Comme Rambouillet, les autres palais présidentiels se voient attribuer par Charles de Gaulle un rôle et un usage spécifiques. Intimité des lieux, splendeur et faste des marbres, taille et capacité d'accueil du domaine sont autant de facteurs pris en considération pour savoir qui inviter, où, à quel moment, et avec qui.

11

Le palais est en outre signifiant, ainsi qu'en témoigne l'invitation de Serge Dassault et de Félix Amiot à une chasse présidentielle, à Marly, le 7 novembre 1968. Alors que ces derniers résident à quinze minutes en voiture de Rambouillet, le Général les invite à Marly, deux fois plus loin : il ne peut l'ignorer, tout comme l'inimitié entre ces deux hommes concurrents dans l'aéronautique. Hiérarchie des hommes et des palais qui servait de base au jeu politique des résidences présidentielles.

À partir de Jacques Chirac, le réseau palatial est profondément transformé. Au lieu de s'agrandir et de se diversifier, il s'amenuise et se ferme, dans un contexte de réduction du train de vie du président, amorcée par la suppression des chasses présidentielles dès 1995. Nicolas Sarkozy va plus loin et exclut en 2009-2010 Marly du réseau, après avoir décidé, en début de mandat, de remplacer Rambouillet par la Lanterne, ce pavillon de chasse versaillais jusqu'alors dévolu au Premier ministre, qui récupère en échange Souzy-la-Briche. En 2022, hormis l'Élysée, la présidence ne dispose donc plus que de la Lanterne et du fort de Brégançon. Mais doit-on encore parler de palais, ou de résidences particulières des présidents ?

12. Maurice Vaisse, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle*, Paris, CNRS Éditions, 2013.

DE L'INTIMITÉ DU PALAIS
AU SECRET DE LA RÉSIDENCE

À partir de 1981, l'usage des palais se veut bien plus intime. Les présidents jusqu'alors y organisaient des événements mondains et politiques allant du bal au dîner officiel, en passant par les grandes parties de chasse au faisan ou au sanglier. Or la tenue de tels événements à Rambouillet, Trianon ou Marly mobilise des centaines de personnes : patrouilles policières et gardes républicains, journalistes, photographes et curieux. Les chefs de l'État suivants, depuis 2007 surtout, préfèrent s'y rendre pour de discrets séjours.

12 À l'instar de Souzy-la-Briche pour François Mitterrand, la Lanterne et Brégançon sont pensés comme des palais de l'intime, hors du temps présidentiel ou du moins loin des grandes cérémonies : les visites officielles ont lieu ailleurs, à Versailles ou à Paris. On assiste en quelques décennies non seulement à une refonte du réseau palatial présidentiel, caractérisée par une forte réduction du nombre de sites, mais également à un changement de fonction des palais, qui tendent à se transformer en résidences privées de la présidence. En témoigne le secret qui les entoure – il est difficile, par exemple, d'obtenir des informations sur les coûts des installations d'équipements et de loisirs, ou bien de savoir ce qui s'y passe¹³. L'objectif est désormais de se mettre à l'abri des médias et des regards.

Cette mutation n'est pas sans interroger le rôle fondamental de ces palais et la nature de la fonction présidentielle qui s'exerce en leur sein. Lieux officiels, entretenus par le régime républicain et l'État, mis à disposition du président pour tenir son rang, peuvent-ils servir de résidences privées au premier des fonctionnaires ? La spécificité de l'Élysée contribue-t-elle aussi à cette transformation de la fonction des autres palais ? Le palais central étant souvent jugé invivable par les chefs de l'État en dehors du temps consacré à leur travail, ils préfèrent dorénavant trouver un repos relatif dans les deux seuls autres palais disponibles. Ce choix est notamment dicté par l'architecture et la nature des lieux : véritables écrans protégés, respectivement situés au cœur d'environnements boisés et marins, la Lanterne et Brégançon fournissent un cadre approprié aux moments de détente présidentiels.

La question qui se pose traditionnellement à l'égard de ces palais – sont-ils des lieux de travail ou de villégiature ? – conserve toute son

13. Émilie Lanez, *La Garçonnière de la République*, Paris, Grasset, 2017.

actualité. Dans une histoire palatiale marquée par les fastes mondains et les grands événements politiques, la balance penche pour la première fois du côté de la sphère du privé et de la discrétion. À cette question, Charles de Gaulle avait pour sa part clairement répondu : le temps officiel à l'Élysée et dans les palais présidentiels ; le temps privé chez lui, à Colombey-les-Deux-Églises.

R É S U M É

Les palais princiers sont des lieux de travail et de divertissements où s'exerce le pouvoir, notamment présidentiel. Cet article synthétise l'histoire des palais du chef de l'État depuis 1848 en interrogeant leur nature et leurs fonctions. À travers le processus de constitution et l'évolution du réseau palatial se dessine une géographie des lieux de pouvoir du prince-président.

L'ÉLYSÉE, LIEU CÉRÉMONIEL

Douze ans de protocole, d'organisation d'événements, de visites et de sommets internationaux, sur trente-six ans de carrière diplomatique à ce jour, de la présidence française du Conseil des Communautés européennes en 1989 à la 21^e Conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, en 2015, m'ont convaincu que l'Élysée est un lieu peu adapté aux grandes cérémonies publiques. Et pourtant!

15

L'Élysée a commencé petitement sa carrière publique. Résidence de campagne à la périphérie de Paris, successivement du comte d'Évreux, de Mme de Pompadour et du financier Beaujon, il n'entre dans la grande politique européenne qu'en 1805 à l'arrivée du maréchal Murat, beau-frère de l'Empereur, et de son épouse, Caroline Bonaparte. Souverain en Allemagne et en Italie, Murat se devait d'avoir une résidence parisienne de représentation digne d'un chef d'État, à l'égal de sa belle-sœur Pauline, princesse Borghèse et romaine, sa voisine installée au 35 de la rue du Faubourg-Saint-Honoré (aujourd'hui ambassade de Grande-Bretagne), et de son neveu par alliance, Eugène de Beauharnais, vice-roi d'Italie, au 78 de la rue de Lille (aujourd'hui ambassade d'Allemagne). Nous devons à Joachim Murat, roi des Deux-Siciles, deux aménagements bien utiles actuellement pour les cérémonies : d'abord le grand escalier droit d'apparat de Percier et Fontaine à double volée en retour, directement inspiré de celui des Tuileries du temps, qui reliait le rez-de-chaussée du pavillon de l'Horloge au salon des Maréchaux – cet escalier solennise la montée vers le bureau du président de la République et celui de ses plus proches collaborateurs –, ensuite le salon Murat, lieu habituel mais non exclusif du conseil des ministres où se trouvent peintes des évocations des campagnes militaires de ce grand capitaine, à Rome ou en Égypte, et une représentation rarement reconnue du château de Benrath, résidence officielle du grand-duc de Berg et de Clèves que fut également Murat, à

deux pas de Düsseldorf. Je n'ai jamais manqué de signaler aux visiteurs allemands du Palais ce témoignage insolite d'une époque où la France administrait la rive gauche du Rhin et même une partie de sa rive droite.

Ces aménagements utiles effectués, l'empereur Napoléon en fut jaloux et récupéra l'Élysée en 1809, pour d'ailleurs y abdiquer le 22 juin 1815 par une « déclaration au peuple français » qui se termine par ces mots : « Unissez-vous tous pour le salut public et pour rester une nation indépendante. » On peut dater de cet acte solennel et définitif, de cette forme de cérémonie à rebours de l'investiture des Tuileries et du sacre de Notre-Dame, l'entrée de l'Élysée dans notre grande histoire politique et cérémonielle.

16 Siège de la présidence de la République et du premier président élu au suffrage universel, de 1848 à 1852, sous le nom d'Élysée National, lieu d'accueil de membres de la famille royale comme le duc et la duchesse de Berry sous la monarchie restaurée ou de souverains étrangers en visite à Paris sous la monarchie de Juillet ou le Second Empire, l'Élysée est en quelque sorte alors un lieu officiel privé, une sorte d'annexe du palais des Tuileries, verdoyante et calme, à deux pas des Champs-Élysées.

Ce n'est certes pas là que se déroulent les cérémonies publiques mais les personnalités étrangères y séjournent avec plaisir, comme une découverte personnelle en 2009 me l'a confirmé. En séjour en Haute-Autriche et visitant la villa impériale de Bad Ischl, lieu affectueux par l'empereur François-Joseph, passionné de chasse, ma surprise fut grande d'identifier au-dessus de son bureau à cylindre, sur lequel il signa la déclaration de guerre à la Serbie le 28 juillet 1914, dans la petite pièce d'angle donnant sur le parc qui formait ses modestes appartements privés, une jolie aquarelle représentant la façade du palais de l'Élysée datée de 1867. Il gardait un heureux souvenir de son escapade parisienne de l'été de cette année-là quand, jeune encore, à 37 ans, il fut invité à l'Exposition universelle de Paris. Ce n'était sans doute pas pour les cérémonies qui s'y étaient déroulées.

Seules la destruction des Tuileries en 1871 et leur démolition, politiquement décidée par la loi du 28 juin 1882, donneront toute sa place au palais de l'Élysée comme lieu de résidence du président français, provisoirement en septembre 1874, définitivement par la loi du 22 janvier 1879.

UN « PALAIS DE LA MAIN GAUCHE » MALCOMMUNE

Le « Palais de la main gauche », selon l'expression du général de Gaulle, devint de ce fait malgré lui l'un des lieux essentiels de certaines cérémonies de la République.

Les organiser est un casse-tête permanent. Quatre salons en enfilade, qui se commandent, au rez-de-chaussée, d'est en ouest : le salon des Portraits – où trônent en médaillons ovales le bienheureux pape Pie IX, son rival Victor-Emmanuel II de Savoie, le roi Frédéric-Guillaume IV de Prusse et Victoria de Grande-Bretagne, parmi d'autres souverains du temps –, le salon Pompadour, le salon des Ambassadeurs, dans l'axe du parc, le salon des Aides-de-Camp, constituant, avec le salon Murat, le jardin d'hiver, le salon Napoléon-III et la salle des fêtes, le seul domaine pratiquement et matériellement accessible aux invités du président de la République ou au public. Autour, ce ne sont que services, en particulier de l'intendance et des cuisines, et surtout bureaux et salles de réunion des collaborateurs dépendant du secrétariat général, du cabinet et des différentes directions.

Près de huit cents personnes travaillent habituellement à l'Élysée, en assurent la sécurité avec le Commandement militaire et ses gardes républicains, le Groupe de sécurité de la présidence de la République, les services budgétaires, informatiques et de communication, d'organisation et de correspondances présidentielles, d'accueil de la presse, parmi d'autres fonctions essentielles. Comme les appartements privés du couple présidentiel, les lieux de cérémonie et de manifestation sont donc limités, même s'ils ont été profondément et utilement modernisés et mieux équipés à l'initiative du président Emmanuel Macron et de son épouse.

17

Au surplus, le palais de l'Élysée s'est étendu, à droite comme à gauche. Rue de l'Élysée voisine, il accueille, entre autres, l'état-major particulier et la cellule diplomatique (Europe et Afrique), qui ne sait pas toujours qu'elle occupe, au milieu des boiseries de l'ancien château de Bercy, l'ambassade de l'Autriche impériale auprès de l'empereur Napoléon III.

Avenue de Marigny, l'hôtel du même nom a cessé d'accueillir des chefs d'État en visite en France depuis 2010. Les derniers furent, en 2009, le président Sleiman du Liban en visite d'État et, en 2010, le président Moubarak d'Égypte en visite de travail. Il permet maintenant réunions, séances de travail, conférences de presse, visioconférences et, dans les étages, de recevoir des missions temporaires comme celle dont j'ai eu l'honneur d'être le secrétaire général en 2010-2012 pour la présidence française du G8 d'alors et du G20.

Le « palais de l'Alma », ancienne caserne de la garde impériale construite vers 1860, accueille, à côté de plus en plus rares appartements de fonction, une partie des services de l'Élysée, dont la correspondance présidentielle qui croît sans cesse et les services financier et du personnel.

L'ÉLYSÉE « HORS LES MURS »

Au milieu de lieux étroits mais si chargés d'histoire, si propices à l'exercice du pouvoir, au moins depuis 1958, où laisser la place à la représentation et aux cérémonies ? À l'extérieur proche de l'Élysée, dans de grands espaces ou bâtiments propres à accueillir un public d'importance.

D'abord se trouvent à proximité les grandes places parisiennes où se déroulent les moments de liturgie civique et républicaine, à la manière des cultes de la Rome antique tels que les a décrits John Scheid dans *La Religion des Romains* (1985). La plus ancienne et la plus centrale est la place de la Concorde. Son nom changea souvent, place Louis-XV à l'origine, de la Révolution sous la Convention, Louis-XVI sous la Restauration – le souvenir de la décapitation du premier roi des Français lui étant attaché –, mais elle trouva sous le Directoire et reprit sous la monarchie de Juillet le nom de place « de la Concorde », que Napoléon Bonaparte lui-même ne voulut pas modifier. Lorsque, au fait de la puissance impériale, le ministre de l'Intérieur Champagny proposa de la renommer « place Napoléon-le-Grand », l'Empereur répondit, de Varsovie, le 11 janvier 1807 : « Il faut laisser à la place de la Concorde le nom qu'elle a. La Concorde, voilà ce qui rend la France invincible¹. »

La place de la Concorde est actuellement le lieu emblématique, avec les Champs-Élysées qui la prolongent, du défilé du 14 Juillet, la plus grande de nos cérémonies publiques, la plus connue à travers le monde, celle qui réunit le plus de participants et de spectateurs, plusieurs centaines de milliers, et qui montre à la planète entière les vertus et la détermination militaires au service de la paix de notre pays. Étroitement liée à l'Élysée, que le président de la République quitte et rejoint par la grille du Coq, cette cérémonie s'est longtemps prolongée, au Palais et dans ses jardins, par une garden-party, de 1978 à 2010, et, aujourd'hui encore, par un événement symbolique tel qu'une réception pour les familles de militaires et de forces de l'ordre morts en service ou un déjeuner pour le ou les chefs d'État invités à assister au défilé militaire, celui-ci étant l'occasion d'honorer des chefs d'État étrangers comme le président des États-Unis ou le roi d'Espagne, les chefs d'État africains des pays francophones à l'occasion des 50 ans de leur indépendance, en 2010, des personnalités des pays belligérants de la Première Guerre mondiale, en 2014, les forces de maintien de la paix des Nations unies ou les sauveurs de Notre-Dame.

1. Note manuscrite conservée aux archives du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

La seconde place proche de l'Élysée est la place Charles-de-Gaulle-Étoile, où l'Arc de triomphe et la flamme du soldat inconnu permettent, non seulement les 11 novembre et 8 mai, mais régulièrement tout au long de l'année, l'organisation de cérémonies à connotation, elles aussi, très martiale. La reine Élisabeth II de Grande-Bretagne y fut par exemple accueillie deux fois par le président de la République avant de se rendre à l'Élysée, lors de grandes dates symboliques de l'entente franco-britannique, le 11 novembre 1998 et le 5 juin 2014. Mentionnons aussi, comme lieu de cérémonies publiques, la place Clemenceau et ses statues, souvent fleuries et honorées lors de manifestations officielles, de Clemenceau, du général de Gaulle et de Winston Churchill sur l'avenue du même nom, ainsi que le Champ-de-Mars, lieu universellement connu grâce à la tour Eiffel, symbole de Paris et de la France, mais aussi, en regard, le parvis des Droits-de-l'Homme sur la place du Trocadéro et le palais de Chaillot, où fut adoptée la Déclaration universelle de 1948.

19

Outre les grandes places, l'Élysée « hors les murs » dispose également de vastes églises parisiennes, proches et commodes comme Saint-Louis des Invalides et sa cour d'honneur, plus tournée vers les cérémonies officielles, militaires en particulier, et la Madeleine, pour les personnalités civiles. Cette distinction se brouille toutefois, Johnny Hallyday ayant été honoré à la Madeleine mais Jean-Paul Belmondo aux Invalides.

Il reste que le principal lieu cérémoniel où sont honorés les grands hommes et les grandes femmes par « la patrie reconnaissante » est plus éloigné de l'Élysée. Il s'agit du Panthéon, ancienne basilique Sainte-Geneviève reconstruite au XVIII^e siècle, sous l'invocation de la patronne majeure de Paris, où se tiennent les canonisations laïques et républicaines des grands français de nationalité ou de cœur, de Jean Moulin à Joséphine Baker. Plus loin encore, gardons à l'esprit les grandes métropoles régionales où ont lieu régulièrement des cérémonies, que ce soit Strasbourg ou Reims, Lyon, Marseille ou Bordeaux, les champs de bataille de la Première Guerre mondiale comme les plages des débarquements de Normandie et de Provence.

L'ESSENTIEL(LE) DEMEURE

Pour autant, il reste à l'Élysée, lieu cérémoniel, beaucoup d'éléments essentiels de notre vie publique. En premier lieu, la cérémonie d'installation du président de la République. En France, celui-ci n'est, à l'issue de son élection, ni sacré ou couronné bien évidemment, ni investi par une assemblée parlementaire, mais tout simplement installé et la cérémonie

« d'installation », fort sobre, se déroule autour de deux temps essentiels, tous deux publics, devant quelques centaines d'invités, dans la salle des fêtes de l'Élysée, au cours de laquelle deux grandes personnalités de la République jouent un rôle essentiel. Le président du Conseil constitutionnel proclame les résultats officiels de l'élection présidentielle et c'est à l'heure précise de cette proclamation, souvent fixée à 11 heures du matin, que date au jour de l'installation (15 mai en 2007, 2012 et 2017) le début du mandat présidentiel de cinq ans. Le président « élu » succède alors à son prédécesseur. Immédiatement, le grand chancelier de la Légion d'honneur présente le collier de grand maître de notre premier ordre national au président de la République en prononçant les paroles suivantes : « Monsieur le Président de la République, nous vous reconnaissons comme grand maître de l'ordre national de la Légion d'honneur. »

20

Ce collier est le seul symbole matériel, le seul « honneur » au sens que l'on donnait à ce mot aux *regalia* pendant les sacres de l'Ancien Régime, à témoigner de la nouvelle charge du président de la République. Avant ces deux temps forts de l'installation, d'autres étapes de la cérémonie se tiennent à l'Élysée. Le président élu est accueilli par le président sortant dans leur bureau pour un entretien en tête à tête qui peut durer jusqu'à une heure. Après avoir raccompagné au perron le président sortant, le président élu rejoint dans un des salons du rez-de-chaussée, souvent celui des Aides-de-Camp, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, ainsi que le grand chancelier de la Légion d'honneur, qui l'élève, par décret signé de son prédécesseur, à la dignité de grand'croix, formalité essentielle pour pouvoir être investi quelques minutes après comme grand maître.

L'entrée solennelle du président de la République dans la salle des fêtes pour la proclamation des résultats par le président du Conseil constitutionnel et son installation proprement dite se fait au milieu des acclamations et au son d'une musique jouée par la garde républicaine – en 2012, ce fut le rondeau « Forêts paisibles, / Jamais un vain désir ne trouble ici nos cœurs », scène 6 de la quatrième entrée des *Indes galantes* de Jean-Philippe Rameau. À l'issue de la cérémonie, successivement accomplie par le président du Conseil constitutionnel et le grand chancelier de la Légion d'honneur, il est d'usage que le président de la République prononce une allocution, puis passe en revue dans le jardin, devant le perron, le détachement des troupes des trois armées et de la gendarmerie nationale, alors que *La Marseillaise* est jouée et que vingt et un coups de canon sont tirés depuis l'esplanade des Invalides. Tout est achevé vers 11 h 30. Les autres cérémonies de cette journée d'installation

se déroulent en dehors du Palais : hommage au soldat inconnu à l'Arc de triomphe, réception à l'hôtel de ville de Paris et un temps symbolique choisi par le président, qu'il s'agisse de l'hommage à Guy Môquet au monument du bois de Boulogne en 2007, de la commémoration de Jules Ferry aux Tuileries puis de Pierre et Marie Curie à l'institut Curie en 2012, ou d'une visite des militaires français blessés en opérations à l'hôpital d'instruction des armées Percy en 2017.

En second lieu, comme cérémonie publique propre à l'Élysée, je mentionnerai la réunion du conseil des ministres, hebdomadaire, le mercredi, ritualisée, au salon Murat ou au salon des Ambassadeurs, ainsi que les nombreux conseils présidés par le président, de défense et de sécurité en particulier, si fréquents de nos jours. Il est d'ailleurs surprenant que le palais de l'Élysée n'ait pas de salle dédiée au conseil des ministres, contrairement au 10 Downing Street où, dans la salle du *Cabinet*, chaque membre du gouvernement bénéficie autour de la table d'une place attitrée et équipée numériquement, suffisamment spacieuse pour qu'il puisse y disposer de rangements et y laisser des dossiers. Mais notre système démocratique est différent du parlementarisme britannique.

21

Enfin, et devrais-je dire surtout, n'oublions pas les innombrables manifestations et cérémonies qui contraignent le protocole, l'intendance et le service logistique à jongler tout au long de la journée et de l'année avec les espaces du Palais. De très nombreuses visites, d'État, officielles et de travail de chefs d'État et de gouvernement, mais aussi de simples personnalités étrangères, s'y tiennent. Visites au terme desquelles les dîners d'État, symboles de la gastronomie diplomatique, qui se déroulent en salle des fêtes et peuvent accueillir jusqu'à deux cent vingt invités, monopolisent à la fois le protocole (accueil des personnalités étrangères, envoi et suivi des invitations, élaboration des plans de table et guides-convives...), le service de l'imprimerie, l'intendance (cuisines, maîtres d'hôtel, argentiers, lingères), ou encore le service logistique (mise en place de la table d'honneur, qui fait dos aux jardins, et des tables des invités, positionnées de part et d'autre de cette dernière, en quinconce). Ils se déroulent au son de l'orchestre de chambre de la garde républicaine. À évoquer aussi, les vœux du mois de janvier, qui se sont beaucoup transformés et pour la plupart n'ont plus lieu à l'Élysée depuis la fin des années 2000, les cérémonies de remise de décorations ou de lettres de créance (y compris du président de la République en tant que co-prince d'Andorre), les prestations de serment, qui sont fort rares dans notre système institutionnel, et même, de plus en plus régulièrement, quelques sommets internationaux, comme le One Planet Summit de janvier 2021.

La plus émouvante des rencontres à l'Élysée que j'ai eu l'occasion de contribuer à organiser en tant que chef du protocole est celle du 11 janvier 2015, après les tragiques attentats du siège de *Charlie Hebdo* et de l'Hyper Cacher de la porte de Vincennes. Ce jour-là, avant de se rendre boulevard Voltaire pour participer à la marche républicaine de la République à la Bastille, les quarante-quatre chefs d'État et de gouvernement qui avaient souhaité montrer par leur présence leur solidarité avec la France meurtrie ont été accueillis à l'Élysée par le président de la République et se sont regroupés dans les salons du rez-de-chaussée.

*

22 En définitive, le palais de l'Élysée a su s'adapter au fil du temps aux cérémonies de la République qu'il se doit d'accueillir. Entre cour et jardin, à la ville et à la campagne, sur l'avenue triomphale qui va de la cour carrée du Louvre à l'arc de triomphe de l'Étoile, situé à l'un des quatre coins du carré solennel qu'il constitue avec l'Assemblée nationale, la Madeleine et les Invalides, l'Élysée est donc un remarquable symbole du pouvoir politique à la française. Ni palais royal comme le palais d'Orient à Madrid ou le Quirinal à Rome, ni Kremlin russe ou palais du Peuple chinois, ni massif Buckingham ou shakespearien Windsor, ni cubique et high-tech Chancellerie allemande au milieu de ce qui fut un champ de ruines, l'Élysée n'a comme équivalent que la Maison-Blanche de Washington, modeste et latérale en apparence, universelle en rayonnement.

R É S U M É

Le palais de l'Élysée, devenu par les hasards de notre vie politique le siège de la présidence de la République, n'est pas le lieu idéal pour tenir des cérémonies publiques. Il a donc fallu faire preuve d'imagination et mettre à contribution des espaces, places, avenues, églises et monuments proches, formant une sorte d'« Élysée hors les murs ». Pour autant, de nombreuses cérémonies s'y tiennent, à commencer par la plus fondamentale d'entre elles, l'installation du président nouvellement élu. Par sa taille et sa situation dans la géographie de la ville-capitale, l'Élysée n'a qu'un équivalent dans le monde, la Maison-Blanche.

EMMANUELLE MIGNON

L'ÉLYSÉE, LIEU DE DÉCISION

À Jean Massot

Depuis 1958, une abondante littérature sur le rôle de l'Élysée dans la conduite des affaires publiques a vu le jour. Beaucoup de chefs de l'État et de conseillers ont publié des témoignages. Quelques livres et de nombreux articles se sont intéressés à l'organisation du cabinet présidentiel. Les constitutionnalistes et les historiens se sont, pour leur part, efforcés de clarifier les responsabilités entre le président de la République et le Premier ministre. Très peu d'auteurs, en revanche, ont consacré des travaux à l'étude de la manière dont les décisions sont prises à l'Élysée, ou par l'Élysée entendu comme l'antonomase de la présidence de la République¹. Tel est l'objet du présent article.

23

En guise de prolegomènes, il faut d'abord évoquer trois facteurs exogènes qui composent la toile de fond du processus décisionnel élyséen.

LES MURS

Fait bien connu, l'Élysée est avant tout un palais consacré à la mise en scène de la fonction présidentielle dans sa dimension symbolique (cérémonies d'investiture, photos officielles du président et du gouvernement, déclarations solennelles, etc.) et internationale. Le rez-de-chaussée de l'hôtel d'Évreux est une succession de salons de réception. Louis XV et Louis XVI ne verraient pas de différences entre le salon des Ambassadeurs, où se tient de nos jours le conseil des ministres, et le cabinet du Roi à Versailles. Des planches en bois installées sur des

1. À l'exception notable de Jean Massot, qui, le premier, a tenté de percer les secrets du rôle de l'Élysée dans l'action publique sous la V^e République (voir la bibliographie sommaire à la fin du présent article).

tréteaux servent de support aux plus hautes décisions de l'État, et il est impossible d'y projeter des documents ou d'y brancher un ordinateur.

Le premier étage est pour sa part chargé de solennité. Une fois passée la guérite, les invités du président traversent la cour déserte, accèdent au hall d'honneur vide, montent à l'étage silencieux. L'attente dans l'anti-chambre est au pire aphasique, au mieux chuchotante (comme dans une église), ce que rien ne justifie puisque les murs sont suffisamment épais pour que l'on puisse parler normalement sans craindre de gêner les occupants des trois bureaux attenants. Quand vient le moment de rencontrer le chef de l'État, rares sont ceux qui, écrasés par un tel décorum, parviennent à exprimer vraiment ce qu'ils étaient venus dire.

24 Quant aux collaborateurs du président, casés dans des bureaux peu fonctionnels, éloignés les uns des autres dans les anciennes écuries de l'hôtel d'Évreux, rue de l'Élysée, à l'hôtel de Marigny, ils se voient peu, se croisent rarement et, pour les moins gradés, n'ont de contacts avec le chef de l'État que dans le cadre de réunions formelles. On arrive à l'Élysée le matin à 8 heures. On n'en ressort pas avant 22 heures. On ne va pas déjeuner en ville: trop loin, trop long, trop cher aussi². C'est l'extérieur qui vient voir l'Élysée, jamais l'inverse. L'Élysée isole.

Rien de tel chez le Premier ministre, pourtant établi lui aussi dans un hôtel particulier et dont les conseillers sont également dispersés. Parce que les lieux sont plus petits, parce que plus de collaborateurs sont installés dans le bâtiment principal, dont le secrétaire général du gouvernement et sa fameuse bibliothèque, parce que plusieurs réunions interministérielles s'y tiennent chaque jour, Matignon frappe par sa vitalité.

LES HOMMES (ET PLUS RAREMENT LES FEMMES)

La chose est elle aussi entendue: chaque président organise son cabinet comme il le veut. De Gaulle, suivi par François Mitterrand et Jacques Chirac, avait choisi une organisation en deux pôles principaux³, un secrétariat général, d'une part, chargé des rapports avec l'État (gouvernement, ministères), un cabinet, d'autre part, chargé des rapports avec la nation (élus, opinion publique, médias, déplacements et réceptions, préfectures

2. Il n'y a que des boutiques de luxe dans la rue du Faubourg-Saint-Honoré, et la « maison Poulaga », si l'on m'autorise cette familiarité, envahit les restaurants – pourtant sympathiques – de la rue des Saussaies à l'heure du déjeuner, de telle sorte qu'il est inenvisageable d'y avoir une conversation discrète.

3. Il y avait deux autres pôles du temps du Général: un secrétariat général pour les affaires africaines et malgaches ainsi qu'un état-major particulier.

et affaires régaliennes, gestion financière de l'Élysée). Michel Jobert avait réussi à imposer au président Pompidou que tous les conseillers soient placés sous sa coupe, ce qui avait entraîné la disparition du poste de directeur de cabinet⁴. Valéry Giscard d'Estaing avait retenu le même modèle, mais avec deux secrétaires généraux adjoints. Progressivement, les secrétaires généraux de l'Élysée ont réussi à imposer une ligne hiérarchique unique⁵ : c'était flagrant sous Nicolas Sarkozy, comme, semble-t-il, sous Emmanuel Macron.

Quelle que soit l'organisation retenue, les risques de tensions et de rivalités sont inévitables. Assurer la diversité et la complémentarité des profils est une exigence. Les antagonismes et la compétition sont des poisons. Il incombe au président de réguler les ambitions de son entourage et de faire en sorte que l'équipe s'entende. Mais la personnalité du secrétaire général joue également un rôle. Deux anciens titulaires du poste m'ont confié qu'une de leurs priorités était que le chef de l'État puisse prendre des décisions sans être prisonnier de clans et après avoir entendu tous les points de vue.

25

Contrairement à la légende, l'esprit de courtoisie ne règne pas en maître parmi les collaborateurs du premier cercle. Tous les présidents attendent de leurs proches conseillers une parole de sincérité et de vérité dont ils savent l'ardente nécessité. La collégialité est également l'antidote de la flagornerie. Celui qui en fait trop s'attire immédiatement les sarcasmes des autres. Sous cet angle, les visiteurs du soir sont beaucoup plus dangereux, qui viennent dénigrer l'hypocrisie supposée des collaborateurs officiels tout en flattant éhontément le chef de l'État dans le secret de conversations privées.

C'est un autre phénomène qui refoule parfois la franchise et qui s'appelle simplement le doute. Oui, il est fréquent de douter, d'avoir une intuition ou un pressentiment mais de n'en être point suffisamment sûr pour l'exprimer, de crainte d'engager le président sur la voie d'un mauvais choix.

L'autre caractéristique fondamentale sur le plan humain est l'absence de services à l'Élysée. Quelque huit cents personnes y travaillent, qui se répartissent en deux groupes bien distincts : d'un côté, le chef de l'État et son cabinet, composé de cinquante collaborateurs ; de l'autre, un personnel d'exécution (gardes républicains, serveurs, lingères, manutentionnaires,

4. Sauf lors de la dernière année de cette présidence, où Anne-Marie Dupuy fut remerciée de son ardeur au poste de chef de cabinet par une modification de son titre.

5. Voir, *infra*, Vincent Martigny, « Le pouvoir dans l'ombre du Palais », p. 37-45.

chauffeurs, standardistes, assistantes, huissiers, etc.). Ces agents sont dirigés par des fonctionnaires de catégorie A (un colonel de gendarmerie pour le commandement militaire, un haut fonctionnaire des finances publiques pour le service administratif et financier)⁶, mais qui ne contribuent en aucune façon à l'action politique du président. L'Élysée ne dispose donc pas de services équivalents à ceux de Matignon pour l'accompagner dans ses prises de décisions, tels que le Secrétariat général du gouvernement et le Secrétariat général des affaires européennes⁷. Pour le dire autrement, la présidence de la République n'a pas d'administration. C'est une maison exclusivement politique.

LE TEMPS

- 26 Malgré ses trois cent vingt pendules, le temps, enfin, n'existe pas à l'Élysée. Un quinquennat est beaucoup trop court pour que des politiques de long terme puissent produire des résultats avant son échéance. Dans ces conditions, au-delà des quelques réformes qui peuvent être menées pendant un mandat présidentiel, il est très difficile de convaincre le chef de l'État et son cabinet de s'atteler aux transformations profondes dont notre pays a pourtant besoin (en matière d'éducation, de politique industrielle, d'écologie...).

Autre phénomène, la concentration du pouvoir à l'Élysée fait peser sur le président une charge de travail excessive. Les politiques publiques qui impliquent des décisions difficiles ne peuvent réussir que si elles sont portées par le chef de l'État lui-même. Or le « temps de cerveau disponible » du président ne dépasse pas les seize heures par jour. Son agenda est fortement contraint par ses fonctions de représentation, ses déplacements, et ses responsabilités européennes et internationales. S'il veut conduire quelques réformes structurelles, il ne lui reste aucun moment dans son emploi du temps pour, sur les autres sujets, décider autrement que dans la précipitation.

L'ogre médiatique, de son côté, s'amuse avec le temps présidentiel comme le chat avec la pelote de laine. La maîtrise des thèmes du débat

6. Une réorganisation des services de la présidence a été entreprise sous Emmanuel Macron. Elle est décrite dans le rapport de la Cour des comptes sur les comptes de l'Élysée au titre de l'exercice 2019 (disponible sur [cComptes.fr](http://ccomptes.fr)).

7. Nous ne mentionnons pas ici le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, qui nous semble avoir mieux trouvé sa place entre l'Élysée et Matignon, du fait sans doute de la prééminence reconnue au président de la République en matière de défense nationale par la Constitution.

public est une condition indispensable pour pouvoir gouverner. Si le pouvoir la perd, du fait d'un événement exogène (un krach financier, des attentats, une pandémie mondiale) ou d'une crise qu'il a créée par sa faute (le président « bling-bling », l'affaire Gayet, l'affaire Benalla), son action est paralysée tant qu'il n'a pas repris la main. La tentation est alors grande de décider dans l'urgence de réformes dont les conséquences n'ont pas été évaluées, et dont on se mord encore les doigts bien des années plus tard. La suppression, en 2021, de l'École nationale d'administration pour répondre à la crise des « gilets jaunes » en est une illustration emblématique.

Une difficulté supplémentaire tient à la confidentialité des décisions. Pour éviter les fuites sur l'existence même d'une prise de parole présidentielle, il faut trouver en moins de dix jours des « annonces » à faire en vue d'une conférence de presse ou d'une émission télévisée. Rien n'est plus terrorisant.

27

L'OBJET DES DÉCISIONS PRÉSIDENTIELLES

Même si cet article ne se veut pas trop juridique, la question ne peut pas être éludée : que décide-t-on à l'Élysée ? On pourrait penser que la Constitution donne la réponse. Elle confie au président des missions très générales⁸, dont l'exégèse nourrirait des numéros entiers de cette revue. Elle lui confère aussi quelques pouvoirs propres dont l'usage est en pratique rare (nomination du Premier ministre, dissolution de l'Assemblée nationale, déclaration devant le Congrès...). Elle prévoit qu'il préside le conseil des ministres, signe les textes qui en procèdent, promulgue les lois adoptées par le Parlement, nomme aux emplois civils et militaires. Mais ces attributions, à l'exception peut-être de la dernière, sont de l'ordre de l'enregistrement de décisions en principe préparées et prises par d'autres, notamment le gouvernement. Conformément à la Constitution, l'Élysée a enfin la main sur les domaines dits réservés, bien que le concept soit contesté, c'est-à-dire la défense et la politique internationale.

Mais, sous la V^e République, et plus encore depuis l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, nul n'ignore que le président détermine, voire conduit, la politique de la nation, contrairement cette fois à la lettre de l'article 20 de la Constitution, qui donne cette double mission au gouvernement. Hors période de cohabitation,

8. Respect de la Constitution, fonctionnement régulier des pouvoirs publics, continuité de l'État, etc. (art. 5, 52 et 66 C).

l'Élysée décide ainsi du contenu des réformes, de leur calendrier, du rythme de leur mise en œuvre. La présidence tient également le manche dans les situations de crise, comme l'ont montré, depuis la fin des années 2000, les crises financière, de l'euro, du terrorisme et de la Covid-19. Et il n'est aucune question, importante ou secondaire, qui ne soit susceptible d'être tranchée par l'Élysée.

28 Bien sûr, l'ampleur d'une telle mainmise sur l'action du gouvernement dépend de la personnalité du président, de celle du Premier ministre, de l'idée que le premier se fait du rôle du second. Les centres d'intérêt du chef de l'État ou, de façon plus rare mais néanmoins réelle, de ses proches collaborateurs contribuent aussi à définir ce qui se décide à l'Élysée ou non. Les politiques publiques qui n'intéressent pas la présidence passent à l'arrière-plan et s'abîment dans les méandres de l'État profond ou les tâtonnements de ministres inégalement talentueux. Le hasard, enfin, peut jouer sa partition. De temps à autre, sans que l'on sache bien pourquoi, certains sujets secondaires remontent à l'Élysée. Ainsi a-t-on suspendu, en août 2021, l'entrée en vigueur d'un décret simple imposant un contrôle technique aux motos, le lendemain de sa publication au *Journal officiel*. Qui, parmi les proches d'Emmanuel Macron, a pu être touché si vite, en plein milieu de l'été, par les associations de motards en colère ? Et pourquoi pas avant ? Comment et pourquoi ce conseiller a-t-il réagi de cette manière quand un autre aurait pu considérer légitime l'instauration d'une telle mesure ? À moins qu'il ne s'agisse du président lui-même ? Ce sont autant d'énigmes...

Devant cette distorsion considérable entre la lettre de la Constitution et la réalité de la pratique du pouvoir, le comité Balladur chargé de réfléchir en 2007 à la modernisation de la Constitution proposa de compléter l'article 5 de la Constitution par les mots « Il [le président] définit la politique de la nation », tandis que l'article 20 se serait contenté d'indiquer que le gouvernement la conduit⁹. Bien que conscient de l'impasse que créeraient de telles rédactions en cas de retour de la cohabitation, le comité ne fut pas en mesure de proposer une solution permettant d'éviter cette difficulté ou d'empêcher ce cas de figure d'advenir. Face à cette aporie et à la part d'inconnu qu'elle contenait pour le fonctionnement même du système institutionnel, Nicolas Sarkozy préféra ne pas soumettre au Parlement une révision du texte constitutionnel sur ce point.

9. Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, remis le 29 octobre 2007 (disponible sur [Vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)).

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL ÉLYSÉEN

Le non-dit est donc resté la règle : l'Élysée décide de tout ce qui est important, mais aussi parfois de ce qui est secondaire, sans disposer d'aucun des moyens ou méthodes de Matignon.

Dans ce contexte, chaque président définit les modalités de la prise de décision comme il l'entend. De Gaulle avait interdit à ses collaborateurs de former un gouvernement parallèle. Leur rôle se limitait à communiquer des informations au président. Seul le secrétaire général était autorisé, à titre exceptionnel, à transmettre au Premier ministre les directives du Général. Les temps ont bien changé depuis, et tous les présidents ont désormais la ferme intention, en entrant à l'Élysée, de conduire eux-mêmes et avec leurs collaborateurs l'action du gouvernement.

Cette férule décisionnelle s'exerce par différents canaux, directement par le chef de l'État auprès du gouvernement ou par le truchement de ses conseillers, cette distinction étant en partie artificielle puisque les cheminement ne cessent de s'entrecroiser. Le conseil des ministres pourrait constituer le cadre privilégié mais, comme déjà indiqué, il est devenu au fil du temps la chambre d'enregistrement de décisions préparées antérieurement et ailleurs. Dans l'espoir de rompre la routine, nous avons créé, du temps de Nicolas Sarkozy, une partie D au conseil des ministres¹⁰, censée permettre au président et aux membres du gouvernement de débattre librement sur un sujet d'intérêt général (la TVA sociale, le Grenelle de l'environnement, le rythme des réformes, etc.). L'exercice s'est révélé peu concluant : l'introduction d'un débat par le ministre concerné n'était guère différente d'une communication en partie C expurgée de toute idée originale ; et les autres ministres étaient peu prompts, par manque d'idées ou d'esprit collectif, à s'exprimer sur des sujets ne relevant pas de leur portefeuille. Tombée en désuétude, cette innovation réapparaîtra avec Emmanuel Macron sous la forme de parties D (pour *delivery*, résultats) et E (échanges), qui ne seront toutefois pas systématiquement mises à l'ordre du jour.

Pour les grandes réformes dont le président souhaite marquer son quinquennat ou dans les situations de crise, le processus décisionnel, en réalité, consiste en des réunions à l'Élysée en présence du Premier ministre et des principaux ministres intéressés, accompagnés de leur directeur de cabinet ou, exceptionnellement, d'un conseiller. Les collaborateurs du

29

10. Venant compléter les trois parties traditionnelles : A (projets de texte), B (mesures individuelles) et C (communications).

chef de l'État qui sont concernés participent évidemment à ces réunions, dont l'appellation varie au gré des présidences – prenant le nom de « réunions ministérielles » sous Nicolas Sarkozy, ou tout simplement celui du thème abordé sous Emmanuel Macron. En cas de réforme impliquant un long processus préparatoire et législatif, elles peuvent se tenir sur plusieurs mois, selon un rythme que le président détermine en fonction de l'actualité, froide ou chaude, du texte en question (une par jour, y compris le samedi et le dimanche, pour la réforme des régimes spéciaux de retraite, par exemple). Si ces réunions comportent en principe un ordre du jour, et si chaque participant vient avec son dossier, elles ne font en revanche l'objet, à la différence du conseil des ministres et des conseils de défense, d'aucun compte rendu, de telle sorte que chacun en retient ce qu'il veut.

30 Du temps de Nicolas Sarkozy, le rythme de l'action gouvernementale était fixé par le secrétaire général de l'Élysée, le directeur de cabinet de Matignon et leurs adjoints respectifs, quatuor clé de l'action publique, au cours d'un déjeuner ayant lieu le lundi. Signe de relations un peu plus chaleureuses sous Emmanuel Macron, c'est le président qui déjeunera chaque lundi en compagnie du Premier ministre, chacun avec son principal collaborateur – convié en fin de repas seulement après le départ d'Édouard Philippe.

Le chef de l'État peut, enfin, exprimer ses *desiderata* sur tel ou tel sujet en marge de rencontres ayant un autre objet : conseils des ministres, réunions de parlementaires, déplacements... Tout est alors affaire de décryptage de la pensée présidentielle.

Bien sûr, le président décide aussi seul avec l'aide de son équipe. Son information et sa décision procèdent de notes qui lui parviennent de ses conseillers, en principe sous couvert du secrétaire général et des chefs de pôle. Lorsque le sujet est délicat ou que le cabinet présidentiel se montre divisé ou hésitant, une réunion est organisée avec les collaborateurs concernés. À moins que la décision ne soit prise dans le cadre d'une réunion plus générale, comme les réunions du matin, qui, durant le mandat de Nicolas Sarkozy, avaient lieu chaque jour au salon Vert en présence des membres les plus importants du cabinet présidentiel, ou celles du dimanche à la Lanterne.

LE RÔLE PROPRE DES CONSEILLERS DE L'ÉLYSÉE

En plus des arbitrages ou des instructions du chef de l'État, une multitude de décisions procèdent des conseillers présidentiels eux-mêmes. Loin de limiter leur rôle à celui de simple informateur, les collaborateurs du

président, sur instruction du secrétaire général quand ce n'est pas de leur propre initiative, contribuent également à conduire la politique de la nation en transmettant des directives aux ministres, en bloquant certaines décisions gouvernementales, en accélérant la mise en œuvre de réformes ou en infléchissant des orientations ministérielles, voire présidentielles.

Certes, prendre des décisions à la place de son chef fait partie des fonctions d'un collaborateur. Cependant, la particularité des cabinets politiques français est l'absence de texte qui précise les pouvoirs de chacun. La chose est étonnante, mais en seulement quelques jours tout nouveau membre de cabinet saisit ce qu'il peut décider seul, ce qui doit remonter à son supérieur direct, ce qui doit être porté à la connaissance du ministre ou du président, tandis que la sphère de pouvoir implicite propre d'un conseiller grossit à mesure qu'il gagne en proximité avec celui qu'il seconde.

Deux éléments différencient néanmoins les cabinets ministériels et le cabinet élyséen. D'abord le fait que le pouvoir des conseillers de l'Élysée, surtout s'ils servent un président directif, s'exerce sur l'ensemble de l'activité du gouvernement et dépasse celui des ministres, voire du Premier ministre. L'autre différence, qui distingue cette fois le cabinet de Matignon de celui de l'Élysée, est la présence, auprès du Premier ministre, du Secrétariat général du gouvernement, dont l'un des rôles est justement de veiller, malgré l'absence de règles écrites mais en fonction des usages, à ce que les décisions soient prises au bon niveau de responsabilité.

31

QUELLE ARTICULATION AVEC MATIGNON ?

La question qui se pose alors à tout cabinet présidentiel est l'articulation entre le pouvoir de décision, qui se trouve à l'Élysée, et le processus des réunions interministérielles, qui se déroule à Matignon. Toutes les formules ont été éprouvées : les conseillers de l'Élysée sont présents à ces réunions mais n'y prennent pas la parole ; ils sont présents et jouent leur rôle de décideur, au risque de mettre mal à l'aise le cabinet du Premier ministre ; ils n'y participent pas, réduisant ainsi la fonction des réunions interministérielles sur les sujets importants à celle d'instance d'officialisation de décisions prises à l'Élysée.

Dans le dernier cas, qui était devenu la règle sous Nicolas Sarkozy et qui adviendra aussi sous Emmanuel Macron, les collaborateurs du président (le secrétaire général et son adjoint, ainsi que les chefs de pôle) consacrent une part importante de leur temps à organiser à l'Élysée des réunions de préparation ou de suivi de l'action de l'État avec leurs homologues de Matignon et des autres ministères. Réservées aux membres de cabinet,

en l'absence d'agents de l'administration centrale, ces réunions déterminent au quotidien la politique du gouvernement. Contrairement aux réunions interministérielles, à la suite desquelles un « bleu » est rédigé par un membre du Secrétariat général du gouvernement, elles ne donnent lieu à aucune prise de notes ou compte rendu, mais seulement, le cas échéant, à un courriel de synthèse établi par le conseiller élyséen compétent pour rappeler à chaque participant ce qui est attendu de lui.

LES INCONVÉNIENTS SÉRIEUX DES PRATIQUES INFORMELLES

32 Cette manière de décider présente l'avantage de la souplesse et de la rapidité. Du fait des liens directs entretenus entre conseillers du président, collaborateurs de Maignon, membres des cabinets ministériels et réseaux de hauts fonctionnaires, l'Élysée est rapidement informé de chaque difficulté à lever ou de tout arbitrage à rendre. Il tranche sans s'encombrer de lenteurs bureaucratiques, et ses directives descendent tout aussi rapidement au niveau des administrations pour application. Le soir des attentats du 13 novembre 2015, la prise d'otages au Bataclan n'était pas terminée que déjà l'état d'urgence était juridiquement décrété sur tout le territoire de la République et immédiatement mis en œuvre. Si cet avantage ne doit pas être sous-estimé, les inconvénients sont toutefois multiples.

Tout d'abord, en l'absence de service chargé de retranscrire les discussions et de noter les décisions prises – ou leur absence –, il n'existe aucune garantie quant à la qualité du processus décisionnel, au sens juridique du terme. Qui décide à l'Élysée ? On ne le sait pas toujours. Quel formalisme permet de s'assurer qu'une décision qui, eu égard à son importance ou à sa sensibilité, aurait dû relever du président, à tout le moins du secrétaire général ou de son adjoint, a bien été prise par l'un d'entre eux ? Aucun. Tout conseiller peut, par courriel ou par téléphone, affirmer à un ministre ou à ses collaborateurs, sans nécessairement être de mauvaise foi d'ailleurs, que « le Président veut... », « le Président souhaite... », « le Président a décidé... », etc.

Ensuite, ces modalités informelles ne permettent pas d'assurer la qualité des décisions, au sens substantiel du terme. Décide-t-on bien à l'Élysée ? Il est évident que c'est d'abord le temps qui fait cruellement défaut. Mais l'absence de formalisme et d'une structure équivalente au Secrétariat général du gouvernement prive également l'Élysée de la force de l'interministérialité chère à Léon Blum. Au bout de quelques mois de mandat, les présidents se plaignent de ne pas avoir la main sur l'administration.

Nicolas Sarkozy vilipendait les auteurs des circulaires, accusés de rationner et de tronquer ses réformes. Et Emmanuel Macron a pointé du doigt l'État profond. C'est au processus de décision qu'il faut s'en prendre, qui laisse à l'écart des ministres secondaires, mais qui détiennent parfois une part des solutions, et surtout les administrations publiques, sans la contribution desquelles une orientation souhaitée ne peut pas devenir une action efficace. Jamais les hauts fonctionnaires, directeurs d'administration centrale ou d'établissement public, ne participent aux réunions élyséennes. Pire encore, l'existence d'un processus décisionnel à l'Élysée plus haut placé que celui de Matignon a dégradé la qualité des réunions interministérielles, auxquelles les membres de cabinet, souvent, ne se rendent plus. Privé de toute courroie de transmission avec les administrations, l'Élysée ne maîtrise pas la mise en œuvre de ses décisions. Or l'action politique est aussi un art d'exécution. Une part considérable de l'énergie présidentielle se perd du simple fait qu'elle doit traverser la Seine et être relayée par les services de Matignon pour passer de l'impulsion à la réalisation. Et trop de décisions élyséennes se révèlent inefficaces par défaillance, lenteur ou nonchalance dans leur concrétisation.

33

Enfin, l'Élysée, on l'a déjà dit, est une maison exclusivement politique. Elle est inévitablement traversée de tensions et d'antagonismes. Dans ce moteur brûlant constamment obligé de décider rapidement et sujet aux rivalités claniques, il manque un refroidisseur capable d'empêcher l'emballement du processus décisionnel et de le contraindre à davantage de rationalité. C'est le rôle que joue le Secrétariat général du gouvernement à Matignon, notamment son chef, qui, détaché des passions propres aux nominations politiques, veille à ce que toutes les décisions soient préparées, réfléchies, consignées et archivées, à ce que tous les conseillers qui ont à en connaître y soient associés et à ce qu'elles soient prises par ceux qui ont pouvoir de le faire.

DES AMÉLIORATIONS À CONSOLIDER ET À APPROFONDIR

On ne mettra jamais l'Élysée dans une boîte. La personnalité du président comme celle de son secrétaire général sont des données exogènes qui joueront toujours un rôle clé dans la qualité du processus décisionnel élyséen. Au plus haut sommet de l'État, on n'empêchera pas non plus les conflits idéologiques, ni le choc des ambitions, qui peuvent nuire à la fluidité et à la qualité de l'action publique. Mais on peut tenter d'améliorer les choses.

Pendant un demi-siècle, l'Élysée a été une fiction juridique. Sans budget, sans personnel, sans administration, il a dirigé l'État avec les moyens et les méthodes d'une épicerie de quartier. Depuis 2007, il s'est progressivement doté de règles de gestion administrative et financière conformes à celles des autres administrations publiques¹¹.

Il faut maintenant franchir une nouvelle étape, celle qui consiste à doter l'Élysée des services nécessaires pour assurer la qualité de son processus décisionnel et la mise en œuvre concrète de ses impulsions. Le déséquilibre en faveur de Matignon à cet égard n'a aucune justification puisque c'est l'Élysée qui, quotidiennement, détermine la politique de la nation.

Deux évolutions se sont produites durant le quinquennat d'Emmanuel Macron, l'une voulue, l'autre imposée, qui méritent d'être signalées.

34

Il y a eu, d'une part, une volonté certaine de mieux coordonner l'intervention des équipes de la présidence et du Premier ministre. Même si l'expérience est diversement appréciée, l'existence de conseillers partagés entre l'Élysée et Matignon conduit ces derniers à présider certaines réunions interministérielles. En conséquence, la participation active de conseillers exclusivement rattachés à la présidence au processus des arbitrages interministériels organisé par Matignon n'est plus un sujet d'étonnement. De même, toutes les semaines, des conseillers de l'Élysée traversent la Seine pour se rendre à une réunion sur les questions sociales et à une autre sur les questions économiques, et le secrétaire général adjoint de la présidence est convié à la réunion du lundi entre directeurs de cabinet, sous l'autorité du directeur de cabinet du Premier ministre. Ces initiatives visant à une certaine fluidité entre le processus décisionnel de l'Élysée et celui de Matignon doivent être pérennisées.

L'épidémie de Covid-19 a, d'autre part, imposé l'organisation régulière, sous l'autorité du président, de conseils restreints de défense et de sécurité nationale, consacrés à la crise sanitaire, dans un salon Murat spécialement aménagé de manière moderne pour la circonstance, avec relevé de décisions par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, et en présence non seulement des ministres concernés, mais également de directeurs d'administration centrale ou de responsables d'institutions publiques dans le secteur de la santé. Un modèle de prise de décision qui ne peut sans doute pas être généralisé, mais qui confronte davantage le président-décideur à la réalité du terrain et lui permet de déterminer

11. Voir, *infra*, Éva Darnay, « Les comptes de l'Élysée : autonomie financière et administrative », p. 61-71.

les orientations de la politique de la nation tout en supervisant leurs modalités d'exécution. Pour ces raisons, il devrait être plus souvent suivi.

La professionnalisation du processus décisionnel élyséen et son ajustement par rapport au rôle réel qu'a l'Élysée dans l'action de l'État posent inévitablement la question du rattachement d'un certain nombre de services de Matignon, notamment France Stratégie, le Secrétariat général des affaires européennes et, bien évidemment, le Secrétariat général du gouvernement, à la présidence de la République – à tout le moins, la question d'un double rattachement. Cette réforme est souhaitable. Compte tenu toutefois de son impact symbolique sur l'équilibre institutionnel entre le chef de l'État et le Premier ministre, elle n'est possible qu'en fin de quinquennat par un président ayant de fortes chances d'être réélu.

BIBLIOGRAPHIE

- Samy COHEN, *Les Conseillers du président*, Paris, PUF, 1980.
 Jean LACOUTURE, *De Gaulle 3. Le souverain*, Paris, Seuil, 1986.
 Jean MASSOT, *La Présidence de la République en France*, Paris, La Documentation française, 1977.
 –, *L'Arbitre et le Capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987.
 –, *Chef de l'État et chef du gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Paris, La Documentation française, 2008.
 Nicolas ROUSSELLIER, *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015.

R É S U M É

Depuis 1958, le président de la République exerce un rôle central dans la conduite des affaires de l'État, et toutes les réformes constitutionnelles intervenues n'ont fait qu'accroître cette emprise. Or, paradoxalement, loin de se moderniser et de se professionnaliser, comme ce fut le cas du processus décisionnel du gouvernement à partir de la Première Guerre mondiale, celui de l'Élysée est resté informel et désordonné. Si la souplesse et la rapidité sont une contrepartie avantageuse de cette inorganisation, les inconvénients nous semblent l'emporter.

LE POUVOIR DANS L'OMBRE DU PALAIS

L'affirmation de la figure présidentielle sous la V^e République a fait l'objet d'innombrables analyses, sous différents angles – politiques ou constitutionnels –, qui mettent en lumière la progression constante du pouvoir du chef de l'État depuis 1962. Mais l'accent mis sur le charisme dans la centralité politique et institutionnelle du président de la République passe trop souvent sous silence le rôle de son entourage dans la construction d'une telle hégémonie. À ce titre, la montée en puissance de l'Élysée et de ceux qui y travaillent, en tant qu'acteurs du pouvoir présidentiel, interroge autant qu'elle est méconnue.

37

Dans l'entourage immédiat du chef de l'État, qui de plus central et énigmatique que le secrétaire général de l'Élysée ? Plus proche collaborateur du président, « au centre et au courant de tout », selon la formule restée célèbre du général de Gaulle¹, à la jonction entre le politique et l'administration, le secrétaire général de la présidence de la République incarne, par la nature de ses responsabilités et le flou entourant ses prérogatives, l'ascendant pris par l'Élysée sur les autres institutions du pouvoir exécutif. Homme de l'ombre, peu connu de l'opinion, ses apparitions publiques se limitent généralement à la lecture de la liste des nommés au gouvernement, égrenée d'une voix monocorde sur le perron de l'Élysée.

En réalité, il dispose, de l'aveu même des titulaires du poste², de responsabilités écrasantes. « Tour de contrôle », « vigie », « sentinelle », « chef

1. *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 1970-1971, t. 1, p. 2012. Cette remarque englobe également, dans l'esprit de Charles de Gaulle, le rôle de secrétaire général du gouvernement.

2. Un grand nombre d'informations contenues dans cet article proviennent d'entretiens avec l'auteur de sept secrétaires généraux de l'Élysée ayant servi sous quatre présidents de la

d'état-major... les qualificatifs ne manquent pas pour définir son rôle et son influence auprès du président, quasiment sans équivalents dans les démocraties occidentales, hormis ceux du *chief of staff* du président des États-Unis. En charge de l'organisation du cabinet du président de la République, disposant d'un regard et d'un avis sur tous les sujets politiques et administratifs traités par la présidence, il est le seul collaborateur à avoir accès sans limite ni contrainte au chef de l'État. Plus que le directeur de cabinet – en charge de l'intendance du Palais –, et que le conseiller spécial – essentiellement politique –, il est « l'homme du président », investi de sa pleine confiance et à lui pleinement dévoué, central dans l'organisation du pouvoir présidentiel par sa triple autorité politique, organisationnelle et administrative.

38 Ce que nous dit le secrétaire général de l'Élysée de la dynamique de présidentialisation à l'œuvre dans notre système politique tient à la nature paradoxale de l'existence même de ce poste. Ses pouvoirs sont d'autant plus étendus qu'ils sont essentiellement informels et échappent à toute logique institutionnelle. Ses attributions n'étant régies par aucun texte, et son autorité relevant de la coutume et non de l'ordre constitutionnel, il incarne de manière paradigmatique la toute-puissance présidentielle. Il révèle la dimension personnelle et arbitraire du pouvoir du chef de l'État qui le nomme et à qui va d'abord sa loyauté, dont l'hypermorphie a pu le conduire à sortir du fonctionnement régulier des institutions pour entrer en concurrence avec le Premier ministre ou les autres membres du gouvernement.

UNE ASCENSION PROGRESSIVE

Rien ne prédestinait la figure du secrétaire général de la présidence à prendre une telle importance dans l'organisation du pouvoir exécutif. La fonction apparaît brièvement en 1849, sous la II^e République, avant de s'évanouir avec l'arrivée du Second Empire. Sa deuxième naissance, en 1871, sous la III^e République et la présidence d'Adolphe Thiers, est le fruit d'un bricolage institutionnel qui fait de son titulaire un être hybride et relativement subalterne. Ses pouvoirs vont certes s'accroître sous la présidence Mac Mahon lorsque le rôle est occupé par le jeune et ambitieux Emmanuel d'Harcourt. Mais après la chute de ce dernier, en 1877, et jusqu'à l'arrivée au pouvoir d'Émile Loubet, en 1899, le poste

République entre 1978 et 2017, réalisés en 2019 dans le cadre de la préparation du film documentaire *L'Homme du président*, diffusé sur France 5 en février 2021.

de secrétaire général est confié à un militaire en charge de l'état-major particulier du président, le personnel civil étant rattaché au directeur de cabinet.

Plusieurs motifs vont faire rebasculer le secrétariat général du côté des civils³. L'ascendant des militaires sur l'entourage du président de la République est de longue date jugé contraire aux institutions parlementaires par les républicains. L'affaire Dreyfus fait office de détonateur de ce sentiment diffus. Elle accentue la méfiance des républicains vis-à-vis de l'armée, entraînant une volonté de clarifier le pouvoir des premiers sur la seconde. Lors des décennies suivantes, jusqu'à l'avènement de la V^e République et le passage à un régime semi-présidentiel, tandis que se normalise cette institution, l'entourage présidentiel ne se voit conférer qu'un rôle et un pouvoir limités. Sa composition demeure resserrée, et ses prérogatives essentiellement administratives. C'est ainsi que le cabinet civil constitué par René Coty en 1954 comprend seulement un secrétaire général, un directeur de cabinet, un directeur du secrétariat général et une poignée de chargés de mission, dont le rôle politique est modeste.

39

Le retour du général de Gaulle aux affaires et son élection à la présidence de la République en 1959, à la tête de nouvelles institutions, vont profondément révolutionner les missions du secrétaire général. La volonté du nouveau chef de l'État de s'entourer d'hommes fidèles pour asseoir son pouvoir le conduit à faire du secrétaire général son principal collaborateur. Le choix de son aide de camp, Geoffroy Chodron de Courcel, comme premier titulaire de la fonction en dit long sur sa conception des qualités d'un bon secrétaire général de l'Élysée : ce sont celles du militaire, transférées à un civil, à savoir la loyauté, l'obéissance et la discrétion. Haut fonctionnaire zélé, symbole du commis d'État, le secrétariat général sous de Gaulle prend essentiellement la forme d'un état-major civil au service du président.

C'est Georges Pompidou qui modernise la fonction en la confiant d'abord à son directeur de cabinet à Matignon, Michel Jobert, forte personnalité dont il fera ensuite son ministre des Affaires étrangères ; puis à son secrétaire général adjoint, Edouard Balladur, qui, dans l'histoire du poste, est probablement l'un de ceux dont l'influence fut la plus nette. Gardien du secret de la maladie du président, il exerce un pouvoir considérable durant l'année qu'il passe auprès de Georges Pompidou.

3. Gilles Le Béguec, « Les entourages du chef de l'État sous la III^e et la IV^e Républiques », *Histoire@Politique*, n° 8, 2009 (en ligne).

UNE AUTONOMISATION POLITIQUE

40 Les présidences Mitterrand et Chirac voient s'autonomiser le secrétaire général, et se démultiplier ses missions. Malgré un passage assez bref à l'Élysée, de mai 1981 à juin 1982, Pierre Bérégovoy y pose les bases d'un fonctionnement rationalisé qui perdure après son départ et sera largement repris par ses successeurs – Jean-Louis Bianco jusqu'en mai 1991, puis Hubert Védrine jusqu'en mai 1995. À partir de cette période, le secrétaire général devient de manière pérenne le chef d'orchestre de l'organisation politico-administrative de l'Élysée, laissant au directeur de cabinet la seule gestion de l'intendance présidentielle. Pierre Bérégovoy incarne le tournant politique pris par l'équipe élyséenne sous la présidence de François Mitterrand, n'étant pas lui-même un haut fonctionnaire comme ses prédécesseurs mais un proche du chef de l'État. Si on assiste à un retour aux usages antérieurs avec la nomination de Jean-Louis Bianco, énarque et issu du Conseil d'État, les missions du secrétaire général continuent de mêler les dimensions politiques et administratives, contribuant durablement au « renforcement de l'appareil élyséen dans le processus de la décision⁴ ».

C'est ainsi que le domaine d'intervention du secrétaire général – qui portait historiquement sur les affaires étrangères et les affaires économiques et financières internationales – connaît une extension considérable. Au-delà de l'organisation de la vie quotidienne du cabinet, de la commande et de la transmission de notes au président de la République et de la gestion des urgences quotidiennes qui ne manquent pas de venir bousculer l'agenda politique du chef de l'État, le secrétaire général voit en effet de nouvelles missions alourdir sa tâche. Il participe à la composition du gouvernement et à son remaniement, en prenant contact avec des personnalités pressenties, parfois en réconfortant les ministres congédiés ou non choisis par le président et le Premier ministre; annonce sur le perron de l'Élysée ladite composition lors de sa nomination; assure le lien avec Matignon au quotidien en transmettant les directives présidentielles; organise le conseil des ministres avec l'aide de son homologue du gouvernement; suit les grands dossiers en coordonnant le travail des conseillers; prépare les nominations sujettes à décision présidentielle; relit, voire rédige les principaux discours du chef de l'État, ce qui implique de penser « à sa place »; remplit un certain nombre de missions diplomatiques – les « missions spéciales » – nécessitant de porter en personne

4. Samy Cohen, « Les hommes de l'Élysée », *Pouvoirs*, n° 20, 1981, p. 88.

la parole présidentielle à l'étranger ; reçoit les grands journalistes et les éditorialistes pour leur communiquer la pensée du chef de l'État sur un dossier précis ou sur l'état général des affaires courantes ; et, *last but not least*, gère l'accès au bureau du président de tous ceux qui réclament de le voir sans avoir nécessairement une raison légitime d'y parvenir.

Un tel écheveau de responsabilités requiert des interactions permanentes avec le chef de l'État, que le secrétaire général est le seul à voir de manière aussi régulière. Il s'accompagne aussi d'une capacité d'action en progression constante au cours de la V^e République, en premier lieu à travers le nombre de membres du secrétariat général et la complexification de son organisation. D'une petite dizaine sous le général de Gaulle, les effectifs des collaborateurs élyséens se rapprochent de la trentaine sous Valéry Giscard d'Estaing, pour atteindre le seuil de la cinquantaine sous les présidences Mitterrand et Sarkozy, un seuil demeuré stable depuis 41
lors⁵. S'ensuit enfin une autonomisation du secrétaire général, qui se traduit par une prise quotidienne de décisions dont il estime qu'elles vont dans le sens de la politique du chef de l'État mais qu'elles ne méritent pas d'être portées à son attention. En ce sens, la fonction prend un tournant strictement politique au fur et à mesure que la densité de l'action présidentielle s'accroît avec le temps.

Une conséquence de cette politisation à partir des années 1980 se manifeste par ailleurs dans la tentation croissante des secrétaires généraux de basculer dans la vie politique active. Entre 1959 et 1981, seuls trois sur dix avaient passé le Rubicon de l'engagement politique. Après 1981, ils sont sept sur onze à faire de même, sans compter les secrétaires généraux adjoints, parmi lesquels deux ont été respectivement élu président de la République et nommé Premier ministre, Emmanuel Macron ayant exercé cette fonction sous la présidence de François Hollande et Jean Castex sous celle de Nicolas Sarkozy.

UN PREMIER MINISTRE *BIS* ?

Malgré cette extension des prérogatives du secrétaire général, la concurrence avec le Premier ministre est, jusqu'en 2007, évitée par la volonté revendiquée de l'Élysée de laisser au gouvernement une large autonomie – dans le cadre fixé par les institutions. Pour le dire dans les termes de

5. Fin 2021, le cabinet d'Emmanuel Macron compte cinquante-six membres (en incluant le secrétariat général et le cabinet, à l'exclusion de l'état-major particulier du président de la République et de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme).

Jacques Chirac, « l'Élysée n'a pas vocation à devenir un poste de contrôle du travail ministériel⁶ ».

42 Cette ligne de démarcation disparaît avec l'élection de Nicolas Sarkozy et l'affirmation de « l'hyperprésidence ». Tandis que l'autorité du secrétaire général était jusqu'alors bornée par la discrétion du titulaire de la fonction et sa volonté de ne pas entraver l'action du gouvernement, la perception extensive par Nicolas Sarkozy de son propre rôle a un effet immédiat sur celui de ses plus proches conseillers. Elle conduit son bras droit, Claude Guéant, devenu secrétaire général, à voir son influence démultipliée. Qualifié d'« homme le plus puissant de France », on lui attribue les pouvoirs d'un « Premier ministre *bis* ». Une telle évolution amplifie encore ses prérogatives, déjà très vastes. Elle se conjugue à une médiatisation sans précédent de son action, Claude Guéant présentant dans les médias les grandes orientations de la politique du gouvernement en lieu et place du Premier ministre⁷. La montée en puissance du secrétaire général est une conséquence directe de la présidentialisation voulue par Nicolas Sarkozy et de sa conception du rôle du Premier ministre comme celui d'un simple « collaborateur », qu'accompagne une « démonétisation du gouvernement »⁸.

Le cadre coutumier des missions habituellement endossées par le secrétaire général s'en trouve très nettement dépassé. Claude Guéant va jusqu'à représenter le président au côté de son épouse Cécilia Sarkozy dans la négociation pour la libération des infirmières bulgares, en juillet 2007, en lieu et place du ministre des Affaires étrangères ; à traiter directement avec les partenaires sociaux ; à contrôler l'action des ministres à travers des lettres de mission, ou à admonester ceux qui s'écarteraient des décisions prises par le président de la République⁹ ; à faire des arbitrages d'ordinaire réalisés par le Premier ministre ; voire, dans un étrange mélange des genres, à participer à l'organisation de la vie privée du chef de l'État,

6. *Le Temps présidentiel. Mémoires 2*, Paris, Nil, 2011, p. 30.

7. C'est le cas dès le début du quinquennat, avec la participation de Claude Guéant au premier « Grand Jury RTL-*Le Figaro*-LCI » de la rentrée politique, le 2 septembre 2007.

8. Françoise Dreyfus, « La géométrie variable des rapports de force entre les conseillers de l'Élysée, de Matignon et des ministres », in Jean-Michel Eyméri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le Règne des entourages*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 630.

9. Dans l'esprit de Claude Guéant, cette évolution tient à la conception qu'avait Nicolas Sarkozy de la centralité de son rôle de président : « J'ai été dans les fonctions de secrétaire général attentif à ce que la politique du président soit effectivement mise en œuvre, quoi de plus normal ? Le numéro un a le droit d'être certain que sa politique est effectivement mise en œuvre par ses ministres... J'aurais sans doute, pour l'efficacité du quinquennat de Nicolas Sarkozy, dû être plus précis encore, plus attentif dans le suivi de la politique gouvernementale » (propos tenus dans *L'Homme du président*, film cité).

notamment son mariage avec Carla Bruni dans le salon Vert de l'Élysée¹⁰. Une telle transformation de ses prérogatives consacre son statut d'acteur central du pouvoir exécutif, de nombreux ministres s'adressant directement à lui plutôt qu'au Premier ministre pour obtenir des arbitrages favorables par le chef de l'État.

L'affirmation du poids du secrétaire général a pour conséquence un déséquilibre renforcé des institutions en faveur de l'Élysée, et une guerre larvée avec le Premier ministre qui finira par conduire à la démission de Claude Guéant et à son remplacement par un haut fonctionnaire au profil plus gestionnaire : Xavier Musca. Une telle conclusion pourrait démontrer que la situation des années 2007-2011 fait figure de parenthèse dans l'histoire des secrétaires généraux, d'ailleurs jugée sévèrement par les prédécesseurs comme par les successeurs de Claude Guéant. Nombre d'entre eux font en effet valoir que le secrétaire général et ses collaborateurs n'ont pas les moyens matériels de se substituer au pouvoir du Premier ministre. Pour autant, le rôle éminent joué par Claude Guéant à cette époque, avec l'aval du président de la République, fait office de jurisprudence. Si ses successeurs ont manifesté plus de discrétion, enterrant l'idée d'une médiatisation des conseillers élyséens, leur pouvoir demeure central sous les présidences Hollande et Macron. L'épisode met surtout en lumière l'absence totale de contrôle des institutions sur celui dont le pouvoir illustre la dimension discrétionnaire du présidentielisme à la française.

43

UN POUVOIR SANS CONTRÔLE ?

Quelle analyse peut-on tirer de cette affirmation historique du rôle du secrétaire général de l'Élysée ? Dès le début des années 1980, la présidentialisation à l'œuvre dans l'évolution de cette fonction s'exprime dans l'ombre des institutions. Plusieurs études ont rappelé que celle-ci ne dispose d'aucune existence juridique, hormis la nomination de son titulaire au *Journal officiel*¹¹. Cette situation s'explique par deux raisons distinctes. Elle tient tout d'abord à la volonté de plusieurs locataires de l'Élysée – notamment Georges Pompidou, François Mitterrand et Jacques Chirac – de ne pas faire « exister » le cabinet du président de

10. Ce mélange des genres n'était pas absent dans le rôle des secrétaires généraux précédents, s'agissant, par exemple, de l'organisation sous François Mitterrand du secret autour de l'existence de sa fille, Mazarine Pingeot.

11. Cf. notamment Xavier Magnon, « L'organisation particulière du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre », in *Le Règne des entourages*, op. cit., p. 362.

la République, pour éviter de déséquilibrer les institutions en donnant du poids à une instance illégitime sur le plan démocratique. Elle tient également à la nécessité d'assurer un pouvoir strictement discrétionnaire sur leurs plus proches collaborateurs, à travers une structure entièrement organisée autour de et à travers eux. C'est ainsi que « les collaborateurs du président de la République ne sont qu'une partie du président de la République, qui forme, comme le ministre dans une certaine mesure, un "être collectif", une institution plus qu'une personne¹² ». Le lien personnel qui unit le président et son secrétaire général – souvent choisi dans son entourage politique, voire dans son cercle amical – renforce cet état de fait.

44

Cette dimension discrétionnaire a pour corollaire une extension de l'irresponsabilité présidentielle à son entourage immédiat¹³. Aucune obligation ne pèse sur le chef de l'État en ce qui concerne la sélection et la révocation de ses collaborateurs, dont les pouvoirs ne sont, quant à eux, soumis à aucun contrôle parlementaire. L'irresponsabilité pénale présidentielle englobe le secrétaire général : ses échecs ne peuvent être sanctionnés que par le président lui-même. Or la pratique montre que, dans les faits, une telle situation n'intervient jamais. L'erreur d'appréciation de Dominique de Villepin, l'un des principaux artisans de la dissolution ratée de 1997, ne l'a pas empêché de demeurer en poste, puis d'être nommé ministre des Affaires étrangères et enfin Premier ministre par Jacques Chirac. De même, les indiscretions de Jean-Pierre Jouyet avec deux journalistes du *Monde* en juin 2014, pourtant coûteuses politiquement pour François Hollande, n'ont eu aucune suite pour le secrétaire général. Quant à la mise en cause en 2018 d'Alexis Kohler pour prise illégale d'intérêts et trafic d'influence, elle n'a pas eu plus de conséquences. Alors que la transparence et la responsabilité deviennent des enjeux centraux de la vie politique, l'entourage du président continue donc d'échapper à la règle commune.

On ne saurait pour autant tirer de conclusions trop hâtives sur un pouvoir supposément illimité des secrétaires généraux. D'abord parce que leur influence ne dépend que de l'aval du chef de l'État, dont ils tirent toute leur légitimité. Dans l'ombre des institutions, ils ne disposent d'aucune autorité autre que celle qu'ils reçoivent par délégation du président. En outre, l'ethos professionnel de ces grands commis de l'État

12. Fabien Foucaud, « Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *Revue du droit public*, n° 4, 2010, p. 1030.

13. *Ibid.*, p. 1033.

et de la République les conduit à faire preuve de discrétion, de prudence et d'autocensure, auxquelles s'ajoute l'obsession de ne pas nuire à *leur* président. L'autorité charismatique joue ici un rôle essentiel dans la relation entre le président et son secrétaire général, devenant le plus souvent une relation personnelle, voire affective. Membre du cercle intime du chef de l'État, lui vouant des sentiments d'admiration, de déférence, parfois d'amitié, le secrétaire général est celui qui ne trahit jamais, même lorsque les autres collaborateurs se détournent du président, au crépuscule de son pouvoir. C'est précisément dans la nature de ce rapport, entre le public et l'intime, la politique et l'État, que se manifeste, *in extenso*, le pouvoir hors norme de la présidence de la République.

R É S U M É

Si une figure à l'Élysée résume, à elle seule, la présidentialisation de la V^e République – hormis celle du chef de l'État –, c'est sans nul doute celle du secrétaire général de la présidence de la République. Méconnu du grand public, souvent confondu avec son homologue du gouvernement, il est le haut fonctionnaire le plus puissant de la République. À l'origine simple collaborateur de l'ombre, rouage indispensable et silencieux voulu par le général de Gaulle pour l'épauler, il a connu une ascension rapide, jusqu'à devenir le plus proche conseiller du président, aux missions aussi variées que déterminantes, symbole de l'hyperprésidentialisation du régime et de ses limites.

L'ÉLYSÉE, MAISON MILITAIRE :
UNE DIMENSION ANCIENNE,
DEVENUE POLITIQUE

47

Le général de Gaulle n'aimait guère l'Élysée, on le sait. « C'est une caserne aux portes ouvertes, déplora-t-il le 8 août 1962 devant Eisenhower. Ouvertes pour tout le monde, moi excepté¹. » Une image étonnante chez un homme qui avait embrassé avec enthousiasme la carrière des armes. Et qui, à la différence du président américain, continua à porter régulièrement l'uniforme devenu chef de l'État... À sa manière, le fondateur de la V^e République évoque pourtant une réalité objective qui dépasse son seul ressenti. L'Élysée est, pour une part, au sens premier du terme, une maison militaire, bien plus qu'on ne l'imagine. L'histoire du palais, son aménagement et sa décoration en témoignent jusqu'à nos jours.

Mais il ne s'agit là que du premier volet d'un diptyque. L'Élysée, qui est depuis plus de deux siècles la résidence, d'abord occasionnelle puis permanente, du chef de l'État, accueille aussi sa maison militaire, au sens monarchique du terme. Qu'il s'agisse du protocole, d'assurer la sécurité du président de la République ou de lui apporter l'aide nécessaire dans ses responsabilités de « chef des armées », de nombreux militaires sont là. Et de fréquents événements à dimension militaire s'y tiennent. Cette réalité croise la précédente, mais répond d'abord à cette triple mission de prestige, de protection et d'expertise.

L'ensemble constitue une réalité méconnue parce que fragmentée. D'autant que beaucoup de militaires travaillent aujourd'hui en civil... Une situation qui se nourrit également de l'impératif de discrétion, voire de secret, attaché aux activités du chef de l'État. Parce que l'expression

1. Cité par Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle* (1994-2000), Paris, Gallimard, 2002, p. 319.

de « maison militaire » est polysémique, elle ouvre un champ de possibles particulièrement riche, dont l'inventaire n'a jamais encore été dressé. Entrons dans sa découverte.

DU DÉCOR À LA FONCTION

Un hôtel construit pour un officier général

48 L'Élysée est, pour une part, génétiquement une maison militaire, à tout le moins de militaires. L'hôtel d'Évreux est en effet édifié entre 1718 et 1722 par un officier de carrière, Louis-Henri de la Tour d'Auvergne, petit-neveu du grand Turenne. C'est d'ailleurs en chef militaire qu'il choisit d'être représenté par Rigaud en 1703, portant demi-cuirasse, le buste ceint de l'écharpe blanche qui le distingue comme officier général, la main droite appuyée sur son bâton de commandement. Promu lieutenant général en 1708, l'équivalent d'un général de division aujourd'hui, il est membre du conseil de la Guerre en 1716-1718, à la veille de lancer la construction de ce qui deviendra le palais de l'Élysée.

Cet hôtel Régence va afficher fièrement la vocation militaire de son propriétaire. Quatre grands trophées d'armes à l'antique rythment le sommet du mur d'enceinte donnant sur la rue du Faubourg-Saint-Honoré. On accède à la cour d'honneur par une imposante porte cochère, qui n'est pas sans évoquer un arc de triomphe. De part et d'autre de la corniche cintrée, des statues de Mars et de Minerve dominent le porche. Au-delà, le regard du visiteur est attiré par le fronton triangulaire couronnant l'avant-corps central de l'hôtel, orné d'un haut-relief représentant un guerrier, un lion et des trophées d'armes. De l'autre côté du bâtiment, la façade donnant sur le jardin est, elle, décorée de huit trophées à l'antique.

Cet ensemble a aujourd'hui disparu, à la différence de la décoration intérieure évoquant l'univers des armes. Celui-ci se manifeste principalement dans l'actuel salon des Ambassadeurs, qui apparaît de ce point de vue bien mal nommé... Douze panneaux de boiserie à décor de trophées à l'antique rythment les murs. D'autres, plus modestes, courent sur les corniches d'angle du plafond. Au centre, le lustre est paré de palmes, symboles de victoire. « Ce salon [...], au centre même de l'hôtel, était en quelque sorte un hommage que le comte d'Évreux, colonel général de la cavalerie tant française qu'étrangère, se rendait à lui-même². » Ce

2. Jean Coural, *Le Palais de l'Élysée, histoire et décor*, Paris, Délégation à l'action artistique de la Ville de Paris, 1994, p. 18.

décor ne sera sans doute pas étranger au choix que fera l'amiral Darlan d'y installer son bureau. Entre fin avril et début novembre 1942, le dauphin désigné du maréchal Pétain, « commandant en chef des forces militaires », fit en effet de l'Élysée sa résidence parisienne.

La gloire de l'Empire

Entre-temps, une nouvelle étape est franchie, avec l'acquisition de l'hôtel d'Évreux par le maréchal Murat. Le beau-frère de l'Empereur transforme l'hôtel, entre 1805 et 1808, en un véritable palais. Un escalier d'apparat est créé, qui porte depuis le nom de ce soldat d'exception, et dont la décoration illustre jusqu'à nos jours la gloire des armes. La balustrade de l'escalier est ainsi constituée de palmes dorées, symboles de victoire on l'a dit. Elles prennent appui sur de petites couronnes de branches d'olivier, qui illustrent la paix retrouvée.

49

Le tout dessert le premier étage depuis le vestibule d'honneur, créé à la même époque. La partie supérieure des murs est décorée de médaillons en stuc, d'une couleur évoquant l'or de la victoire, ornés alternativement en leur centre de proues de galère et de foudres. Ces derniers sont l'arme et l'attribut du roi des dieux, dont le chêne est par sa puissance et sa majesté l'arbre de référence. De fait, une couronne de ses branches entoure les foudres des médaillons. Depuis 1798, l'association de ces deux symboles correspond, avec les étoiles, aux marques de grade des officiers généraux. On retrouve de nos jours cette combinaison sur la coiffe des amiraux. Les proues de galère, pour leur part, entourées des lauriers d'Apollon, symboles eux aussi de la victoire, rappellent la dignité de « grand amiral de France » que reçut Murat le 2 février 1805.

C'est donc dans un décor aux résonances fortement politico-militaires que les visiteurs de l'Élysée sont toujours accueillis. Il y a de ce fait une forme de mise en écho avec une œuvre qui achevait de structurer la décoration de l'ensemble vestibule-escalier. Sur le palier de celui-ci avait été placée, en 1999, une sculpture en bronze de Rodin, *La Défense* (1879). Également connue sous le nom de *L'Appel aux armes*, cette œuvre d'un lyrisme cru est un hommage à la résistance de Paris lors du siège de 1870. Sous la présidence d'Emmanuel Macron, le groupe statuaire a été déplacé à l'étage, au débouché de l'escalier Murat. Ainsi localisée dans l'angle gauche du palier des huissiers, *La Défense* accueille tous ceux qui se présentent pour rencontrer le chef de l'État.

Au rez-de-chaussée, la dimension militaire se prolonge sur le plan onomastique avec le salon des Aides-de-Camp, sur lequel ouvre le vestibule d'honneur. Une pièce ainsi nommée en référence aux officiers

attachés à la personne de l'Empereur, qui racheta le palais à Murat quand il l'envoya à Naples. Le maréchal a également laissé son nom au salon qui suit, créé à son instigation, et dont la décoration demeure, elle aussi, imprégnée de références guerrières. La *Vue de Rome, prise du Tibre* (1807), de Bidault, évoque Murat et sa cavalerie franchissant le fleuve lors de la première campagne d'Italie, début février 1798. Tandis que *La Colonne de la place Vendôme* (1807), de Dunouy, présente, dans un paysage d'inspiration romaine, le monument qui était alors édifié sur le modèle de la colonne Trajane. Que ce soit pour célébrer les victoires de Napoléon ou celle de Trajan, il s'agit à chaque fois de la figure de l'empereur combattant.

50 À l'instar de la décoration d'origine de l'hôtel d'Évreux, seule une partie de celle de l'époque Murat a survécu. De nombreux meubles et objets témoignaient, par leurs motifs décoratifs, de l'importance de la gloire militaire, en particulier dans les appartements du maréchal au premier étage. Au sein de l'actuel salon Doré (qui accueille traditionnellement le bureau du président de la V^e République), la cheminée de marbre était ainsi ornée de deux sabres à têtes d'aigle et d'un foudre jupitérien, mais aussi de trophées de guerre. La décoration de la chambre du maréchal, que deux siècles plus tard Emmanuel Macron choisira comme second bureau, constituait sans doute une forme d'apogée en la matière. « Tout dans cette pièce exaltait les combats et la guerre³. »

Un palais Napoléon III

Un demi-siècle plus tard, l'époque Napoléon III correspond à une troisième grande étape. Le porche de la cour d'honneur achève de devenir une sorte d'arc de triomphe, en étant élargi de deux passages latéraux pour piétons. Encadrés de colonnes doubles, dont les chapiteaux sont décorés de guirlandes de branches de chêne, ces passages sont surmontés de panneaux à motifs militaires. Côté rue comme côté cour, ils présentent en leur centre un bouclier que surplombe une couronne de laurier. Celui-ci est entouré de branches de laurier et de chêne entrecroisées, mais aussi de drapeaux, dont la hampe est coiffée de l'aigle. Au-dessus des colonnes doubles extérieures, deux trophées d'armes modernes achèvent de délimiter le nouvel ensemble. Sous la voûte de l'arche en plein cintre est sculpté un aigle monumental, symbole impérial mais d'abord jupitérien, qui fait désormais écho aux foudres du vestibule d'honneur.

3. *Ibid.*, p. 64.

Si la façade du palais sur la cour d'honneur ne présente pas d'éléments décoratifs de nature militaire, il en va différemment ailleurs. Côté jardin, Napoléon III fait agrandir l'aile est du palais, au rez-de-chaussée de laquelle il installe son appartement. L'étage est réservé au prince impérial : il est devenu depuis, avec de profondes transformations, la résidence privée du couple présidentiel. Inversement, la décoration extérieure n'a pas changé. Là, entre les fenêtres du premier étage, sont sculptés sept panneaux décoratifs sur la façade intérieure et quatre côté rue de l'Élysée. Il ne s'agit plus de trophées à l'antique mais de panoplies, celles des principaux types de militaires du Second Empire (hussard, zouave, marin...). Au centre des panneaux est représenté l'uniforme propre à chacun (coiffe, tunique), entouré de ses armes et équipements. Rue de l'Élysée, des médaillons ceints de couronnes de laurier rythment la façade du rez-de-chaussée.

51

Une dernière évolution est à noter sous le Second Empire. De manière moins spectaculaire, la dimension militaire se décline dorénavant sur le plan fonctionnel. Dans le cadre du réaménagement des dépendances du palais, des casernements sont prévus, soit un corps de garde d'infanterie et un autre de cavalerie. C'est une première dans l'histoire du bâtiment. Inversement, l'empreinte décorative des Républiques en matière militaire va aller s'effaçant. Dans le prolongement de ce que traduisait la restructuration de l'entrée de la cour d'honneur, le vocabulaire décoratif, quand il s'inspire des armes, sera à l'avenir moins guerrier que politico-militaire.

Le tournant républicain

Construite à l'occasion de l'Exposition universelle de 1889, la salle des fêtes de l'Élysée en offre un témoignage éclairant. En son centre figure une peinture de Dubufe, *La République sauvegarde de la Paix* (1896). Si la première ne brandit pas d'armes, elle n'en est pas moins casquée et cuirassée. Un putto, tenant la palme de la victoire, présente à la République un bouclier. Le message est clair : la paix, pour être préservée, demande à être défendue. Les éléments décoratifs adjacents le confirment. Dans les quatre angles du plafond, des cornes d'abondance sont associées à des peltas, petits boucliers légers d'origine grecque. Des éléments d'armures en écailles combinés à des têtes de lion, ainsi que des branches de chêne et d'olivier, illustrent également cette dialectique entre la force, la capacité à protéger qui en découle et la paix qui permet la prospérité.

Créée en 1900, la célèbre grille du Coq, au fond du jardin, présente en son sommet une combinaison équivalente d'éléments décoratifs. On y retrouve des branches de chêne et d'oliviers entremêlées, tandis

que deux faisceaux de licteurs encadrent le blason sur lequel figure le monogramme « RF ». Dans la Rome républicaine, les faisceaux étaient le symbole de l'*imperium*, à la fois pouvoir civil dans la cité (*imperium domi*) et pouvoir militaire à l'extérieur (*imperium militiae*). À ce titre, ils figurent parmi les ornements des trophées d'armes à l'antique, par exemple ceux du salon des Ambassadeurs. Il en va de même de la pelta. Cependant, à la différence de la période classique ou néoclassique, ce ne sont plus les armes qui sont mises en avant, mais la dimension politique de leur emploi.

52 Cette évolution va trouver un aboutissement spectaculaire autant qu'invisible avec l'édification, en 1978, du poste de commandement Jupiter. Celui-ci trouve son origine dans l'abri anti-aérien construit pour le chef de l'État en 1937, à l'approche de la guerre, sous l'aile est du palais. Une construction qui signe déjà une étape puisque, même réduit à un élément de défense passive, ce bunker fait de l'Élysée, d'une nouvelle manière, une maison militaire.

Quarante ans plus tard, Valéry Giscard d'Estaing pousse cette logique fonctionnelle à son terme et de manière radicale. Devenu président, il découvre que les moyens nécessaires à la mise en œuvre éventuelle du feu nucléaire depuis l'Élysée sont installés dans une simple armoire métallique, elle-même logée dans le placard de l'un des salons du rez-de-chaussée. Il décide donc de transformer l'abri d'Albert Lebrun en poste de commandement. Ce dernier doit permettre au président d'exercer les fonctions de chef des armées qui sont désormais constitutionnellement les siennes, en premier lieu en ce qui concerne la dissuasion. Depuis l'origine, il est ainsi doté des moyens de communication les plus sécurisés.

À sa façon, le « PC Jupiter » offre au chef de l'État, de manière on ne peut plus concrète, les moyens de faire vivre *La République sauvegarde de la Paix*. L'Élysée a cessé d'être une maison militaire seulement sur le plan symbolique pour le devenir sur le plan pratique. Cette bascule trouve son équivalent sur le plan des hommes avec la transformation de la « maison militaire ».

LES MILITAIRES DE LA PRÉSIDENTE,
UNE RÉALITÉ MAJEURE AUX DÉCLINAISONS MULTIPLES

La maison militaire est morte, vive la maison militaire !

L'expression « maison militaire », fortement ancrée dans la tradition monarchique, mais qui n'était plus utilisée depuis 1830, a paradoxalement

été remise au goût du jour par la III^e République. D'un usage ponctuel à partir de 1873, le titre de « chef de la maison militaire » est consacré à partir de 1881 quand sont établies les fonctions de secrétaire général de la présidence. Mais, parce que l'entourage du chef de l'État est à l'époque quasi exclusivement d'origine militaire, celles-ci restent initialement dans les mains d'un officier général, qui est également, et d'abord, chef de la maison militaire.

C'est en 1900 qu'apparaît définitivement un secrétaire général « civil » de la présidence, aux côtés du chef de la maison militaire, secrétaire général de la présidence de la République. Graduellement, l'appellation de « secrétaire général militaire » va s'imposer, même si on continuera à parler jusqu'en 1958 de « maison militaire ». Pour autant, celle-ci n'a désormais que peu à voir avec celle des monarques. L'expression ne désigne plus que l'entourage militaire immédiat du chef de l'État, à la différence des personnels chargés de sa sécurité et de celle du palais. Depuis l'installation du premier président, en 1848, y existe en effet un commandement militaire⁴.

53

À partir de 1959, il n'est plus question de « maison militaire », seulement d'« état-major particulier ». Parler de « maison militaire » aujourd'hui revient donc à convoquer une appellation obsolète pour évoquer la réalité de la présence militaire dans sa double dimension : celle des gendarmes du Commandement militaire du palais de l'Élysée et du Groupe de sécurité de la présidence de la République ; celle des autres militaires, qu'ils travaillent au profit des services civils de la présidence ou de l'état-major particulier.

L'Élysée, combien de divisions ?

Cette réalité n'a rien de marginal. « Historiquement les personnels de la présidence étaient très largement des militaires », relevait en 2019 la Cour des comptes⁵. Outre la facilité d'emploi pendant longtemps offerte par les appelés du contingent, un autre élément peut être évoqué pour expliquer cette situation. L'arrivée du général de Gaulle, qui se traduit par une forte augmentation des effectifs, s'est accompagnée de la militarisation d'un certain nombre de fonctions. L'inconscient collectif de l'institution en reste d'ailleurs marqué.

4. Entretien de l'auteur avec le colonel Grégoire Demézon, commandant militaire du palais de l'Élysée, 18 octobre 2021.

5. « Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2018) », rapport, 12 juillet 2019, p. 15 (disponible sur ccomptes.fr).

Le poids des militaires se réduit néanmoins à partir du début du XXI^e siècle sous l'effet combiné de trois dynamiques. « L'arrivée progressive de fonctionnaires depuis le début des années 2000 a correspondu à l'évolution vers une armée professionnelle, les armées se désengageant des postes qui s'éloignaient de leur cœur de métier », souligne la Cour des comptes. Cette évolution a été prolongée par les baisses drastiques d'effectifs mises en œuvre, entre 2009 et 2015, par les lois de programmation militaire successives. Côté Élysée, cette dynamique s'est nourrie depuis 2007 d'une volonté de rationalisation fonctionnelle. Fin 2018, les militaires représentaient néanmoins encore un peu plus de 40 % du personnel, soit 333 personnes. Leur répartition doit être envisagée à la fois selon leur corps d'origine, leur affectation et leur fonction, ainsi que leur subordination.

54 La majorité d'entre eux appartient à la garde républicaine, en l'occurrence le 1^{er} régiment d'infanterie, qui, en 2018, affectait 191 de ses hommes de manière permanente à l'Élysée dans le cadre de la Compagnie de sécurité de la présidence de la République. Cet effectif est renforcé chaque jour, en tant que de besoin, d'une trentaine de gardes au minimum. Ceux-ci contribuent à la mission première du commandement militaire du Palais, celle d'assurer la sécurité des emprises de la présidence à Paris (Élysée, hôtel de Marigny, palais de l'Alma) et ailleurs (pavillon de la Lanterne, fort de Brégançon). Ces renforts peuvent aller jusqu'à une centaine d'hommes pendant deux jours à l'occasion, par exemple, des Journées européennes du patrimoine.

Un deuxième type de renforts, plus ponctuel, est fourni pour assurer les services d'honneur exigés par le protocole⁶. Si l'organisation de ces derniers – une centaine par an en moyenne – est de la responsabilité du commandement militaire du Palais, les effectifs sont fournis par le 1^{er} régiment d'infanterie et/ou par le régiment de cavalerie. Le nombre de gardes requis varie en fonction des circonstances mais reste compris entre une dizaine et une centaine d'hommes, d'autant plus visibles qu'ils portent le plus souvent la grande tenue. Cette visibilité se nourrit aussi du fait que les services d'honneur, quand ils ont lieu au palais, prennent place dans la cour d'honneur. Celle-ci possède ainsi, *de facto*, le statut d'une place d'armes, ce qui est une déclinaison méconnue de l'Élysée comme maison militaire. La tradition veut donc qu'en temps ordinaire, par respect, on ne la traverse jamais en diagonale.

6. Entretien de l'auteur avec le colonel Marc-Henri Wronski, ancien chef de corps du 2^e régiment d'infanterie de la garde républicaine, 11 octobre 2021.

D'autres gendarmes servent au Palais, en premier lieu ceux issus du GIGN, qui constituent depuis 2012 la moitié des effectifs du Groupe de sécurité de la présidence de la République, soit 35 hommes. Avec leurs camarades policiers, ils assurent la protection personnelle et immédiate du chef de l'État et de sa famille, à l'extérieur des emprises de la présidence. Un nombre quasi équivalent de gendarmes est employé dans les autres services du Palais. Au total, la gendarmerie fournissait ainsi, fin 2018, 257 personnels, soit 77 % des militaires en poste à l'Élysée. Le reste des effectifs relève des armées (76 personnels, soit 23 %), sans que l'on connaisse le détail de la répartition entre terriens, marins et aviateurs.

Inversement, celle-ci est claire sur le plan fonctionnel : 21 militaires servent à l'état-major particulier *stricto sensu*, auxquels il faut en ajouter 7, affectés par le service de santé des armées, on y reviendra. Par ailleurs, 13 autres militaires sont issus de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, unité du génie de l'armée de terre. Assurant la sécurité du palais contre les risques de sinistre, ainsi que les secours à la personne, ils dépendent du commandement militaire. C'est également le cas des 35 militaires restants, disséminés dans les autres services. Compte tenu de leur réputation en la matière, les marins sont ainsi traditionnellement bien représentés dans les métiers de bouche et le service de table.

55

Le commandant militaire du Palais a ainsi sous sa responsabilité fonctionnelle l'essentiel des militaires, alors que, comme colonel ou général de brigade, il est d'un grade nettement inférieur au chef d'état-major particulier. Celui-ci n'a d'autorité directe que sur une petite trentaine de personnes, même s'il demeure la référence morale pour tous les militaires de la présidence. Cette situation paradoxale est relativement récente : jusqu'au milieu des années 2000, le chef d'état-major particulier était autorité organique pour l'ensemble des militaires en poste à l'Élysée, gendarmes exceptés. La logique fonctionnelle qui a innervé les réorganisations successives du Palais, le souci d'efficacité, ont accentué l'éclatement de la communauté militaire en son sein. Elle est aujourd'hui d'abord une communauté de valeurs.

Au-delà, il faut évoquer le cas de l'escadron de transport 00.060, ou ET 60, unité qui assure les déplacements par voie aérienne du président et des autorités gouvernementales. Les 160 aviateurs qui y sont affectés ne sont donc pas au service exclusif, ni constant, du chef de l'État. Mais, à l'instar des gardes républicains, ils sont régulièrement mobilisés à son profit, contribuant, en la prolongeant, à la dimension militaire de l'Élysée. Un constat qui vaut aussi *mutatis mutandis* pour le personnel de la base aérienne 107 de Villacoublay, qui soutient l'ET 60 et accueille

le chef de l'État quand il utilise ses services, à savoir plusieurs dizaines de fois par an. Il faut également ranger dans cette catégorie les militaires servant au sein de l'Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés, soit plus de la moitié des trois cents personnes qui y sont affectées. Organisme du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, installé sous l'hôtel des Invalides, il travaille au profit du président et du gouvernement. Il dispose d'une antenne à l'Élysée et une équipe accompagne le chef de l'État dans tous ses déplacements.

Au cœur du pouvoir : de l'état-major particulier aux conseils de défense

56

Dans ce paysage éclaté, l'état-major particulier tient évidemment une place à part⁷. Si son premier cercle ne constitue qu'une fraction minime des militaires de l'Élysée, il concourt directement à l'exercice de l'autorité constitutionnelle du chef de l'État. Véritable état-major, et non simple cabinet militaire, il joue un rôle dans la chaîne de commandement des opérations militaires. En outre, il assume une fonction d'étude et de conseil dans des domaines aussi variés que la préparation de l'avenir, les opérations ou les nominations. Cette mission est assurée par le chef d'état-major particulier (un général d'armée ou un amiral), numéro trois de l'Élysée sur le plan protocolaire, assisté de ses adjoints (un pour chaque armée, colonel ou capitaine de vaisseau ancien, et un commissaire en chef).

Ce premier cercle se double d'un autre, constitué des trois aides de camp (un par armée, lieutenant-colonel ou capitaine de frégate). Il comprend aussi cinq médecins militaires, qui assurent le soutien sanitaire du palais. À leur tête, le médecin-chef qui, au propre comme au figuré, suit le président. Ce deuxième cercle de militaires a ainsi une fonction bien différente du premier, tournée vers l'accompagnement de la personne du chef de l'État. Outre leur fonction protocolaire, les aides de camp jouent un rôle prépondérant dans l'organisation des déplacements présidentiels. Ils garantissent en particulier la permanence de transmissions sécurisées, élément clé de la dissuasion. Ce deuxième cercle bénéficie d'une proximité physique et psychologique avec le président qui n'a que peu d'équivalents au sein de l'Élysée.

Le troisième et dernier cercle est fourni par la quinzaine de personnes en soutien des deux premiers groupes (rédacteurs, assistants, infirmiers,

7. Entretien de l'auteur avec le commissaire en chef Jean Le Roch, adjoint au chef d'état-major particulier, 18 octobre 2021.

conducteurs). L'ensemble de l'état-major particulier est logé au 14, rue de l'Élysée, dans l'ancien hôtel de Fenaille, acquis en juillet 1960. Hormis les aides de camp, qui se partagent entre les deux bâtiments, l'entourage militaire immédiat du chef de l'État quitte fin 1961 l'hôtel d'Évreux. Un déménagement justifié par l'explosion du nombre de collaborateurs, civils et militaires, du président. Une nouvelle rupture interviendra au printemps 2022, quand l'état-major particulier se retrouvera au deuxième étage de l'hôtel de Marigny, dans des locaux rénovés et adaptés à ses besoins.

Cette exigence d'efficacité fonctionnelle s'est manifestée de manière spectaculaire dans l'utilisation du PC Jupiter pour la tenue des conseils de défense à partir de juin 2017. Indépendamment du symbole, c'est l'argument de sécurité qui a été mis en avant, jusqu'à ce que les exigences de la lutte contre la Covid-19 obligent, en mars 2020, à renouer avec les salons plus spacieux du palais. Au-delà, l'augmentation du nombre de conseils, devenus bihebdomadaires durant cette crise sanitaire, est un marqueur fort de l'après-guerre froide. Tandis que ces réunions étaient organisées seulement quelques fois par an et, la plupart du temps, restaient limitées aux questions de programmation militaire, elles sont devenues également l'instance de pilotage des opérations. Le tournant s'opère lors de la guerre du Golfe. Pendant six semaines, un conseil de défense quotidien se tient au palais, une première.

57

Ce type de réunion est ainsi un moment où existe la dimension militaire de l'Élysée, dans le cadre plus large des questions de défense et de sécurité, ce qui explique que, bien que présents, les militaires y constituent une minorité. Deuxième paradoxe, comme les autres hauts fonctionnaires, ils ne sont pas membres de droit du conseil, sauf exception, alors qu'ils représentent environ 20 % des effectifs. Le chef d'état-major particulier est placé à la gauche du président, assisté de l'un de ses adjoints. Face à eux, côté gouvernement, siège le chef d'état-major des armées, à la droite du ministre des Armées. En bout de table, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale est accompagné d'un officier.

La dimension militaire de l'Élysée passe également par le rythme des événements, des réunions en premier lieu, dont le caractère informel de la majorité d'entre eux interdit tout recensement précis. À l'exception relative des conseils de défense, devenus hebdomadaires en 2013, les événements officiels restent rares et leur nombre est plutôt en diminution. La traditionnelle garden-party du 14 Juillet a été supprimée en 2010. Sans s'y réduire, elle était pourtant, dans l'esprit du général de Gaulle, un

moment de rencontre privilégié avec les armées. De même, la délocalisation en province de la cérémonie des vœux aux armées a privé l'Élysée, également depuis 2010, d'un autre temps fort en la matière. Demeure la cérémonie discrète, mais marquante, organisée à l'issue de l'investiture du nouveau chef de l'État. Sur le perron du jardin, les honneurs militaires lui sont pour la première fois rendus. Accompagné du chef d'état-major particulier, le président passe les troupes en revue. Puis le drapeau s'incline devant lui à l'horizontale : c'est la reconnaissance officielle de son statut de chef des armées⁸.

*

58 L'Élysée est ainsi une maison militaire bien plus qu'on ne l'imagine. Un examen attentif de la décoration du palais, de son évolution, révèle une forte présence du vocabulaire guerrier. Cette réalité a également une dimension onomastique et fonctionnelle. L'ensemble est le résultat d'un processus de sédimentation issu des trois principales périodes de travaux qui ont fait cette maison. En particulier parce qu'elles ont à chaque fois été ordonnées par des officiers de carrière.

Cette dimension militaire n'a été que très modestement le fait du régime républicain sur le plan décoratif, sans en être pour autant absente. Curieusement, il n'y a pas d'exception de Gaulle en la matière. C'est sur le plan de l'organisation que son empreinte fut patente. Une telle transformation témoigne des responsabilités inédites que la Constitution de 1958 donne au chef de l'État en matière politico-militaire. Quand, le 20 décembre 1848, l'Élysée devint pour la première fois la résidence officielle permanente du chef de l'État, la Constitution votée le 4 novembre précédent prévoyait seulement que le président « dispose de la force armée, sans pouvoir jamais la commander en personne ».

La création du PC Jupiter, dix ans après le départ du Général, marque, de manière méconnue, l'achèvement de cette mutation et en reste le symbole. Présent depuis les origines dans la décoration à travers ses attributs symboliques, le « roi des dieux » s'incarne ici d'une nouvelle manière à travers la dimension onomastique. Cette dernière rend compte de la fonction éminemment politico-militaire de ce poste de commandement, où le président devient effectivement le « chef des armées ».

8. Entretien de l'auteur avec le général d'armée Henri Bentégeat, chef d'état-major particulier de 1998 à 2002, 7 novembre 2021.

Il faut ainsi dépasser la vision dévalorisante que le Général avait de l'Élysée⁹. Son ressenti personnel a fini par faire oublier une double réalité objective : celle de l'héritage reçu, mais aussi celle de la mutation que le fondateur de la V^e République enclencha. La redécouverte de cette réalité, sa réunification, doivent conduire à une réappréciation de ce qu'est l'Élysée : une maison dont la dimension militaire, aussi ancienne que centrale, est devenue politique.

BIBLIOGRAPHIE

- Henri BENTÉGEAT (général), *Les Ors de la République. Souvenirs de sept ans à l'Élysée*, Paris, Perrin, 2021.
- Jean COURAL, *Le Palais de l'Élysée, histoire et décor*, Paris, Délégation à l'action artistique de la Ville de Paris, 1994.
- Peer de JONG (colonel), « Vous n'oubliez rien, Colonel ». *Aide de camp du président de la République*, Paris, Tallandier, 2017.
- Gilles LE BÉGUEC (dir.), « Les entourages des chefs de l'État de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing » (dossier), *Histoire@Politique*, n° 8, 2009 (en ligne).
- François d'ORCIVAL, *Le Nouveau Roman de l'Élysée. Trois siècles d'histoires de France*, Paris, Le Rocher, 2012.
- Christian PAUL et Marc VELLAY, *L'Entourage militaire du président de la République, 1871-1939*, Paris, IRPAJ, 1982.
- Georges POISSON, *L'Élysée, histoire d'un palais*, Paris, Pygmalion, 2010.
- Nicolas ROUSSELLIER, *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015.

59

9. Pour une analyse détaillée, cf. Claude Dulong, *La Vie quotidienne à l'Élysée au temps de Charles de Gaulle* (1974), Paris, Hachette, 1990, p. 9-10.

R É S U M É

Construit pour un officier général, l'hôtel d'Évreux a ensuite été remanié par un maréchal d'Empire, puis un empereur. La décoration de l'Élysée, son onomastique, conservent la mémoire de cette dimension guerrière devenue graduellement politico-militaire. Cette évolution trouve son équivalent dans la transformation de la « maison militaire ». Institution d'essence monarchique, celle-ci est de nouveau activée à partir de 1872, quand le Palais redevient la résidence officielle du président de la République. Après 1958, la présence des militaires à l'Élysée prend une importance inédite, notamment avec l'instauration d'un état-major particulier du président, désormais « chef des armées ».

LES COMPTES DE L'ÉLYSÉE : AUTONOMIE FINANCIÈRE ET ADMINISTRATIVE

61

Rarement la doctrine constitutionnelle française a envisagé la présidence de la République sous l'angle de son autonomie financière et administrative¹. À ce manque de théorisation s'ajoutent les incertitudes conceptuelles intrinsèques à cette notion. En effet, il n'existe pas d'accord unanime permettant de savoir ce que recouvre exactement l'autonomie constitutionnelle des organes de l'État. Libre détermination et libre utilisation des crédits pour le versant financier, libre détermination des structures et du statut des personnels pour l'autonomie administrative, tels sont les éléments qui ressortent le plus souvent des écrits spécialisés sur la question². En revanche, aucune précision n'est apportée sur le contenu exact de cette autonomie, mis à part qu'elle serait de nature à justifier un traitement dérogatoire au droit commun pour l'institution qui en bénéficie.

Seule certitude donc, ce principe trouve son fondement théorique dans l'acception organique de la séparation des pouvoirs qui veut que chaque institution soit indépendante des autres afin d'être préservée de toute pression extérieure. Né en 1789 de la nécessité de mettre un

1. S'il existe quelques études sur son autonomie financière (cf. notamment Elsa Forey, « Les spécificités financières du cabinet du président de la République », *Gestion et finances publiques*, n° 1, 2020, p. 30-35), aucune réflexion globale sur son autonomie de gestion (autonomie administrative comprise) n'a, à notre connaissance, été menée.

2. Pour des développements plus fournis sur les définitions de l'autonomie financière et administrative des pouvoirs publics constitutionnels, cf. Vincent Dussart, *L'Autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels : éléments pour une théorie de l'autonomie financière constitutionnelle*, thèse, Université Lille 2, 1995 ; Chloé Mathieu, *La Séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse, Université de Montpellier, 2015.

terme au régime de confusion des pouvoirs et de préserver les assemblées parlementaires, notamment des pressions de l'exécutif, il est le témoin d'une époque et d'un besoin conjoncturel. Dans cette perspective, toute pénétration d'un organe dans la sphère d'autonomie d'un autre constitue une atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Une telle conception de l'État a longtemps permis au président de la République de bénéficier d'une souveraineté forte dans la gestion de ses moyens.

Une fois ces prémisses théoriques rappelées, il nous sera plus aisé de comprendre les enjeux d'une étude mettant en perspective l'autonomie de gestion présidentielle avec la montée en puissance des exigences en matière de « transparence de la vie publique ». Perçue comme un moyen de restaurer la confiance des citoyens dans leurs responsables politiques, cette notion ancienne fait l'objet d'un regain d'intérêt chez ces derniers depuis le début des années 2000.

Vecteur d'évolutions juridiques, politiques et sociétales, la transparence peut également, dans certains cas, être source d'incertitudes lorsqu'il s'agit de l'articuler avec d'autres principes ancrés dans l'histoire et la tradition constitutionnelles. Tel est notamment le cas de l'autonomie financière et administrative de la présidence de la République et, plus largement, des pouvoirs publics constitutionnels. Ces tensions se sont justement fait sentir lorsqu'en 2018 une commission d'enquête du Sénat a opéré un contrôle sur l'organisation des services de sécurité de l'Élysée afin de faire la lumière sur l'affaire Benalla. On a ainsi pu lire sous la plume d'Alexis Kohler, secrétaire général de la présidence, que « le principe de séparation des pouvoirs ne permet pas à l'une des assemblées d'exercer [un contrôle] à l'égard du président de la République, par ailleurs soumis au titre IX de la Constitution³ ».

Ainsi sommes-nous invités à nous saisir de cette question – dont l'actualité n'est plus à démontrer – en la ramenant sur le terrain juridique. Par ce biais, nous tenterons de décrypter les ressorts des modifications apportées à l'autonomie de gestion de l'Élysée, afin de mieux appréhender leurs conséquences tant sur la perception de l'institution que sur le devenir du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Situés dans un contexte institutionnel plaçant la présidence de la République au cœur du jeu politique, ces développements seront également l'occasion de saisir les enjeux constitutionnels et politiques d'une telle autonomie et de son encadrement.

3. Cité par Sénat, rapport d'information n° 324, 20 février 2019.

AUX ORIGINES D'UNE MUTATION CONSTITUTIONNELLE

Il fallut peu de temps pour qu'après sa reconnaissance constitutionnelle l'autonomie financière et, indirectement, l'autonomie administrative de l'Élysée soient limitées. Cette évolution soudaine doit en réalité être envisagée à la lumière d'un changement de paradigme politique et sociétal. En effet, on verra que la transformation de la « transparence » en un slogan politique a incontestablement influencé l'évolution des contours de l'autonomie de la présidence.

De la consécration à la restriction, il n'y a qu'un pas

Le 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel – saisi d'une disposition de la loi organique relative aux lois de finances qui prévoit la création d'une mission spécifique regroupant les crédits alloués aux pouvoirs publics – a explicitement reconnu la sauvegarde de l'autonomie financière de la présidence de la République comme relevant du respect de la séparation des pouvoirs⁴. Pourtant, ce principe, considéré de longue date comme une convention de la Constitution, n'a jamais été autant bousculé que depuis sa consécration au plus haut degré de la hiérarchie des normes.

63

En effet, trois mois à peine après cette décision, le député René Dosièr évoqua, pour la première fois depuis quatre décennies, le budget de l'Élysée au sein de l'Hémicycle. Dans la foulée, des parlementaires revendiquèrent le droit de contrôler les crédits accordés par la loi de finances au chef de l'État. Bien que la portée d'une telle disposition fût atténuée par la réserve d'interprétation prononcée par les juges de la rue de Montpensier – qui considèrent que l'autonomie financière ne saurait « être interprétée comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement⁵ » –, le mouvement en faveur de la transparence de l'organisation présidentielle ne s'est pas éteint, bien au contraire.

Il faut dire que le contexte était propice aux transformations. Marquée par la nécessité d'un renouveau démocratique, la première décennie du XXI^e siècle a vu se multiplier les exigences en matière de transparence, et notamment vis-à-vis des comptes publics. La présidence de la République, relativement préservée jusqu'alors, n'a pas échappé à ce mouvement.

Cette situation en apparence paradoxale n'est pourtant pas inédite. Déjà en 1958, les assemblées parlementaires avaient vu leur autonomie

4. Décision 448 DC du 25 juillet 2001, § 25.

5. Décision 456 DC du 27 décembre 2001, § 47.

être encadrée au moment même où ce principe était consacré dans l'ordre étatique par l'ordonnance du 17 octobre. Simple coïncidence ? Sans doute pas. Ces phénomènes semblent au contraire être le résultat de la mise en lumière d'un objet autrefois dans l'ombre – donc dans une certaine mesure protégé –, combinée à une volonté des pouvoirs publics de poser des limites à la souveraineté d'un organe de l'État, l'objectif ultime étant le rééquilibrage des institutions. Tandis qu'au moment de l'avènement de la V^e République cette volonté s'est matérialisée par l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité sur un certain nombre d'actes internes du Parlement, le moyen employé pour encadrer l'autonomie de la présidence consista à instaurer des mesures de transparence.

De l'influence de la transparence

64 Petit à petit révélées par les questions du député, l'opacité et les incohérences entourant les comptes de l'Élysée sont rapidement devenues l'objet de réflexions et même de réformes politiques. Dès 2007, dans un discours présentant les grandes orientations de la réforme des institutions, le président Nicolas Sarkozy évoqua la possibilité de soumettre le budget de l'Élysée au contrôle de la Cour des comptes. Cette idée fut ensuite reprise par le comité de réforme présidé par Edouard Balladur. Si ce contrôle n'a jamais fait l'objet d'une loi contrairement à ce que le rapport préconisait, il se concrétisa par le biais d'une lettre du 14 mai 2008 par laquelle le président de la République donna compétence à la juridiction financière pour effectuer un contrôle annuel des comptes et de la gestion des services de l'Élysée. Dénuée de toute portée juridique, cette pratique s'est pourtant pérennisée par-delà la mandature de son initiateur. Il semble même que la Cour des comptes se soit émancipée de cette autorisation puisque, depuis 2014, ses rapports annuels ne font plus mention que des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières pour fonder sa compétence.

Si cette interprétation constitue pour une frange de la doctrine publiciste une atteinte manifeste portée à l'interprétation que le Conseil constitutionnel a faite de l'autonomie financière de la présidence, il est possible d'en douter. Rappelons en effet que ce dernier s'est contenté, cinq mois après sa décision du 27 juillet 2001, de rattacher la seule libre détermination des crédits au principe de séparation des pouvoirs, sans faire état de l'autonomie comptable de l'Élysée⁶. Oubli volontaire ? Difficile de

6. Vincent Dussart distingue le droit budgétaire, qui a trait à l'élaboration et l'adoption des crédits budgétaires, du droit de la comptabilité publique, qui renvoie au droit de l'exécution des dotations (*L'Autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, thèse citée, p. 191).

connaître *a posteriori* l'intention des membres du Conseil qui ont rendu ces décisions. Quoi qu'il en soit, ce silence portait en lui les germes d'une possible restriction de la portée du principe d'autonomie financière de la présidence.

Dès lors, le pari consistant à « marquer la rupture avec les conceptions et pratiques anciennes » tout en n'apportant pas « de modification de la Constitution proprement dite » paraît gagné. L'interprétation des différents présidents de la République et de la Cour des comptes permet ainsi de laisser place à la transparence sans pour autant toucher au cœur du principe constitutionnellement protégé.

Il n'empêche que cette mutation soudaine a profondément transformé les contours de l'autonomie financière de l'Élysée et, de manière incidente, frayé le chemin d'une remise en cause de son autonomie administrative absolue. Ainsi la Cour des comptes opère-t-elle, au-delà d'un contrôle financier, un contrôle sur la gestion des services. Or, à ce titre, les préconisations qu'elle est amenée à faire sur leur organisation, ou encore sur le statut des agents, constituent inévitablement des empiétements sur la sphère d'autonomie présidentielle.

65

Par ailleurs, le Parlement et le pouvoir judiciaire ont eux aussi eu à connaître à plusieurs reprises de l'organisation administrative élyséenne depuis 2008, que ce soit à propos de l'affaire des sondages de l'Élysée⁷, ou plus tard de l'affaire Benalla. Les révélations auxquelles ont donné lieu les différents contrôles opérés dans ce cadre, en raison notamment du retentissement médiatique des affaires en question, n'ont pas été sans conséquence sur les règles de fonctionnement de la présidence et sur sa perception par les citoyens.

VERS UNE DÉ-SANCTUARISATION DE L'ÉLYSÉE

Souvent associée à la mise en place du contrôle annuel de la Cour des comptes, l'application de plus en plus fréquente du droit commun à l'organisation administrative et financière de la présidence contribue à accentuer le processus de « dé-sanctuarisation de cette institution »⁸. Pourtant, nous verrons qu'en dépit des apparences son autonomie de gestion demeure dans une certaine mesure préservée.

7. Pour une réflexion approfondie sur ce sujet, cf. Elsa Forey, « Affaire des sondages de l'Élysée : plaidoyer pour une meilleure articulation des contrôles sur la présidence de la République », JusPoliticum.com, 30 octobre 2021.

8. Expression empruntée à Olivier Beaud, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », JusPoliticum.com, juillet 2013.

Un processus maîtrisé...

Si l'autonomie de gestion dont bénéficiait la présidence de la République lui a longtemps permis de rester, sinon une zone de non-droit, du moins une zone où l'opacité juridique prédomine, la mise en lumière de pratiques pour le moins contestables a changé la donne.

66 D'abord axé sur le budget⁹ du fait des circonstances et de l'importance historique que revêtent les comptes publics dans la société française, l'alignement sur le droit commun a fini par atteindre aussi la sphère de l'organisation administrative du chef de l'État. C'est ainsi que l'institution a peu à peu importé le droit commun de la commande publique dans son ordre interne. Ce travail de longue haleine, entamé sous le mandat de Nicolas Sarkozy et encore inachevé plus de dix ans après, a permis l'instauration de nouvelles pratiques plus respectueuses des procédures de passation des marchés publics. Plus récemment, après les révélations concernant l'affaire Benalla, la présidence a fait l'objet d'un plan inédit de restructuration des services. Adoptée le 1^{er} avril 2019, cette réforme a été l'occasion d'instaurer une organisation semblable en de nombreux points à celle des administrations centrales. Instauration d'un directeur général des services, création de directions bénéficiant d'un appui administratif et mise en place de procédures standardisées dans le cadre des ressources humaines, notamment, sont autant de signes qui convergent vers l'idée d'une normalisation du fonctionnement de la présidence.

Quant au rapprochement avec le droit financier de l'État, il n'est plus à démontrer. Non seulement le budget de l'Élysée « n'est plus un angle mort de la démocratie », selon une expression empruntée à Guy Carcassonne¹⁰, mais, en outre, les deniers présidentiels sont depuis le 1^{er} janvier 2017 régis par un règlement budgétaire et comptable interne reprenant « en grande partie les normes applicables à la gestion publique et notamment les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique », selon la Cour des comptes¹¹.

Alors même que la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 prévoit la soustraction de la présidence au droit commun financier, cette dernière s'attache au contraire à s'y conformer en mettant par exemple

9. Pour un florilège des révélations relatives au budget présidentiel, cf. René Dosière, *Frais de Palais*, Paris, L'Observatoire, 2019.

10. Cité par Elsa Forey, « Les spécificités financières du cabinet du président de la République », art. cité, p. 32.

11. « Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2017) », rapport, 24 juillet 2018.

en place des crédits spécialisés, ou encore en distinguant comptabilités générale, budgétaire et analytique.

Volonté de se conformer au droit commun ou besoin de rationaliser une organisation de plus en plus importante et jugée « trop verticale et trop rigide » par les personnes qui y exercent¹² ? Cette situation résulte sans doute d'un mélange de ces deux arguments. Il n'en demeure pas moins légitime, sans qu'il soit ici question de faire un état des lieux exhaustif des évolutions ayant conduit à infléchir la spécificité organisationnelle de l'Élysée, de s'interroger à ce stade du raisonnement sur ce qu'il reste de l'autonomie de gestion du chef de l'État.

... pour une autonomie relativement préservée

Certes, le processus de dé-sanctuarisation semble de prime abord conduire à la disparition de l'autonomie de gestion présidentielle. Cependant, il peut également être perçu comme un moyen de la renouveler.

67

Gardons en effet à l'esprit que ce processus prend sa source dans une volonté du chef de l'État et non dans l'ordre étatique. C'est bien Nicolas Sarkozy – et à sa suite les présidents qui lui ont succédé – qui a décidé de soumettre l'Élysée au contrôle de la Cour des comptes. C'est également son équipe qui, la première, a mis de l'ordre dans l'administration élyséenne, recherché des économies et institué des règles inspirées de la comptabilité publique. De même, c'est François Hollande qui a instauré le premier règlement budgétaire et comptable de l'Élysée, et c'est Emmanuel Macron qui a été à l'origine de la réorganisation des services.

En tout état de cause, la restriction des contours de l'autonomie financière et administrative de l'Élysée est bien le résultat d'une somme de décisions internes à la présidence. Cette normalisation maîtrisée permet ainsi au chef de l'État de garder la main sur son administration et de contribuer effectivement à l'interprétation de ses propres compétences – ici, en matière d'organisation des services. N'est-ce pas là un moyen de préserver son autonomie tout en s'adaptant aux exigences de la légalité administrative ?

Par ailleurs, la dé-sanctuarisation de l'organisation élyséenne ne conduit pas à une remise en cause du statut constitutionnel du chef de l'État ni, par là même, à la désacralisation de sa fonction. Là encore, les mutations auparavant décrites invitent à réexaminer la relation entre le chef de l'État et la présidence. Si, jusqu'au milieu des années 2000, ces

12. Assemblée nationale, rapport n° 2301, 10 octobre 2019, annexe 32.

deux entités étaient envisagées comme un tout, il semble que cette vision soit dorénavant largement dépassée. D'une part, le Palais ne se réduit plus à quelques collaborateurs et une poignée d'employés dits de maison attachés à la personne du président. Il emploie en moyenne huit cents agents qui participent tous, de près ou de loin, à l'exercice des missions constitutionnelles de celui-ci.

D'autre part, les différents contrôles réalisés depuis 2008 – des comptes, des documents administratifs, ou encore de la responsabilité des collaborateurs du chef de l'État – sont le témoin d'un abandon progressif de la confusion entre président de la République et présidence de la République. Là où hier l'irresponsabilité constitutionnelle accordée au chef de l'État irradiait sur toute l'institution, une dissociation s'opère aujourd'hui de plus en plus fréquemment.

68 D'ailleurs, et malgré cette évolution, la part de l'autonomie organique attachée directement à la personne du chef de l'État demeure fortement protégée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En ce sens, ce dernier a jugé, en 2012, contraire au principe de séparation des pouvoirs une disposition législative fixant le traitement du président de la République¹³. Cette décision, vivement critiquée par Olivier Beaud, qui s'insurge contre un détournement du principe de séparation des pouvoirs¹⁴, montre bien – s'il en était besoin – que la vision autonomiste est loin d'être éteinte ; son champ d'application s'est simplement quelque peu resserré.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LA SÉPARATION DES POUVOIRS ?

Les évolutions qui ont touché l'autonomie de gestion de la présidence de la République depuis le début des années 2000 sont susceptibles de provoquer deux types de réaction, qui varient selon l'échelle de valeur considérée. Tandis que les personnes qui reconnaissent dans la transparence de la vie publique le seul moyen de rénover la démocratie considèrent ces évolutions comme inéluctables et bienvenues, les partisans d'une conception plus traditionnelle, selon laquelle chaque organe de l'État doit maintenir son autonomie de gestion pour préserver une certaine souveraineté, les perçoivent comme une atteinte au principe fondateur de séparation des pouvoirs.

13. Décision 654 DC du 9 août 2012.

14. « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République... », art. cité.

Sans s'aventurer sur le terrain des idées, envisager ces arguments à la lumière du droit devrait permettre de démêler le vrai du faux et de s'interroger objectivement sur la portée politique et institutionnelle d'un tel bouleversement.

*Séparation des pouvoirs et transparence :
une ambition démocratique commune*

Bien qu'ils semblent se trouver en opposition lorsqu'il est question d'autonomie financière et administrative d'un organe constitutionnel, les principes de séparation des pouvoirs et de transparence ont de nombreux points communs. Outre le fait qu'ils prennent l'un et l'autre leur source dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (art. 16 pour le premier, art. 14 et 15 pour le second), ces deux principes sont des instruments pour parvenir à un objectif précis, et non une fin en soi.

69

Pour ce qui est de la « séparation des pouvoirs », cette spécificité commune a pour conséquence une forte indétermination conceptuelle : Michel Troper en a relevé pas moins de six acceptions¹⁵. Le seul élément clair et certain dans ce foisonnement de définitions est la vocation libérale et démocratique de ce principe.

La transparence de la vie publique a, elle aussi, une finalité démocratique évidente. Sa vocation est de « structurer, voire [...] légitimer le système représentatif, le mandat du représentant ». C'est pour parvenir à cet objectif que le droit public a mis en place de « nouvelles formes d'organisation, de contrôle et de légitimation politiques »¹⁶. Ces dernières ont une importance d'autant plus décisive que la transparence a été érigée en 2015 au rang de droit constitutionnel¹⁷. Or l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qualifié par Régis Fraisse, conseiller d'État, de « clef de voûte des droits et libertés »¹⁸, consacre non seulement la séparation des pouvoirs, mais aussi la garantie des droits.

Dès lors, il paraît légitime de concilier les principes de séparation des pouvoirs et de transparence de la vie publique.

15. « Les nouvelles séparations du pouvoir », in Sandrine Baume et Biancamaria Fontana (dir.), *Les Usages de la séparation des pouvoirs*, Paris, Houdiard, 2008, p. 17-18.

16. Jean-François Kerléo, « La transparence de la vie publique en droit », *Sens-Dessous*, n° 20, 2017, p. 16 et 23.

17. Décision 471 QPC du 29 mai 2015. Pour plus de précisions, cf. Léo Griffaton-Sonnet, « Quelle portée pour l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 112, 2017, p. 899-918.

18. « L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et libertés », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 44, 2014, p. 9-21.

Retour aux sources du principe de séparation des pouvoirs ?

La séparation des pouvoirs, telle que conceptualisée par Locke et Montesquieu, n'est pas un principe de droit positif mais bien une notion de philosophie politique. Il s'agit d'un instrument protéiforme au service d'une finalité libérale claire: la non-confusion des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire dans les mains d'un même organe.

Des interactions entre ces trois pouvoirs sont cependant nécessaires. L'objectif est alors d'établir un équilibre entre les organes qui les détiennent pour qu'aucun ne prenne une importance telle que la démocratie serait mise en danger. C'est cette idée que Patrick Wachsmann défend en affirmant qu'il ne faut pas confondre « la séparation des pouvoirs avec une interdiction de principe faite à chacun des pouvoirs d'avoir part à l'exercice des prérogatives de l'autre¹⁹ ».

70

Vues sous cet angle, les différentes réformes impliquant contrôles, mise au pli du droit commun et, finalement, encadrement de l'autonomie financière et administrative de la présidence de la République ne portent pas inévitablement atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Au contraire, la transparence est, dans ce cas, considérée comme un moyen de pallier le déséquilibre des pouvoirs qui procède de la présidentialisation du régime et permet, par là même, de restituer un certain nombre de prérogatives au Parlement.

In fine, envisager la séparation des pouvoirs à la lumière des exigences en matière de transparence de la vie publique favorise un retour aux sources libérales de ce principe. Pour que l'équilibre précaire entre les pouvoirs subsiste, il faut cependant veiller à ne pas pousser la transparence à son paroxysme, au point qu'elle devienne un vecteur de défiance et de suspicion. Surtout, elle ne doit pas réduire à néant l'autonomie de gestion de l'Élysée – laquelle contribue, nous ne l'avons pas assez dit, au bon fonctionnement des institutions.

*

Au terme de cette réflexion, l'autonomie financière et administrative de l'Élysée apparaît amoindrie mais néanmoins toujours vivante. Ses contours ont été remodelés par les exigences en matière de transparence de la vie publique, s'adaptant ainsi aux besoins de l'époque – des besoins politiques et sociétaux. Certes, la transparence a contribué à modifier

19. « La séparation des pouvoirs contre les libertés », *L'Actualité juridique, droit administratif*, n° 12, 2009, p. 617.

la perception de la présidence de la République, sans doute dans le sens d'une dé-sanctuarisation. En aucun cas, toutefois, elle a conduit à désacraliser le personnage du chef de l'État. Si désacralisation il y a, ses causes se nichent ailleurs, sur le terrain de la posture médiatique et politique sans doute. Mais pas sur le plan de l'autonomie administrative et financière de l'institution qui, malgré tout, demeure.

R É S U M É

Alors que, des siècles durant, l'absence de contrôle sur l'organisation administrative et financière de la présidence de la République a permis de préserver son autonomie, la montée en puissance des exigences en matière de transparence de la vie publique depuis le début des années 2000, combinée à de nouvelles aspirations citoyennes, a changé la donne. Que reste-t-il alors du principe d'autonomie de gestion de la présidence, historiquement ancré et perçu comme le corollaire de la séparation des pouvoirs ? Technique en apparence, cette étude permet en réalité de s'attarder sur un phénomène peu connu qui pourtant modifie de manière lente mais affirmée la perception qu'ont les juristes, et plus largement les citoyens, de l'Élysée en tant qu'organisation administrative.

LA COMMUNICATION ÉLYSÉENNE

« Pourquoi parler à la télé et pas sur les réseaux sociaux cette fois-ci ? » demande Brigitte Macron en maillot de bain à son président d'époux. « Les jeunes ne savent pas ce que c'est que l'Afghanistan », répond le chef de l'État, lové dans un transat appuyé contre les créneaux du fort de Brégançon, sa résidence estivale. En une du *Canard enchaîné*, le dessin de Lefred-Thouron résume bien l'été 2021 d'Emmanuel Macron.

73

Deux jours plus tôt, au journal de 20 heures de TF1, le président expliquait solennellement à plus de six millions de Français, pour beaucoup après une journée à la plage en ce début du mois d'août, ce qu'il fallait penser du retour des talibans à Kaboul. Peu auparavant, il était apparu sur les téléphones portables pour vanter la vaccination, contrant les cris – « Liberté ! » – de centaines de milliers de manifestants hostiles au « passe sanitaire » qui, de Bayonne à Toulon, le soupçonnent de manipulation. Entre le 2 et le 6 août, le chef de l'État a publié pas moins de douze vidéos sur son compte Instagram, dont la plus commentée le fait apparaître en tee-shirt noir. De courtes pastilles réalisées de sa main rappelant celle de décembre 2020 dans laquelle il surgissait, les yeux brillants de fièvre, de la thébaïde versaillaise où l'avait isolé la Covid-19.

Tout au long d'un quinquennat jalonné de crises, le président quadragénaire est partout : en bras de chemise pour conduire, de mairie en mairie, le grand débat national en réponse à la crise des « gilets jaunes » ; l'air grave à la télévision pour annoncer le confinement du pays ; dans les colonnes de la presse quotidienne régionale pour donner le cap des réformes ; très rarement en conférence de presse. Et aussi, comme une marque de ce quinquennat, sur ces applications aux noms barbares nés d'internet – Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, TikTok, Snapchat –,

progéniture d'une époque mondialisée, inquiète, éruptive, où la vitesse le dispute à l'éphémère.

À la différence d'autres grandes démocraties tels la Grande-Bretagne et les États-Unis, pas de porte-parole à l'Élysée. La courte expérience de David Martinon en 2007-2008 mise à part, la parole du président-monarque reste sacrée: il est le seul à pouvoir la porter.

Sous toutes ses formes, par tous les temps, garder le lien avec le pays. Communiquer. Et tenter, toujours, de contrôler le message.

74 « Puisque ces mystères me dépassent, feignons d'en être l'organisateur. » La formule du personnage du photographe de la pièce de Jean Cocteau *Les Mariés de la tour Eiffel* (1921) sied à merveille à la communication de l'Élysée, exercice de funambule qui, à l'instar de l'ouvrage de Pénélope, demande à être sans cesse remis sur le métier. De vœux du Nouvel An en 14 Juillet, de 8 Mai en 11 Novembre, de déplacements en région en tournées à l'étranger, de réforme en réforme, de crise en crise. Organiser les mystères du pouvoir, par temps calme mais surtout quand souffle la tempête, telle est la mission de myriades de grands manitous, plumes, conseillers, diplomates, attachés de presse et autres petites mains, au service et avec la complicité tantôt active, tantôt subie, du locataire du bureau présidentiel.

« Transformer les décisions en explications »: c'est la définition proposée par Franck Louvrier, conseiller en communication durant tout le quinquennat de Nicolas Sarkozy, longévité rare sous la V^e République¹. « À la différence de la conquête du pouvoir, là tu es dans l'exercice du pouvoir, tu ne te positionnes pas par rapport à un concurrent mais face aux millions de Français qui veulent savoir ce que tu fais », explique le maire de La Baule. Pendant cinq ans, cet homme affable a répondu jour et nuit aux journalistes sans hausser le ton, calmant le jeu après les emportements d'un patron mi-haï, mi-adulé par l'opinion, mettant en scène des sujets aussi divers que le divorce et le remariage du président, des réformes difficiles comme celle des retraites et une crise sans précédent de la zone euro. « Nicolas Sarkozy partait d'un principe: la question n'est pas de savoir si ça va se savoir mais quand. À partir de là, il vaut mieux être organisateur qu'en défensive », dit-il en souvenir d'une époque charnière marquée par une triple révolution: le quinquennat, internet et le téléphone portable.

1. Sauf mention contraire, les citations données dans le texte proviennent d'entretiens avec l'auteure réalisés entre mai et septembre 2021.

DE LA FAÇONDE GAULLIENNE À LA PAROLE RARE

Sous Charles de Gaulle, les choses étaient plus simples. Le 25 mars 1959, le Général, revenu aux affaires l'année précédente, donne sa première conférence de presse de président de la République devant un demi-millier de journalistes convoqués au salon Murat du palais de l'Élysée. Avant lui, le chef de l'État, à la tête d'un régime parlementaire, n'avait pas à s'exprimer de la sorte et entrer ainsi – on s'en offusqua à l'époque – dans le salon des Français. « Les conférences de presse de De Gaulle ? Magiquissime ! s'enthousiasme Clément Leonarduzzi, conseiller en communication d'Emmanuel Macron. L'imaginaire français, la posture sacralisée, la faconde : pour moi, c'est le *must* du *must*. Impossible à reproduire aujourd'hui tellement l'époque est différente. »

Six décennies après en effet, comment ne pas être fasciné par les images en noir et blanc de cet officier aux bras immenses, aux mains mobiles, assis sur une estrade devant un rideau de brocart ? À l'heure des balbutiements de la télévision, l'homme du 18 Juin a le sens de la formule. De la « *punchline* », dirait-on aujourd'hui, et bon nombre d'entre elles lui ont survécu : « On peut sauter comme un cabri en disant "l'Europe, l'Europe, l'Europe", mais ça n'aboutit à rien ! », « Pourquoi voulez-vous qu'à 67 ans je commence une carrière de dictateur ? ». Décor majestueux, acteur principal qui ne l'est pas moins et public masculin docile : les questions sont négociées en amont avec les journalistes, que de Gaulle traite en coulisses de « stylographes », ce qui n'empêche pas tout le monde d'applaudir à la fin. Ministre de l'Information à partir de 1962, Alain Peyrefitte supervise même la trame du journal télévisé, avant de faire évoluer les choses vers légèrement plus d'indépendance des médias.

Après l'ère compassée du Général, la présidence Pompidou se montre un peu plus ouverte sur la vie privée du chef de l'État, qui, avec son épouse Claude, fait entrer le design et l'art contemporain sous les plafonds peints de l'Élysée. Tandis que l'ORTF vit ses dernières heures, le président se prête lui aussi à l'exercice des conférences de presse. Dans une séquence mémorable, le 22 septembre 1969, son amour de la poésie lui fera citer Paul Éluard en réponse à une question sur les amours interdites entre une professeure de lettres, Gabrielle Russier, et l'un de ses élèves, menant au suicide de l'enseignante.

La vraie rupture arrive avec Valéry Giscard d'Estaing, inventeur de codes et de modes d'expression encore de mise aujourd'hui. Audacieux et plus irrespectueux qu'il n'en a l'air, le président de 48 ans au parcours de haut fonctionnaire et à la diction typique de la grande bourgeoisie

veut rompre avec la pompe gaullienne. Faire neuf, jeune, sportif, sur le modèle américain.

Dans la course à l'Élysée de 1974, il s'offre les services de Jacques Hintzy, de l'agence Havas, pour qui « on élit un homme, pas un programme », et consulte Joseph Napolitan, ancien conseiller du président Kennedy. Sa fille aînée, Valérie-Anne, s'occupe de la campagne, sa cadette, Jacinte, pose à ses côtés sur ses affiches collées par des militants vêtus d'un tee-shirt « Giscard à la barre ». Une campagne filmée par Raymond Depardon, qui devra attendre près de trente ans pour avoir le droit de diffuser son documentaire, retenu par le président commanditaire qui en était aussi le propriétaire.

76 Dans sa déclaration de candidature, « Giscard » exprime son désir de « regarder la France au fond des yeux » – « au fond des œufs », s'amuse Thierry Le Luron, humoriste star de l'époque. Cassant tous les codes, y compris une fois élu, le président se laisse filmer en maillot de bain pendant ses vacances à Saint-Jean-Cap-Ferrat, sur des skis à Courchevel, joue de l'accordéon à la télévision. Il convie des éboueurs maliens à un petit-déjeuner à l'Élysée, s'invite à dîner chez les Français, à qui il présente ses vœux pour 1976 aux côtés de son épouse, Anne-Aymone, devant un feu crépitant. Plus que tout, Valéry Giscard d'Estaing comprend l'importance de la télévision, compagne quotidienne des Français, qui n'étaient qu'un tiers à être équipés au départ de De Gaulle. La boîte à images, désormais en couleurs, est entrée dans les foyers et les cafés du pays. « Du point de vue de la communication, Valéry Giscard d'Estaing est certainement le président le plus disruptif de la V^e République », estime Gaspard Gantzer, « monsieur Com' » de François Hollande entre 2014 et 2017 : « On s'est parfois moqué de lui mais je ne peux que m'incliner devant sa modernité, la qualité et l'ampleur des prises de risque. Quarante ans après, on ne fait au fond que singer ou répéter ce qu'il a inventé dans les années 1970. »

L'isolement inhérent à la fonction, la crise économique et les tensions sociales grignoteront le capital sympathie du président désireux d'apparaître à l'aise avec toutes les catégories de Français, qui finiront par lui reprocher sa morgue et une certaine distance. Comme si le destin se jouait de lui, Valéry Giscard d'Estaing, pionnier de la communication politique, quitte l'Élysée sur un coup d'éclat aussi raté qu'inoubliable : une séquence télévisée où, le visage défait, il met la France entre les mains de « la Providence », lui dit « au revoir » et sort de la pièce, de longues secondes plus tard, au son de *La Marseillaise*.

Les quatorze années de règne qui suivront, celles du « sphinx » François Mitterrand, marqueront un certain apogée de la communication

présidentielle orchestrée par le duo Jacques Pilhan-Gérard Colé, rejoints par le publicitaire Jacques Séguéla. L'organisation de l'agenda présidentiel en séquences, la parole rare, les effets de surprise, les émissions spéciales, l'appel à l'imaginaire par des rites puissamment métaphoriques : autant de recettes concoctées à ce moment-là pour un président érudit, duplice, mystérieux et... atteint d'un cancer. Une maladie que ses proches s'évertueront à dissimuler. Tout comme l'existence de sa fille, Mazarine, secret bien gardé y compris dans la sphère médiatique.

En tirant le meilleur parti de la magnificence inhérente à la fonction présidentielle, ses conseillers sauront faire oublier un début de septennat difficile et impopulaire, sanctionné par une cohabitation à partir de 1986. « Colan et Pillé », comme les surnomme *Le Canard enchaîné*, mettront en scène le lien entre la France éternelle et un chef de l'État qui gravit, chaque week-end de Pentecôte, la roche de Solutré, en Bourgogne. Et moderniseront l'image d'un dirigeant lettré que d'habiles formules – « La force tranquille », « Génération Mitterrand » – feront paraître tantôt proche des jeunes, tantôt protecteur, tantôt garant de la France des villages et des clochers.

77

Ils lui souffleront la mutine réplique lancée à Yves Mourousi sur le plateau de TF1, le 29 avril 1985. « Vous savez ce que c'est que "chébran", Monsieur le Président ? » demande le présentateur vedette. « C'est déjà un peu dépassé, vous auriez dû dire "câblé" », rétorque celui que la France surnomme gentiment « Tonton ». Renaud, idole des jeunes, en fera une chanson – « Tonton, laisse pas béton » – qui contribuera à sa large réélection en 1988.

François Mitterrand le séducteur, qui donne presque exclusivement la parole aux journalistes femmes lors des conférences de presse des Conseils européens, laissera dans l'histoire du débat politique des moments d'une qualité exceptionnelle sur le fond et sur la forme, tel le duel télévisé en 1992 à la Sorbonne face à Philippe Séguin, à propos du traité de Maastricht.

Jacques Pilhan restera au service de Jacques Chirac, dont la fille Claude prendra les rênes de la communication, épaulée par Laurent Glépin et Agathe Sanson. Dans un paysage encore dominé par les médias traditionnels, la parole présidentielle est distillée avec parcimonie, pour ne pas dire pénurie, entre deux voyages à l'étranger. L'homme qui a refusé d'engager la France dans la guerre en Irak choisit des diplomates pour sa communication internationale : Catherine Colonna et Jérôme Bonnafont, futurs ambassadeurs de France. Une habitude que ses successeurs auront tendance à abandonner, au profit de purs communicants. Plutôt distant avec les journalistes, le président vient parfois à leur rencontre en voyage,

les saluant de sa grande main – « Les meilleurs sont là ! » –, pour une causerie informelle dans le hall de son hôtel devant une bière et un bol de cacahuètes.

De retour en France, le chef d'État ancré en Corrèze, amateur de tête de veau, qui tâte le cul des vaches lors d'interminables visites au Salon de l'agriculture, tient à son image d'homme du terroir. Sans parler, ou si peu, de ses passions secrètes. « Chirac était un très bon comédien. On a découvert, surtout après sa mort, son goût raffiné des arts asiatiques alors qu'il a laissé dire durant toute sa carrière politique qu'il aimait l'humour gras et la Corona... Emmanuel Macron, lui, ne sait ou ne veut pas jouer ce jeu-là », souligne Sylvain Fort, pilier de l'équipe de communication de ce dernier jusqu'en 2019. Le style Chirac, c'est aussi des formules comme le fameux « abracadabrantésque » lâché à la télévision en septembre 2000 ou le prémonitoire « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs » dans un discours sur le réchauffement climatique prononcé en Afrique du Sud en 2002.

78

Dernier président de l'ère pré-internet, Jacques Chirac peut se permettre de se taire des semaines entières, comme durant la canicule de l'été 2003, qui tue des dizaines de milliers de personnes âgées en France. En l'absence du chef de l'État, en vacances au Canada, c'est le ministre de la Santé, Jean-François Mattei, qui s'adresse à la France en deuil, en polo, à la télévision. Une désinvolture qui lui coûtera son ministère. Tout aussi impensable aujourd'hui est le silence présidentiel durant les troubles de l'automne 2005, trois semaines de violences dans les quartiers populaires déclenchées par la mort de deux adolescents à Clichy-sous-Bois, le 27 octobre. Le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, est en première ligne pour contenir l'embrasement dont parle le monde entier. Jacques Chirac n'interviendra à la télévision que le 14 novembre, six jours après la proclamation de l'état d'urgence.

PRÉSIDENTENCE AGITÉE VS PRÉSIDENTENCE « NORMALE »

Durant la campagne présidentielle de 2007, de nouvelles venues appelées chaînes d'information en continu ne laissent aucun répit aux candidats de tête – Nicolas Sarkozy, Ségolène Royal, François Bayrou –, suivis du matin au soir par des hordes de caméras avides de mouvement et de nouveautés. Dès l'élection de son patron, Franck Louvrier leur donne accès à la salle de presse du Palais, devant lequel des reporters infatigables, qu'il faut nourrir de l'aube au crépuscule, passent des heures sur le trottoir en duplex, en direct. Fini, le silence organisé, reléguée, la

présidence rare, place à l'hypercommunication. « Il y a une accélération avec le quinquennat qui fait que le président est à la fois Premier ministre, ministre des Sports, ministre de l'Intérieur », remarque Frédéric Dabi, directeur général adjoint de l'institut de sondages Ifop.

Loué autant que critiqué pour son énergie débordante doublée d'un franc-parler et d'un volontarisme qui sied à l'électorat de droite, auquel il s'adresse en priorité, Nicolas Sarkozy est d'emblée surnommé « l'hyper-président ». Prenant en main toutes les séquences jadis dévolues au Premier ministre, il reçoit des « victimes » à l'Élysée, multiplie les déplacements, s'expose sans filtre, y compris lorsqu'il monte quatre à quatre les marches de l'Élysée après un jogging matinal.

Le samedi 23 février 2008 au Salon de l'agriculture, il frôle un visiteur qui refuse de lui serrer la main. « Touche-moi pas, tu me salis », lance l'irrité au chef de l'État. « Casse-toi alors, casse-toi, pauv' con », murmure entre ses dents un président agacé qui n'a pas encore appris à se méfier de la fonction « caméra » des téléphones portables. Filmée par un spectateur, la scène, devenue virale, est rachetée par *Le Parisien*. L'Élysée est pris de court. « On s'est rendu compte qu'on n'avait pas les outils pour répondre à cela, à part une personne qui s'occupait du site de la présidence », reconnaît Franck Louvrier. Le service de veille internet de l'Élysée était né. De cet épisode, Nicolas Sarkozy fera un mea-culpa. « Ce fut une bêtise que je regrette encore aujourd'hui. En agissant ainsi, j'ai abaissé la fonction présidentielle », écrit l'ex-président dans *La France pour la vie* (2016).

79

Au-delà de l'anecdote, cet épisode témoigne de l'irrespect croissant à l'égard du personnel politique auquel doivent se confronter tous les communicants de ce début de XXI^e siècle. « Avant Sarkozy, on n'avait jamais osé insulter un président, note Marion Burlot, attachée de presse à l'Élysée à la fin du quinquennat de François Hollande et responsable du service de presse au début de celui d'Emmanuel Macron. Ce n'est pas un problème de personne mais d'une certaine frange de la population qui a décidé que la fonction présidentielle ne vaut plus rien. »

Comment hisser un président « normal » à la hauteur de la fonction ? Le sujet occupera beaucoup les communicants de François Hollande – Christian Gravel d'abord, Gaspard Gantzer ensuite, avec une incursion de l'ancien présentateur de télévision Claude Sérillon.

En rupture avec son prédécesseur, le président socialiste rate le coche assez vite après son élection au printemps 2012. Son style tout en rondeur tranche avec la fougue sarkozyste. Il décroche, disparaît, part en vacances. « Résultat : au moment de l'intervention du 17 septembre sur TF1, il est

déjà dans les cordes et subit le syndrome de délégitimation notamment par la droite, qui pensait qu'il avait manqué une semaine de campagne à Nicolas Sarkozy pour gagner, se souvient Frédéric Dabi. Les Français, même ceux qui ne l'aimaient pas, ont été biberonnés à un Sarkozy omniprésent et ils ont ressenti une forme de vide. François Hollande a eu tout de suite une forme d'impopularité tranquille, il n'avait pas le costume. » S'ouvre alors une ère ouverte où le chef d'État qui dit ne pas faire de différence entre la presse et les Français explique lui-même sa politique, multipliant les rencontres « off » et les textos aux journalistes, avec lesquels il s'est parfois lié d'amitié. Si ses équipes tentent d'organiser les choses, elles ne peuvent rien quand le président prend lui-même les choses en main.

80 Dans la rubrique « cauchemar de com' », l'affaire dite Leonarda, en octobre 2013, reste un cas d'école. Depuis plusieurs jours, la France s'émeut du sort d'une Kosovare de 15 ans interpellée dans un bus scolaire du Doubs en vue de son expulsion. Dans les couloirs du pouvoir, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, et le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, s'opposent sur l'épilogue à donner à ce feuilleton médiatique : l'un veut garder toute la famille sur le sol français, l'autre non. François Hollande tranche et, plutôt que de faire un communiqué, annonce à la télévision que Leonarda et sa sœur pourront rester en France si elles le souhaitent. « C'est mort », réagit aussitôt l'adolescente devant les caméras installées dans le salon familial. « Ce qui est grave, c'est que les chaînes d'information aient pu me mettre, moi, prenant une décision, en face de la famille de Leonarda. Comme s'il y avait une équivalence dans les prises de parole, regrette huit ans plus tard François Hollande. Ce n'était pas à moi de parler. »

Une actualité tragique lui donnera l'occasion de retrouver la solennité inhérente à sa fonction : les attentats de janvier et novembre 2015, les plus graves jamais commis en France par temps de paix.

« L'allocution présidentielle du soir du 13 novembre 2015 est sans doute la communication la plus importante que j'ai faite », considère l'ancien président. Prévenu au Stade de France des attaques en cours, le chef de l'État est interrogé tôt dans la soirée : quand va-t-il s'exprimer ? « Je prends cette décision : je m'exprimerai quelle que soit l'heure, quand j'aurai une vision complète de ce qui s'est produit. Il fallait attendre la fin de la prise d'otages, attendre que le conseil des ministres ait décrété l'état d'urgence et savoir si on avait neutralisé les terroristes complices ou directement en cause. À minuit, je décide de parler. » L'intervention est en direct, sans filet. « J'avais un plan en tête mais je ne savais pas quels

mots j'allais utiliser. J'arrive devant mon pupitre, il n'y a qu'une caméra. Je dois dire à la fois ce que j'ai ressenti de ce qui nous arrive, "horreur", "acte de guerre", les décisions prises, et un mot pour les familles. Je sais que je dois être court, cinq-six minutes. Je sais comment commencer mais pas comment je vais finir. Pour que cette intervention marque les esprits, il faut qu'elle vienne du plus profond de soi-même et non donner l'impression d'être formatée. Elle ne saurait non plus être désordonnée: qu'est-ce qu'on penserait d'un président qui cherche ses mots, qui bredouille, qui hésite ? » raconte-t-il d'une traite. « Je savais que les Français ne regarderaient peut-être pas cette allocution mais qu'elle allait rester dans l'Histoire, poursuit-il. Même si après je fais une deuxième intervention moins solennelle, plus lourde d'émotion puisque je suis sur les lieux mêmes du Bataclan, je sais qu'elle aura moins de force que celle de l'Élysée, ce qui montre l'importance du lieu lui-même. » François Hollande le pudique n'en dira pas plus sur ce moment d'émotion pure. « Il a eu beaucoup de mal à se faire maquiller avant l'intervention, se remémore Marion Burlot, qui était à ses côtés. On voyait le père qui s'inquiétait pour ses enfants, il voyait ces jeunes de leur âge, ces noms, ces images horribles. C'est la première fois que je le voyais vraiment touché. Je me suis dit qu'il allait pleurer pendant la déclaration, mais non, il a beaucoup pris sur lui. »

81

Quand l'heure est grave, quand un pays aussi monarchique que la France est meurtri, engagé ou attaqué, une intervention solennelle du président reste l'expression reine. « La meilleure forme de communication, tout bien pesé, c'est l'allocution présidentielle, confirme François Hollande. On va directement auprès des Français, on va entrer chez eux, ils seront au rendez-vous quelle que soit l'heure, et on va être entendu. Ce qui fait la force et le prestige de la fonction, et sa majesté sans doute, c'est qu'à un moment on se tourne vers la personne qui décide de notre avenir. »

À chaque fois, les sondages ne s'y trompent pas. Plus vingt points de pourcentage pour François Mitterrand au moment de l'invasion du Koweït en août 1990. Plus dix points pour François Hollande après les attaques de novembre 2015. Plus quinze points pour Emmanuel Macron à l'annonce du premier confinement du pays, en mars 2020.

Deux jours après la dramatique journée du 13 novembre, malgré le deuil et l'effroi qui étreignent la France, François Hollande honore, à la surprise de ses hôtes, le rendez-vous avec les journalistes Gérard Davet et Fabrice Lhomme, qui préparent un livre sur lui. Le président pense au récit d'Alain Peyrefitte sur les années de Gaulle, au *Verbatim* (1993) de Jacques Attali sur la présidence Mitterrand. Lui qui a fait un peu

de journalisme au début de sa carrière ne se doute pourtant pas que l'ouvrage en cours d'élaboration contribuera à le démonétiser au pire moment de son quinquennat, au point de le faire renoncer à briguer un second mandat. « Ce n'est pas parce qu'ils regardaient des matches de foot ensemble, qu'ils partageaient des pizzas ou des barbecues qu'ils n'allaient pas utiliser les informations, déplore Gaspard Gantzer, tenu à l'écart de ce projet. Il a cru que l'amitié prévaudrait, que son pouvoir de conviction ou de séduction s'imposerait. Or il est tombé sur deux journalistes qui ont un rapport froid et clinique à leur sujet et qui n'ont pas hésité à utiliser toute la matière qui leur était fournie sur le ton de la confiance amicale. » François Hollande ne regrette pour sa part que deux choses : le titre et la date de parution du livre, qu'il n'a pas demandé à relire. « Le titre était un problème car, le pacte entre nous, c'était précisément "Le président dit aux Français". Le paradoxe, c'est que ce livre est plutôt à mon avantage mais que le titre et quelques phrases tirées de leur contexte ont donné l'impression que c'était une faute. »

QUAND JUPITER DESCEND DANS L'ARÈNE

Tout au long du quinquennat, un homme a observé tout cela de près, comme conseiller du président installé dans les soupentes du Palais, puis comme ministre de l'Économie : Emmanuel Macron.

Lorsqu'il arrive aux affaires en mai 2017, au terme de ce qui s'apparente à un formidable hold-up, le président élu a retenu la leçon. Il coupe les liens avec les journalistes : quasi silencieux le premier été, il maintient la presse à bonne distance lors des déplacements, envisage de n'emmener avec lui que des spécialistes du sujet du voyage et veut fermer la salle de presse de l'Élysée, qui sera sauvée après un long combat des rédactions épaulées par l'Association de la presse présidentielle. « Ils sont arrivés le couteau entre les dents, échaudés par la campagne, persuadés que les journalistes leur voulaient du mal », raconte Marion Burlot en référence à l'équipe de jeunes loups fidèles au président, où l'on trouve Sylvain Fort, Sibeth Ndiaye, première conseillère du quinquennat à prendre les rênes de la communication au quotidien, et Ismaël Emelien, conseiller spécial du chef de l'État. Interrogé sur ces débuts, Sylvain Fort s'inscrit en faux. « Il n'y a eu aucun ressentiment, assure-t-il. De la campagne n'est en aucun cas née l'idée que la presse méritait d'être punie d'une manière ou d'une autre, qu'il fallait lui rendre la monnaie de sa pièce. Ensuite, que le président ait voulu maintenir une distance, c'est certain : c'est son côté grand brûlé du quinquennat Hollande. » Pour Bruno

Roger-Petit, ancien journaliste entré au service du chef de l'État au début du quinquennat, « la volonté d'Emmanuel Macron n'était pas de créer une rupture mais de remettre chacun à sa place, de sortir d'un système de connivence qui s'était établi sous les deux quinquennats précédents. À partir du moment où vous avez un livre de journalistes qui empêche un président de se représenter, c'est un sujet. Il fallait que la presse retrouve la place qu'elle avait sous Mitterrand et Chirac. Quitte à ce que cela soit perçu comme brutal et désagréable ».

Malmené ou non, le quatrième pouvoir reprendra ses droits en révélant en juillet 2018, dans les colonnes du *Monde*, l'affaire Alexandre Benalla, qui referme une première séquence pour la jeune présidence. Les agissements de cet homme de confiance d'Emmanuel Macron qui s'est fait passer pour un policier lors d'une manifestation rejaillissent sur l'Élysée, où le couac de com' est immédiat. « Quand l'affaire est sortie, il n'y avait aucune information de la part des équipes du président. Certains se sont cassés en week-end, j'avais deux mille journalistes au téléphone et rien à leur dire », se souvient Marion Burlot. Trois ans après, si tout le monde au « château » (le surnom du palais de l'Élysée) veut croire que cet épisode « n'était pas l'affaire d'État qu'on a voulu en faire », Sylvain Fort reconnaît que le retard à l'allumage a contribué à faire durer le malaise : « Une crise qui n'est pas prise à la racine dans les vingt-quatre ou quarante-huit heures, ça échappe et ça ne se rattrape jamais, et c'est malheureusement ce qui s'est passé. »

83

Bruno Roger-Petit, envoyé en catastrophe à l'époque devant les caméras pour tenter de formuler une réponse, y voit une mésaventure typique des lieux. « J'ai lu beaucoup de livres, de mémoires de ceux qui ont travaillé dans cette maison, et je suis frappé de voir que c'est toujours la même histoire qui s'écrit », dit début septembre 2021 celui qui fera bientôt office de « monsieur Mémoire » de l'Élysée, dans son bureau où le portrait officiel d'Emmanuel Macron jouxte celui, un peu jauni, de François Mitterrand. « Vous avez toujours des électrons libres dans l'orbite présidentielle qui peuvent générer des turbulences, précise-t-il. C'est l'histoire des gardes du cardinal et des mousquetaires du roi. Une ontologie de la maison qui procède d'une ontologie présidentielle qui dit que tous les présidents veulent être libres par rapport à leur entourage. Et donc ils inventent des entourages, qui constituent l'entourage. Tous le font et ils en sont parfaitement conscients. »

Une crise peut en cacher une autre, bien plus profonde. À l'automne 2018 surgit un malaise social d'un genre nouveau : les « gilets jaunes », Français exaspérés qui réclament à la fois d'être consultés par référendum, de payer moins d'impôts, de vivre décemment de leur travail, d'offrir un

avenir à leurs enfants. Au-delà des revendications, la demande d'écoute et de considération est immense. Dans cette atmosphère de prise de la Bastille, la réponse doit viser juste.

Celle du président tiendra en deux mots: un « grand débat » qui le fait descendre dans les salles communales, à deux pas des ronds-points où des révoltés réclament parfois sa tête. Un choix risqué qui clive au château. « J'étais favorable au contact direct, mais la situation avait évolué de façon si radicale qu'il y avait vraiment un important risque dans la mise en œuvre », reconnaît Sylvain Fort. Avec le recul, Bruno Roger-Petit n'y voit que des avantages: « Le grand débat lui a permis de poser cette légitimité: vous m'avez élu président, ce n'est pas le fruit du hasard, vous êtes un peuple formidable, je vous reconnais comme tel et vous me reconnaissez comme président. »

84 Après être ainsi descendu dans l'arène, le chef de l'État distant que ses partisans surnommaient Jupiter – « celui qui fait tomber la foudre au bon endroit », sourit Bruno Roger-Petit – se transforme peu à peu en homme à tout faire de la communication, intervenant sur tous les fronts en évitant, le plus souvent, la contradiction. L'accélération est nette avec la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 qui inquiète, sidère et enferme le pays début 2020. Une période inédite que suivra au plus près le conseiller en communication du président Clément Leonarduzzi, successeur de l'éphémère Joseph Zimet.

« Nous sommes en guerre », « quoi qu'il en coûte »: ces formules clés du quinquennat sont prononcées à ce moment-là, lors d'allocutions télévisées synonymes de records d'audience. Le confinement du pays est annoncé le 16 mars, au terme d'une journée d'une tension extrême. « Il y a une humilité totale devant l'épidémie, on voit ce qui se passe et le président décide en conscience que c'est le moment d'agir et de protéger », relate Clément Leonarduzzi. Emmanuel Macron « peaufine, met en bouche, met sa patte, sa main, ses mots, son intonation », et se lance. Dans la France en passe d'être enfermée, plus de trente-cinq millions de personnes regardent cette adresse enregistrée une demi-heure à l'avance, un record qui sera battu un mois plus tard, le lundi 13 avril, quand le président fixe au 11 mai l'objectif de sortie de crise. Ce jour-là près de trente-sept millions de téléspectateurs sont au rendez-vous, presque deux fois plus que devant une finale de Coupe du monde de football gagnée par la France. « Si on cumule les réseaux sociaux et ceux qui écoutent, on fige 90 % des gens », calcule l'Élysée. Même satisfaction pour l'allocution du 12 juillet 2021 devant une image de la tour Eiffel, qui engendre cinq millions de vaccinations contre la Covid-19 les jours suivants.

Efficace. « Nous ne sommes ni partisans de la présidence ultra-rare ni de la présidence bavarde mais il faut que ce soit “performatif” : parler au bon moment, au bon public... parler de la France avec les Français », explique Clément Leonarduzzi.

Entre deux allocutions solennelles et trois déplacements, le président multi-instrumentiste s’invite sur tous les supports. Frédéric Dabi le compare à Fregoli, acteur italien célèbre pour ses multiples changements de costume. Résultat, des séquences aux allures d’inventaire à la Prévert : en une semaine, on voit le chef de l’État recevoir à l’Élysée les blogueurs McFly et Carlito, mis à contribution pour inciter les jeunes à se faire vacciner, donner un entretien-fleuve de vingt-trois pages sur son amour de la France dans le magazine *Zadig* et prononcer à Kigali un discours historique sur le rôle de la France dans le génocide de 1994 au Rwanda. « Une allocution solennelle devant trente millions de gens, c’est ultra-présidentiel, une discussion avec des maires dans une petite commune, c’est présidentiel, et une discussion directe *via* un téléphone portable avec des adolescents, c’est aussi être président. La République, c’est la France tout entière », résume Clément Leonarduzzi, pour qui la communication multicanale est une nécessité. « Dans le moment que l’on vit, où tout est brouillé et éphémère, ajoute-t-il, la politique de la chaise vide ne peut être une solution. » Au risque de se perdre ? « On sait que la parole politique désordonnée, anarchique, abîme beaucoup la politique, mais on ne peut pas tout maîtriser. La leçon du quinquennat, c’est qu’il n’y a plus de juste distance : ce sont des “*stop and go*”, du pilotage au plus près, il ne peut pas y avoir de doctrine absolue », dit Sylvain Fort, avant de préciser : « Ce n’est évidemment pas ma tasse de thé, mais il n’y a pas le choix. L’interview aux *Échos* ou à *Challenges*, aucun ado ne va la voir. Ce qui est resté de la doctrine de départ, c’est le refus persistant d’un rapport de connivence : le président ne fait pas de dîners de journalistes. »

85

Franck Louvrier, approché pour travailler auprès d’Emmanuel Macron, déplore une communication « erratique, sans stabilité, trop collée au moment » : « Il a construit un personnage mais lequel ? Il est un objet non identifié parce que la théorie du “en même temps” fragilise, elle ne stabilise pas. » Gaspard Gantzer le constate en riant : « On est passé de Jupiter au président “youtubeur” ! »

Interrogé fin août 2021 sur sa définition de la communication élyséenne, à l’orée d’une campagne déjà synonyme d’effervescence médiatique exacerbée, presque douloureuse, Jacques Séguéla calme le jeu en citant François Mitterrand : « Est élu l’homme, la femme, qui raconte à son

peuple l'histoire qu'il a envie d'entendre à ce moment donné de son Histoire. À la condition expresse d'en être le héros crédible.»

R É S U M É

86 *Des conférences de presse de Charles de Gaulle en majesté sous les ors de l'Élysée à la grouillante frénésie des réseaux sociaux des années François Hollande et Emmanuel Macron, en passant par la télévision toute-puissante des ères Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand, le surgissement d'internet, du téléphone portable et des chaînes d'information en continu dont le pouvoir s'est affirmé sous Nicolas Sarkozy, coïncidant avec le quinquennat, la communication de l'Élysée ne cesse de se réinventer. Elle demeure un élément essentiel de l'action présidentielle, qu'elle met en scène pour mieux la faire comprendre, au risque d'être dénoncée comme un maquillage suspect. La multiplication des supports médiatiques, l'accélération des séquences et le scepticisme d'une partie croissante de la population constituent de vertigineux défis pour les présidents et les communicants de demain.*

L'ÉLYSÉE EN LITTÉRATURE
ET AU CINÉMA
LA REPRÉSENTATION
D'UN LIEU DE POUVOIR

« **P**ar métonymie. La présidence de la République française. » Dernier élément de la définition de l'Élysée proposée par le *Dictionnaire de l'Académie française* – après avoir rappelé la dimension mythologique du mot, indiqué qu'en un sens littéraire il signifie « lieu délicieux, séjour enchanteur » et précisé aussi qu'il renvoie désormais à la « résidence du chef de l'État à Paris et [au] siège de la présidence de la République française »¹ – on ne saurait, en effet, l'y réduire. Car, avant la figure de style, l'Élysée est un lieu, et un lieu de pouvoir. Non pas le seul, bien sûr, mais, en France, dans l'histoire et sous la V^e République, sa place est remarquable. À leur façon, littérature et cinéma le soulignent.

Si, dans *Le Coup d'État permanent*, François Mitterrand regrette « le même régime dans les mêmes palais² », le général de Gaulle, dans ses *Mémoires d'espoir*, reconnaît avoir hésité. « Mais, comme ont disparu, depuis 1871, les châteaux jadis appropriés à une telle destination : celui des Tuileries incendié par la Commune, celui de Saint-Cloud brûlé par les Prussiens ; comme Versailles serait excessif ; comme le Trianon menace ruine ; comme Fontainebleau, Rambouillet, Compiègne, sont trop éloignés ; comme Vincennes – à quoi j'ai songé – se trouve en pleine restauration, je m'accommode de ce qui est tout de suite disponible

1. « Élysée », Dictionnaire-Academie.fr.

2. *Le Coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1964, p. 13.

et, au surplus, conforme à de longues habitudes administratives et parisiennes³. »

C'est donc au 55 que se situe l'Élysée et siège la présidence de la République. « Au 55 ? » s'étonne Catherine Frot dans *Les Saveurs du palais*⁴. Au 55, rue du Faubourg-Saint-Honoré, lui rétorque-t-on, comme Erik Orsenna le fait répéter au personnage de *Grand Amour* qui demande au chauffeur de taxi d'y être conduit : « Le palais, le palais même⁵ ? »

88 Les rues adjacentes sont connues. Mathieu Sapin signale dans *Le Château* les nombreux immeubles annexes qui voisinent le Palais et, lorsqu'un *Meurtre à l'Élysée* est romancé, on s'inquiète alors d'individus « surpris, tout autour de l'Élysée – rue de l'Élysée, aussi bien que rue du Faubourg-Saint-Honoré, avenue Gabriel ou avenue de Marigny – à faire des photos du palais présidentiel⁶ ». La place Beauvau est proche (en face), le ministre de l'Intérieur y vient « à pied » dans *Le Bon Plaisir*⁷ et, si certains noms de rue ont pu changer depuis lors, quand Raymond Poincaré s'y rend, « par l'avenue Malakoff, l'avenue du Bois et les Champs-Élysées, le landau et son escorte se dirigent alors vers le palais⁸ ».

Au 55, la loge d'honneur donne sur la cour du même nom avant les quelques marches qui précèdent le perron. C'est cette image de la façade de l'Élysée que l'on observe au générique de *Baron noir*⁹.

Cette entrée, toutefois, n'est pas la seule. Il en existe d'autres, notamment celle de la grille du Coq, avenue Gabriel, dessinée dans *Le Château*¹⁰, supposée plus discrète (également dans *Meurtre à l'Élysée*) comme le note encore, mais sans grande conviction, le général de Gaulle au moment de s'entretenir avec René Coty : « C'est par le parc que j'arrive, non par la cour d'honneur, dans l'espoir, du reste assez vague, d'échapper aux flots des photographes¹¹. » Un parc qui peut, tout à la fois, prendre « en quelques heures les couleurs de la mélancolie » sous la plume de Marc Dugain¹², offrir d'assister à la garden-party du 14 Juillet dans *Les Petites*

3. *Mémoires d'espoir* (1970-1971), in *Mémoires*, Paris, Gallimard, 2000, p. 1139.

4. *Les Saveurs du palais* (2012), de Christian Vincent.

5. *Grand Amour*, Paris, Seuil, 1993, p. 59-60.

6. Jean Duchateau, *Meurtre à l'Élysée*, Paris, Presses Pocket, 1987, p. 80.

7. Françoise Giroud, *Le Bon Plaisir*, Paris, Le Livre de poche, 1983, p. 19.

8. *Au service de la France*, Paris, Plon, 1926-1927, t. 3, p. 121.

9. *Baron noir* (2016-2020), série télévisée créée par Eric Benzekri et Jean-Baptiste Delafon.

10. Mathieu Sapin, *Le Château. Une année dans les coulisses de l'Élysée*, Paris, Dargaud, 2015, p. 49.

11. *Mémoires d'espoir*, op. cit., p. 902.

12. *Quinquennat*, Paris, Gallimard, 2015, p. 157.

Reines, La Conquête, ou permettre d'apercevoir la DS officielle du président dans la mini-série *De Gaulle, l'éclat et le secret*¹³.

Quelques exemples, sans exhaustivité, panorama bien incomplet, permettent alors d'illustrer la façon dont l'Élysée peut être représenté en lettres et en images. Pour observer ce que films et séries, romans ou bandes dessinées, journaux et mémoires révèlent des lieux.

SOUS LES ORS DE LA RÉPUBLIQUE

À l'intérieur du Palais, les dorures et la décoration attirent l'attention. « Une fois la grande cour traversée, nous avons commencé la visite. Nous avons découvert un salon dans lequel tout semblait être en or¹⁴. » De la littérature jeunesse au récit de campagne, une fois celle-ci terminée, les décors sont remarqués. Philippe Besson, à l'occasion de la « Cérémonie d'installation » du nouveau président Emmanuel Macron, « contemple les lourdes tentures rouges, les lustres gigantesques, les dorures¹⁵ ». Yasmina Reza décrit, elle, un dernier entretien avec le président Nicolas Sarkozy : « Il s'est assis sur une banquette dorée, moi sur un siège doré. Entre nous une table basse étroite, genre chinoise. Tout est doré, rideaux dorés, moulures dorées, tapisseries dorées¹⁶. » Tout cela s'observe également, à l'écran, pour représenter le palais présidentiel, qu'il s'agisse explicitement ou non de l'Élysée, dans *Président, L'Exercice de l'État*¹⁷, *Les Saveurs du palais...* D'autant que les réceptions, cérémonies et dîners officiels sont nombreux. Anatole France, dans *L'Anneau d'améthyste*, évoque les « soirées de l'Élysée » tout comme Alphonse Daudet, dans *Numa Roumestan*, rappelle une « réception de l'Élysée »¹⁸.

Le décor est luxueux. Assez immuable aussi. Jules Claretie, à la fin du XIX^e siècle déjà, le détaille : « La voiture s'arrêta au bas des marches de l'Élysée. [...] Ses collègues attendaient, réunis et causant dans un salon à fond blanc doré, l'éternel salon de tous les appartements officiels, avec leurs inévitables vases de Sèvres, à fond gros bleu ou vert clair ou chamois, posés sur des consoles ou des gaines¹⁹. » Les mêmes éléments se retrouvent encore

89

13. Clémentine Beauvais, *Les Petites Reines*, Paris, Sarbacane, 2015; *La Conquête* (2011), de Xavier Durringer; *De Gaulle, l'éclat et le secret* (2020), réalisée par François Velle.

14. Arnaud Alméras, *Calamity Mamie et le Président* (2006), Paris, Nathan, 2012, p. 7-8.

15. *Un personnage de roman*, Paris, Julliard, 2017, p. 325.

16. *L'Aube le soir ou la nuit* (2007), Paris, J'ai lu, 2009, p. 135.

17. *Président* (2006), de Lionel Delplanque; *L'Exercice de l'État* (2011), de Pierre Schoeller.

18. *L'Anneau d'améthyste* (1899), in *Œuvres*, t. 3, Paris, Gallimard, 1991, p. 364; *Numa Roumestan* (1881), in *Œuvres*, t. 3, Paris, Gallimard, 1994, p. 186.

19. *Monsieur le Ministre. Roman parisien*, 65^e éd., Paris, Dentu, 1885, p. 157.

dans *Mystère à l'Élysée* dont l'action, il est vrai, se déroule sous la présidence de Félix Faure, ou dans *Le Bon Plaisir*, avec Jean-Louis Trintignant, Michel Serrault et Catherine Deneuve, adapté du roman de Françoise Giroud²⁰.

Salon Vert et salon d'Argent, salon des Ambassadeurs et salle des fêtes, escalier Murat... tout contribue à souligner la majesté des lieux. Jusqu'au salon Doré, dont les présidents de la République ont souvent fait leur bureau²¹, « pièce capitale du premier étage »²², au centre du dispositif présidentiel sous la V^e République, comme le met en évidence le plan que le roman *Meurtre à l'Élysée* propose à ses lecteurs dès ses premières pages pour leur permettre de se représenter l'agencement de l'étage ou celui, plus complet, dessiné par Mathieu Sapin dans *Le Château* pour aider le lecteur à se repérer au sein du Palais, des sous-sols aux étages, des pièces connues aux appartements privés²³.

90

Littérature et cinéma – discrètement mais assurément – mettent aussi en lumière ceux qui assurent le fonctionnement de ce lieu de pouvoir qu'est l'Élysée, ceux qui, comme le dit François Hollande dans ses *Leçons du pouvoir*, « garantissent au jour le jour la marche harmonieuse de la présidence » et « la continuité du pouvoir dans son organisation quotidienne »²⁴. Parmi eux, huissiers et gardes républicains se distinguent certainement. L'une des images du film *Président* fait ainsi apparaître, derrière Albert Dupontel, tapis rouge et gardes républicains sur les marches du perron. Erik Orsenna, dans *Grand Amour*, observe également depuis l'une des fenêtres de l'Élysée que, « pendant ce temps, on s'apprêtait dans la cour d'honneur. [...] À droite, les gardes républicains alignés sur trois rangs, armés de fusils d'assaut noirs pour les uns, d'instruments de musique pour les autres²⁵ ». Quant aux huissiers, dans *Monsieur le Ministre* encore, Jules Claretie en décrit la tenue : « Un huissier en habit noir, cravaté de blanc, la chaîne au cou, se promenait, comme d'habitude, dans l'antichambre, ses souliers poudrés de la poussière de ces tapis foulés par tant de gens, solliciteurs ou fonctionnaires²⁶. » Les huissiers sont présents dans tous les récits (ou presque) se tenant à l'Élysée. Ils

20. *Mystère à l'Élysée* (2018), de Renaud Bertrand ; *Le Bon Plaisir* (1983), de Francis Girod.

21. Sous la IV^e République toutefois, Vincent Auriol explique, dans son *Journal*, le 26 janvier 1947, qu'il a choisi d'en faire son bureau « parce qu'il donne, par un petit escalier, aux appartements privés » : « Matinal, je pourrai venir travailler sans gêner personne » (*Mon septennat, 1947-1954*, Paris, Gallimard, 1970, p. 15).

22. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, op. cit., p. 1139.

23. *Meurtre à l'Élysée*, op. cit., p. 7 ; *Le Château*, op. cit., p. 16-17 et 22-23.

24. *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018, p. 8-9.

25. *Grand Amour*, op. cit., p. 156. Cf. également, Mathieu Sapin, *Le Château*, op. cit., p. 70.

26. *Monsieur le Ministre*, op. cit., p. 418-419.

facilitent les mouvements ou protègent une porte, annonçant d'une voix claire – et, parfois, tonitruante au plein sens du terme, dans *Les Tuche 3* par exemple²⁷ – le président de la République ou ceux qu'il reçoit.

Loin d'être anecdotiques, ces représentations de l'Élysée participent d'une représentation du pouvoir. L'apparat y contribue. « Le décorum, comme l'avance François Hollande, continue d'impressionner et l'Élysée entretient toujours cette magie qui cultive le mystère²⁸. »

LE MONDE DE LA PRÉSIDENTENCE

Plus encore – et surtout – le Palais est un lieu de travail. Le chef de l'État, tout d'abord, y travaille. « Méthodiquement », informent les *Mémoires d'espoir*, où le général de Gaulle décrit en détail les tâches qu'il accomplit au cours de la journée après avoir « pris connaissance des principales nouvelles et parcouru les journaux » : « lire telles ou telles notes relatives aux affaires intérieures et les dépêches diplomatiques » ; « formuler, le cas échéant, au sujet de celles-ci et de celles-là, des observations » ; « recevoir le Premier ministre, un autre membre du gouvernement, un ministre étranger de passage, un ambassadeur, un académicien » ; s'entretenir avec « quelques hauts fonctionnaires, délégations ou personnalités [qui] reçoivent audience » ; procéder à « l'étude des dossiers relatifs aux prochains Conseils ». Puis, finalement, après avoir écouté rapports et exposés de ses « principaux collaborateurs », le président « arrête les décisions et signe décrets et courrier »²⁹.

91

Sans doute s'agit-il là de quelques constantes dont les fictions se font aussi l'écho. Pour montrer le président, dans son bureau, dans un salon du Palais ou même dans le parc de l'Élysée, réunissant ses collaborateurs, recevant des membres du gouvernement, discutant d'une décision à prendre, interrogeant ses interlocuteurs comme Francis Laugier (Niels Arestrup) ou Amélie Dorandeu (Anna Mouglalis) dans *Baron noir* en de nombreuses occasions, préparant une réforme des transports dans *L'Exercice de l'État* ou rabrouant ses collaborateurs dans *Président*. Pour le mettre en scène, au travail, compulsant ses dossiers, « assis derrière son grand bureau présidentiel³⁰ ».

Accompagné par ceux qui travaillent à ses côtés, ensuite. « L'entourage », pour reprendre le mot souligné par le général de Gaulle³¹, apparaît alors

27. *Les Tuche 3* (2018), d'Olivier Baroux.

28. *Les Leçons du pouvoir*, op. cit., p. 25.

29. *Mémoires d'espoir*, op. cit., p. 1139-1140.

30. Marc Dugain, *Quinquennat*, op. cit., p. 157.

31. *Mémoires d'espoir*, op. cit., p. 1140.

essentiel. Jacques Chirac dans ses *Mémoires* y insiste à plusieurs reprises. Il évoque « la hiérarchie élyséenne, telle qu'elle se met en place sous l'autorité du secrétaire général », montre à quel point il prête attention à la constitution de son « équipe à l'Élysée » et parle même de la « maison élyséenne »³². En effet, l'Élysée et les bâtiments alentour accueillent ainsi les collaborateurs du président ; jusque dans les bureaux dépeints par Erik Orsenna, « un petit entresol à rideaux vieux rose, vue sur la cour d'honneur et plafond bas qui me frôlait la chevelure, le tout Louis XVI ventru, le bureau, la commode, les deux bergères sur lesquelles s'effondrèrent Lucienne et Marguerite³³ » ; jusqu'au « 3^e (et dernier) étage, juste sous les combles » et « juste au-dessus du bureau du président », dessinés par Mathieu Sapin³⁴. L'Élysée révèle d'ailleurs aux acteurs de la vie politique la permanence des lieux. Dans *Jours de pouvoir*, Bruno Le Maire remarque ainsi dans le bureau du secrétaire général de l'Élysée que, si mobilier et décoration changent suivant le titulaire de la fonction, « ne restent que la soie vieux rose sur les murs et la toile de Nicolas de Staël, accrochée au fond de la pièce³⁵ ».

À l'écran, les fictions s'appuient particulièrement sur l'aspect collectif de la vie élyséenne, de la même manière que *Quai d'Orsay*³⁶ ou *L'Exercice de l'État* abordent dans des perspectives très différentes l'entourage d'un ministre ou le fonctionnement d'un ministère. On le voit dans *La Conquête*, auprès de Nicolas Sarkozy, même si l'angle retenu est davantage lié à la campagne électorale. On le voit aussi dans *Les Hommes de l'ombre* ou *L'État de Grace*³⁷, sans évoquer à nouveau *Baron noir*. Au théâtre, l'acte IV de *L'Habit vert*, déjà, dont l'action se déroule à l'Élysée, évoque autour du président et au-delà du seul cercle de ses plus proches collaborateurs : le secrétaire général de l'Élysée, le commandant du Palais, le chef du protocole, un secrétaire particulier, des ministres, le directeur des douanes, un préfet, le chef cuisinier, un maître d'hôtel, des huissiers³⁸... Pour Erik Orsenna, l'Élysée semble être une « arche de Noé » et l'un des personnages mis en scène par Mathieu Sapin dans *Le Château* estime qu'il s'agit d'« un monde à part »³⁹.

32. *Le Temps présidentiel. Mémoires 2*, Paris, Nil, 2011, p. 32 et 539.

33. *Grand Amour*, op. cit., p. 65.

34. *Le Château*, op. cit., p. 117.

35. *Jours de pouvoir*, Paris, Gallimard, 2013, p. 81.

36. *Quai d'Orsay* (2013), de Bertrand Tavernier.

37. *Les Hommes de l'ombre* (2012-2016), série télévisée créée par Dan Franck, Frédéric Tellier, Charline de Lépine et Emmanuel Daucé ; *L'État de Grace* (2006), série télévisée créée par Jean-Luc Gaget.

38. *L'Habit vert* (1912), pièce de théâtre de Robert de Flers et Gaston Arman de Caillavet.

39. *Grand Amour*, op. cit., p. 73 et 154 ; *Le Château*, op. cit., p. 45.

Ce monde a d'ailleurs ses rites et habitudes. Le conseil des ministres en est peut-être l'image la plus forte. «Lieu symbolique de l'exercice de la fonction présidentielle» pour François Hollande, il rythme, «chaque mercredi», précise le général de Gaulle, la semaine de l'exécutif⁴⁰. L'immuable transparait. Au point d'être «classique», selon François Mitterrand («Mercredi 10 février 1988. Ma matinée a été *classique*. J. Chirac. Conseil des ministres») ⁴¹.

Monsieur le Ministre, encore, en souligne la régularité. «Il n'avait pas même à dire au cocher: À l'Élysée! L'emploi de la journée était comme réglé d'avance, et puis les gens du ministère savaient, aussi bien que le ministre, s'il y avait conseil à l'Élysée.» Puis, une fois au Palais: «Les portefeuilles apparaissaient, gonflés ou vides, mous ou crevant de paperasses, sous les bras des Excellences. Tout à coup, une porte s'ouvrait, les huissiers s'écartaient pour laisser passer, et le Président s'avancait, très grave, prenant sa place habituelle, en face du président du Conseil, tandis qu'à leurs places fixées s'asseyaient les ministres, avec une régularité d'ordonnance, le ministre de l'Intérieur à la gauche du président de la République, le ministre des Affaires étrangères à sa droite.»⁴² Seules les références au cocher et au président du Conseil signalent un roman de la III^e République des années 1880. Car un président de la V^e République peut en donner un aperçu comparable. «L'huissier m'annonce, j'entre dans la salle. Les ministres se lèvent puis se rassoient à mon invitation. Je gagne mon fauteuil situé au milieu du côté droit de la table recouverte d'un tapis vert. J'ai devant moi, comme les autres, un petit bloc de papier, un crayon toujours disposé de la même manière, la feuille qui indique l'ordre du jour et un buvard courbe à poignée de bois, survivance du temps où l'on écrivait encore à la plume⁴³.» Jules Claretie dans son roman mentionnait lui aussi «le tapis vert de cette table⁴⁴». Sans le décrire tout à fait, Marc Dugain évoque à plusieurs reprises ce rite hebdomadaire, notamment un conseil des ministres de rentrée, dans «la fraîcheur de cette fin d'été⁴⁵».

On y écoute le président prendre la parole, prononcer quelques mots, rappeler son projet ou défendre un bilan. Tantôt gravement, comme lorsque Georges Pompidou préside son dernier conseil des ministres tel

40. *Les Leçons du pouvoir*, op. cit., p. 30; *Mémoires d'espoir*, op. cit., p. 1139.

41. *Lettres à Anne*, Paris, Gallimard, 2016, p. 1203 (nous soulignons).

42. *Monsieur le Ministre*, op. cit., p. 156-157.

43. *Les Leçons du pouvoir*, op. cit., p. 30.

44. *Monsieur le Ministre*, op. cit., p. 158.

45. *Ultime partie* (2016), Paris, Gallimard, 2017, p. 24.

qu'on le voit dans *Mort d'un président*⁴⁶. Tantôt distraitement, comme Françoise Giroud le montre dans *Le Bon plaisir* : « Assis en face du Président, le Premier ministre observait le regard distrait, les mains carrées maltraitant les lunettes⁴⁷. »

Si des désaccords ou des tensions peuvent apparaître – *La Rupture* les souligne entre le président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, et le Premier ministre, Jacques Chirac⁴⁸ – l'inattendu paraît plus rare et le caractère formel du Conseil est souvent relevé. Ainsi une présentation « purement formelle » est évoquée dans la bande dessinée *Faire la loi*⁴⁹ et, dans son anthologie *Littérature et politique*, « aussi fine qu'érudite » pour reprendre les mots d'Éric Thiers⁵⁰, Michel Mopin rappelle le roman d'Huguette Bouchardeau, *Choses dites de profil*, dont l'auteur estime que le « récit est sans doute, dans toute la littérature politique de la V^e République, celui qui rend le mieux compte de l'atmosphère d'un conseil des ministres ». Michel Mopin avance alors que « domine l'impression d'une rencontre mangée par son rituel »⁵¹. Dans le roman, de retour à son ministère après le Conseil, le personnage constate en effet que « le secret entretenu autour de cette noble institution la pare d'un intérêt que ne partagent pas toujours ceux qui y participent⁵² ».

Cela n'en relève pas moins la dimension politique des lieux, au-delà même du conseil des ministres. Sous le Second Empire, déjà, Victor Hugo observe, à l'Assemblée, pour les dénoncer, les « bancs élyséens » et, dans *Son Excellence Eugène Rougon*, Émile Zola montre un personnage qui vote, « avec l'opposition, contre l'Élysée »⁵³. Par expérience et témoin sans doute de l'équilibre des pouvoirs de la V^e République, Jacques Chirac s'appesantit dans ses *Mémoires* sur la nécessité, depuis 1958, pour l'Élysée et Matignon de s'accorder⁵⁴.

46. *Mort d'un président* (2011), téléfilm réalisé par Pierre Aknine.

47. *Le Bon Plaisir*, op. cit., p. 14.

48. *La Rupture* (2013), téléfilm réalisé par Laurent Heynemann.

49. Hélène Bekmezian, Patrick Roger et Aurel, *Faire la loi*, Grenoble, Glénat, 2017.

50. « Vie politique et littérature. Un dialogue désaccordé ? », *Considérant – Revue du droit imaginé*, n° 2, 2020, p. 80.

51. *Littérature et politique. Deux siècles de vie politique à travers les œuvres littéraires*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 318.

52. *Choses dites de profil*, Paris, Ramsay, 1987, p. 320.

53. Victor Hugo, *Histoire d'un crime* (1877-1878), Angoulême, Abeille et Castor, 2009, p. 23; Émile Zola, *Son Excellence Eugène Rougon* (1876), in *Les Rougon-Macquart*, t. 2, Gallimard, 1961, p. 35-36.

54. *Chaque pas doit être un but. Mémoires 1*, Paris, Nil, 2009, p. 115 ou 337; *Le Temps présidentiel*, op. cit., p. 16, 463 ou 488.

De là se dessine aussi une mécanique du pouvoir, de la présidence et du fonctionnement de l'Élysée.

DANS L'OMBRE DU PALAIS

À la lecture des mémoires, journaux ou autres écrits des présidents de la République cependant, un paradoxe apparaît. Alors que le chef de l'État est entouré de nombreux conseillers, que la présidence de la République s'appuie sur d'importants collaborateurs et alors que l'Élysée, par ses décors, impressionne, les présidents de la République, de la fin du XIX^e siècle au début du XXI^e, attirent aussi l'attention sur le silence des lieux et la solitude de la fonction. Ou, plus exactement, sur le fait que le Palais peut aussi être un lieu de silence et que la fonction présidentielle emporte nécessairement une part, au moins, de solitude dans son exercice.

95

Raymond Poincaré, dans son *Journal*, écrit en 1913 qu'à l'Élysée il rejoint son « domicile obligatoire ». Mais, surtout, il note, plus tard, en 1914, à l'issue d'un Conseil et après le départ des membres du gouvernement : « Ils s'éloignent et je reste seul, plus seul que jamais dans le triste palais qui m'a été donné pour sept ans comme observatoire du ciel politique »⁵⁵. Vincent Auriol, tout juste désigné président de la République, le 16 janvier 1947, est saisi par un contraste. « Si, devant le Palais ainsi que sur tout le parcours, la foule nous a acclamés, tout est triste dans cette maison⁵⁶. » François Hollande évoque à l'inverse son dernier jour à l'Élysée, comme Valéry Giscard d'Estaing son départ du Palais⁵⁷, en remarquant d'abord que, « depuis le matin, cette maison du silence bruisse étrangement », puis : « À 10 heures, je suis seul comme si souvent pendant ces cinq années. Au vrai, cette solitude est constitutionnelle : dans l'ordre de la responsabilité, il n'y a personne au-dessus de moi. Au milieu des conseils, des avis, des suggestions les plus argumentées, c'est le chef de l'État qui tranche en dernier ressort. »⁵⁸

La vie de l'Élysée, pour le chef de l'État et ceux qui y travaillent voire y vivent, semble ainsi être faite d'un mélange de calme et d'effervescence dont la fiction rend compte. Car à « la vie de ce palais silencieux⁵⁹ »

55. *Au service de la France*, op. cit., t. 3, p. 121 ; t. 4, p. 161-162.

56. *Mon septennat*, op. cit., p. 13.

57. *Le Pouvoir et la Vie*, Paris, Cie 12, 1988-2006, t. 3, p. 493 et suiv. Il relatait son installation *ibid.*, t. 1, p. 61-85.

58. *Les Leçons du pouvoir*, op. cit., p. 7-9.

59. *Monsieur le Ministre*, op. cit., p. 419.

s'oppose dans le même temps une forme d'agitation : « ce palais est une folie, l'actualité permanente, [...] ici c'est la manie du présent⁶⁰ ». Le rythme et le temps semblent en être particuliers. Le film *Les Saveurs du palais*, en forçant peut-être un peu le trait, montre le président de la République, Jean d'Ormesson, seul, en pleine réflexion, dans un vaste salon de l'Élysée, puis, dans une autre scène du film, prenant tout le temps d'échanger et de converser avec le personnage de Catherine Frot pendant que ses conseillers s'impatientent et s'inquiètent du retard qu'il prend alors qu'il est par ailleurs attendu.

On retrouve, par la fiction, une manifestation de ces « moments personnels », évoqués par François Hollande, « brefs et rares, souvent interrompus par l'incessant battement des événements » ou, comme l'exprime le général de Gaulle, ce « temps, bien court, que ne [lui] prend pas l'exercice de [ses] fonctions »⁶¹. Les appartements privés sont parfois évoqués. Une dispute y naît dans *Le Bon Plaisir*, le film. Quelques scènes s'y déroulent dans la trilogie de Marc Dugain, *L'Emprise*, *Quinquennat* et *Ultime partie*. L'intrigue s'y concentre, autour de la cuisine, dans *Les Saveurs du palais*, alors que Mathieu Sapin en esquisse le schéma dans *Le Château*⁶².

La référence au passé et à l'histoire de l'Élysée constitue une autre caractéristique. De ce point de vue, le coup d'État de décembre 1851 est, à l'évidence, un événement marquant. Sans revenir aux écrits de Victor Hugo dénonçant dans *Les Châtiments*, *Napoléon le Petit* ou *Histoire d'un crime* les agissements de Louis-Napoléon Bonaparte, on peut citer le roman de Jean Dutourd, *Mascareigne*, roman de politique-fiction de la fin des années 1970 et cette phrase : « La nuit de juillet qui enveloppa le palais de l'Élysée, à la chaleur près, était toute chargée d'électricité et de romantisme comme la nuit du premier décembre 1851, lorsque Louis-Napoléon, dans cette même pièce, mettait la dernière main à son coup d'État⁶³. » La présidence de Félix Faure et sa mort, à l'Élysée, font également l'objet de quelques mises en scène, parmi lesquelles *Mystère à l'Élysée*, *La Maîtresse du président* ou *Paris Police 1900*⁶⁴, des fictions mettant en évidence complots, scandales, secrets d'État et enjeux politiques.

60. *Grand Amour*, op. cit., p. 81.

61. *Les Leçons du pouvoir*, op. cit., p. 139; *Mémoires d'espoir*, op. cit., p. 1141.

62. *Le Château*, op. cit., p. 22.

63. Cité par Michel Mopin, *Littérature et politique*, op. cit., p. 314.

64. *La Maîtresse du président* (2009), téléfilm réalisé par Jean-Pierre Sinapi; *Paris Police 1900* (2020), série télévisée créée par Frédéric Balekdjian et Fabien Nury.

Car les fictions – littéraires, cinématographiques ou télévisuelles – insistent particulièrement sur les intrigues. Thrillers et polars s'en nourrissent, révélant même ce que Michel Mopin identifie, à partir de *Meurtre à l'Élysée*, comme un « genre romanesque qui prospère sous la V^e République, celui de la fiction politico-policière. Les ingrédients sont connus : une circonstance propice à la dramatisation – la proximité d'élections présidentielles, à la rigueur législatives – quelques lieux de pouvoir, et, comme personnages, les grands, petits ou moyens rôles de la classe politique, leurs entourages et leurs faire-valoir⁶⁵ ». On pense, par exemple, aux romans de Jean-Louis Debré, de Gilles Boyer et Édouard Philippe⁶⁶, de Françoise Giroud ou de Marc Dugain. On pense aussi aux séries telles que *Baron noir* ou *Les Hommes de l'ombre*, dont les titres annoncent déjà le côté obscur.

La découverte du pouvoir et de l'imaginaire qui l'entoure, à travers l'exploration des lieux dans lesquels il s'exerce, explique peut-être ces représentations multiples, jusqu'à imaginées, de l'Élysée.

97

En lettres et en images, le Palais apparaît ainsi répondant sans doute à la curiosité du lecteur ou du spectateur observant, notamment par la fiction, moments du quotidien et événements extraordinaires, administration et politique. Y répondant, certes. Mais partiellement peut-être. Car, malgré tout, à propos de l'Élysée, pour l'observateur extérieur du moins, une interrogation demeure. Comment comprendre et que penser de l'homogénéité de cette représentation et de ce récit (fictif mais pas seulement), de ces traits communs, de ces « invariants » dont parle Michel Mopin au sujet du conseil des ministres⁶⁷ mais que l'on retrouve au-delà, de cet immuable continué au fil des ans ? Autrement dit, de ce stéréotype élyséen – littéraire ou cinématographique – tout à la fois pressé et alenti, rythmé et ritualisé autant que traversé d'imprévus, en un décor saisissant. Est-ce bien, là, le fonctionnement ordinaire et habituel du palais présidentiel ? Est-ce bien, là, la manière dont les choses se vivent et se déroulent ? En ce lieu singulier au nom mythologique dont le *Dictionnaire de l'Académie* rappelle encore l'étymologie : « Emprunté du latin *elysii campi*, traduction du grec *êlusia pedia*, “séjour des bienheureux aux enfers”⁶⁸. »

65. *Littérature et politique*, op. cit., p. 315.

66. Jean-Louis Debré, *Regard de femme*, Paris, Fayard, 2010 ; Gilles Boyer et Édouard Philippe, *Dans l'ombre*, Paris, JC Lattès, 2011.

67. *Littérature et politique*, op. cit., p. 264.

68. « Élysée », art. cité.

R É S U M É

Littérature et cinéma montrent et révèlent l'Élysée comme un lieu de pouvoir aux décors remarquables, au rythme aussi intense et régulier que, parfois, déroutant et où ceux qui participent et contribuent au fonctionnement du Palais sont nombreux, au service de la présidence, autour du président.

LES ARCHIVES DE L'ÉLYSÉE

Le 7 avril 2021 est annoncé que « le président de la République a décidé, par dérogation générale, l'ouverture des archives présidentielles de Monsieur François Mitterrand relatives au Rwanda entre 1990 et 1994, qui sont désormais librement accessibles », formule publiée sur le site internet de l'Élysée et reprise par la presse. L'affichage politique et médiatique de cette « décision », concrétisée dans un arrêté du 6 avril 2021 pris par le Premier ministre, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, la ministre des Armées et la ministre de la Culture, expose nombre des enjeux juridiques et politiques attachés aux archives de l'Élysée. Les difficultés d'accès aux documents liés au génocide des Tutsi, auxquelles ladite décision est censée mettre un terme, ont été l'occasion d'observer et d'interroger les règles et pratiques en matière d'archives. Le contentieux, nourri, a conduit les juges constitutionnel, européen et administratif à se prononcer, entre autres, sur la qualité des personnes décisionnaires en la matière. Qui a la maîtrise des archives de l'Élysée ? Cette question, centrale, en suggère une autre : peut-on conserver le pouvoir lorsqu'on a quitté la fonction ?

99

L'article L. 211-1 du code du patrimoine, où figure la législation relative aux archives, donne la définition suivante : « Les archives sont l'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité. » On distingue les archives privées, pour lesquelles est prévu un classement en tant qu'archives historiques, des archives publiques, pour lesquelles sont fixées des règles de versement, de conservation et de communication. Il convient d'inclure les archives de l'Élysée dans cette seconde catégorie. L'affirmation est péremptoire, et la pratique la dément en partie. Les archives de l'Élysée

sont non seulement les documents produits ou reçus par le président, mais aussi ceux de son entourage, collaborateurs et conjoint. Le flou entourant le statut de ces derniers n'a pas favorisé le versement de leurs documents, souvent conservés à titre privé¹. Pourtant, l'Élysée est un lieu d'exercice de la démocratie et, à ce titre, ses archives sont celles du citoyen.

En conséquence, la maîtrise des archives devrait revenir au citoyen; elles devraient être constituées et protégées en son nom et pour son compte, et rendues pleinement accessibles. Les différentes fonctions des archives identifiées en 1996 par Guy Braibant dans le rapport *Les Archives en France*, la fonction mémorielle (histoire collective et individuelle), la fonction administrative (gestion des administrations et des entreprises), la fonction citoyenne (exercice des droits), justifient toutes trois cette

100 maîtrise citoyenne puisque sont concernés des documents participant au processus démocratique. Et ce, quels que soient les usages possibles: accès à des fins de connaissance et de compréhension, à des fins mémorielles, à des fins patrimoniales, à des fins de légitimation, à des fins de preuve ou de justice. En réponse au désir de vérité, croissant ou simplement davantage exprimé, émerge un droit à la vérité, notamment en droit international des droits de l'homme. L'accès aux archives publiques s'inscrit dans cette dynamique, sans pour autant risquer le blâme d'un excès de transparence, la maîtrise des archives ne signifiant pas le dévoilement automatique de l'entière activité de l'État ou de ses acteurs.

Or le régime juridique des archives de l'Élysée confère à l'ancien président un rôle majeur, en lieu et place des autorités normalement compétentes. On peut y lire une forme d'abandon, au moins temporaire, du contrôle de la mémoire de l'État, au profit d'une personne qui n'agit plus qu'en son nom propre. Le statut des anciens présidents soulève nombre de critiques; l'ironie n'a pas manqué pour commenter l'article 4 du décret du 4 octobre 2016, qui évoque les « activités liées à leurs fonctions d'anciens chefs de l'État² »: « Les fonctions d'anciens! le trait est admirable et, sauf erreur, inédit³. » C'est malencontreusement à ce

1. Cf. Marc Olivier Baruch et Denis Peschanski, « Pouvoir politique et a/Archive(s): question(s) d'actualité? Le cas de la France », in Marie Cornu et Jérôme Fromageau (dir.), *Archives et recherche. Aspects juridiques et pratiques administratives*, Paris, L'Harmattan, 2003, notamment p. 138.

2. Décret 2016-1302 relatif au soutien matériel et en personnel apporté aux anciens présidents de la République.

3. Patrick Wachsmann, « Le statut des anciens présidents de la République: de la déclaration d'inexistence évitée à l'indécence affichée », *Recueil Dalloz*, n° 34, 2016, p. 1993.

paradoxe que la législation relative aux archives aboutit. La loi confie un pouvoir à une personne qui n'est plus élue; la légitimité du procédé nous interpelle. Le choix ici opéré est significatif d'une forme d'acceptation de la personnalisation du pouvoir – à la fois personnification et appropriation –, de l'importance des enjeux liés à l'incarnation de la fonction, si puissante qu'elle persiste alors que cette fonction, juridiquement, n'est plus dévolue. Ce qui se joue autour des archives constitue un moyen d'analyse des différentes conceptions du pouvoir: « La restructuration néolibérale de notre système, dans son ensemble, change la hiérarchie des paradigmes de la liberté individuelle et de la démocratie politique en positionnant l'exigence des droits de l'homme et du citoyen par-dessus tout et, notamment, par-dessus les problèmes de l'aménagement de l'équilibre des pouvoirs politiques⁴. » Les archives de l'Élysée sont, dans une vision idéale, celles du citoyen. Une présentation plus réaliste montre qu'elles sont avant tout celles de l'ancien président.

101

UNE VISION IDÉALE

L'essence des archives réside dans le savoir. La définition courante du terme – un ensemble de documents hors d'usage courant servant à l'histoire – ne permet pas d'en saisir immédiatement les subtils enjeux. Le code du patrimoine, qui dispose à l'article L. 211-2 que « la conservation des archives est organisée dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche », est autrement instructif et présume un droit d'accès du citoyen à ces documents, un droit de savoir.

Les utilités des archives, instruments pour le citoyen

Commençons par le bref rappel d'une évidence: les archives de l'Élysée présentent une utilité pour les chercheurs qui travaillent à comprendre et expliquer le fonctionnement de l'institution présidentielle, en accédant à des documents révélant, par exemple, le cheminement d'une décision politique. Mais cette utilité est source aussi, chose indispensable sur le plan démocratique, de la connaissance par le citoyen de l'institution. Les archives dévoilent les coulisses du pouvoir. Et si un aperçu en est parfois livré directement par l'Élysée – songeons à la publication en 2016

4. Slobodan Milacic, « Les ambiguïtés du rapport français au président de la République », *Constitutions*, n° 1, 2013, p. 7.

d'entretiens d'un président avec des journalistes en cours de mandat –, les archives peuvent encore confirmer ou infirmer ce qui a été donné à voir.

Les archives revêtent également un intérêt en termes de justification. Elles offrent une clé d'analyse déterminante de l'action politique menée et des responsabilités du président. L'irresponsabilité du président dans l'exercice de ses fonctions, qu'organise la Constitution, n'exclut ni les interrogations, légitimes, ni la recherche de réponses à l'issue du mandat. La multiplication des enquêtes médiatiques, potentiellement à charge, et la manipulation éventuelle des archives pourraient être avancées comme arguments pour freiner l'accès aux archives ; le glissement vers la fermeture des archives paraît bien plus dangereux. Les archives sont d'ailleurs susceptibles de soutenir, à l'inverse, les propres justifications de l'ancien président. Enfin, elles appuient l'établissement de droits, voire servent de preuve en cas d'exploitation dans un cadre judiciaire ; l'ancien président n'est pas seul concerné par leur contenu.

Connaître et contrôler : la jurisprudence s'est prononcée sur les fondements de ce droit de savoir que sous-tendent les archives. Le premier est l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui affirme le droit de la société de demander des comptes à l'administration. Alors que cet article avait été peu mobilisé, il a été retenu par le Conseil constitutionnel au soutien du droit d'accès aux archives publiques en 2017, puis au soutien du droit d'accès aux documents administratifs en 2020⁵. La consécration, sur un tel fondement, du droit d'accès aux archives est remarquable, quoique le juge constitutionnel en ait simultanément limité la portée pour les archives du pouvoir exécutif, comme on le verra. Les archives sont un instrument de contrôle de l'exercice du pouvoir exécutif, même s'il est reporté dans le temps. En tout état de cause, on dépasse la qualification de simple outil d'observation, ce qui laisse présager des difficultés dans les modalités effectives de versement, de conservation et d'accès aux archives présidentielles.

Le même fondement est au visa d'un arrêt d'assemblée du Conseil d'État dans lequel le juge a renforcé le droit d'accès aux archives⁶. S'y ajoute un second fondement : la liberté d'expression, dont découlent les droits d'informer et d'être informé. Pour le Conseil d'État, les dispositions concernant l'accès à ces archives doivent être « appliquées à la lumière des exigences attachées au respect de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif

5. Décisions 655 QPC du 15 septembre 2017 et 834 QPC du 3 avril 2020.

6. Conseil d'État, Assemblée, 12 juin 2020, *M. Graner*, n° 422327.

à la liberté d'expression, duquel peut résulter, à certaines conditions, un droit d'accès à des informations détenues par l'État ». Si le Conseil constitutionnel avait écarté l'application de l'article 11 de la Déclaration de 1789, la Cour européenne des droits de l'homme avait invité le juge administratif français à ne pas ignorer l'article 10 de la Convention dans son appréciation du litige⁷. Les archives sont un indice du « degré d'évolution démocratique d'une société à un moment donné⁸ ». Les lois du 3 janvier 1979 et du 15 juillet 2008 portent à plusieurs égards les germes d'un approfondissement de la démocratie, en organisant l'accessibilité des archives.

L'accessibilité des archives, droit du citoyen

L'accessibilité des archives repose en premier lieu sur leur détermination. Si les documents d'archives naissent en tant que tels dès leur production, c'est la sélection en vue du versement qui en assure l'identification – à moins qu'une action en revendication ne soit ultérieurement menée. La règle affiche une apparente simplicité. Les archives sont l'ensemble des documents produits ou reçus par toute personne et par tout service, en l'occurrence au sein de l'Élysée, dès lors qu'ils « procèdent de l'activité de l'État⁹ ». De même que pour les documents administratifs¹⁰, rien ne devrait conduire à écarter, par principe, le versement comme archives publiques des documents produits ou reçus par les services de la présidence de la République. De surcroît, la jurisprudence retient une acception large du document d'archives : peu importe son caractère préparatoire, inachevé, l'intention de son auteur, ou encore sa valeur historique. Les arrêts rendus dans les affaires des archives de Charles de Gaulle et de Philippe Pétain sont significatifs de l'attachement au caractère patrimonial des archives de chefs d'État (dépositaire de la souveraineté nationale ou autorité de fait) et aux impératifs de connaissance de documents retraçant les évolutions de la nation¹¹.

103

Cependant, la simplicité n'est qu'illusoire, car la sélection suppose de départager ce qui relève des sphères publique ou privée. Outre que

7. CEDH, 28 mai 2020, *Graner c. France*, n° 84536/17.

8. Philippe Béval, « Archives et République », *Le Débat*, n° 115, 2001, p. 101.

9. Articles L. 211-1 et L. 211-4 du code du patrimoine. Cf. Conseil d'État, Assemblée, 13 avril 2018, *Association du Musée des lettres et manuscrits*, n° 410939 : « Tout document procédant de l'activité de l'État constitue, par nature, une archive publique. »

10. Conseil d'État, 27 novembre 2000, *Association Comité tous frères*, n° 188431 ; tribunal administratif de Paris, 7^e section, 1^{re} chambre, 17 février 2012, n° 0920763/7-1.

11. Conseil d'État, Assemblée, 13 avril 2018, décision citée ; Cour de cassation, 1^{re} chambre civile, 22 février 2017, *Société Librairie Jean-Claude Vrain c/ Ministre de la Culture*, n° 16-12922.

l'intérêt réside aussi dans des documents qui témoignent d'une vision de la politique ou des efforts de maintien au pouvoir, documents procédant moins directement de l'activité de l'État, la frontière entre l'activité de l'État et l'intime est délicate à tracer pour la fonction présidentielle. Ce tracé reste primordial, justement parce que le président est élu par les citoyens et se trouve au sommet de l'État. Notons que l'usage du numérique, dont la volatilité a été soulignée, notamment pour les messageries instantanées, complexifie les choses. La révélation de l'utilisation par Hillary Clinton, alors secrétaire d'État des États-Unis, de son adresse personnelle non sécurisée pour l'envoi de courriels professionnels montre tout à la fois la possible confusion entre le personnel et le fonctionnel, et la fragilité des documents d'archives numériques.

104 L'accessibilité des archives repose en second lieu sur les modalités de leur communication, qui donne sens à leur conservation. La communicabilité est posée en principe par la loi du 15 juillet 2008, l'article L. 213-1 du code du patrimoine disposant que « les archives publiques sont, sous réserve des dispositions de l'article L. 213-2, communicables de plein droit ». Le principe est immédiatement assorti de réserves. Les restrictions, limitées dans le temps, sont acceptables et légitimes, traduisant un aménagement du secret plus que son institutionnalisation. La vision idéale des archives ne réside pas dans une transparence sans limite, déraisonnable, voire irraisonnée. Les restrictions posées s'entendent clairement pour les archives de l'Élysée. Il s'agit de rendre applicable le principe de communicabilité de plein droit seulement à l'expiration d'un délai pour des archives au contenu sensible¹² : vingt-cinq ans pour protéger, entre autres, le secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, la conduite des relations extérieures ; cinquante ans pour le secret de la défense nationale, les intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure, la sûreté de l'État, la sécurité publique, la sécurité des personnes ou la protection de la vie privée, ou encore l'intérêt de protection d'une personne pour les documents « qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, ou qui font apparaître le comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice ». Le Conseil d'État a garanti le principe de communicabilité de plein droit à l'issue de ces délais en annulant

12. Les délais présentés peuvent être allongés en fonction de la qualité de la personne concernée (art. L. 213-2 du code du patrimoine).

l'arrêté approuvant une procédure de déclassification préalable en matière de secret-défense¹³.

Le mécanisme de ces restrictions n'annihile pas le principe de communicabilité puisque les consultations anticipées sont possibles, et ce pour toutes les archives publiques¹⁴. Le demandeur doit démontrer que l'intérêt de la consultation « ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger¹⁵ ». En définitive, c'est à une classique balance des intérêts qu'il est procédé, sous le contrôle éventuel du juge : entre l'intérêt justifiant le secret et l'intérêt du demandeur, qui ressort des finalités de la conservation des archives – documentation historique de la recherche ou justification des droits –, fondées sur le droit de demander des comptes à l'administration et la liberté d'expression. L'autorisation est délivrée par le service en charge des archives après accord de l'autorité productrice. Les archives de l'Élysée devraient être maintenues dans ce schéma assez équilibré ; un autre choix a été effectué.

105

UNE PRÉSENTATION RÉALISTE

Le législateur a validé en 2008 une pratique autorisant la mainmise de l'ancien président sur le versement, la conservation des archives et surtout leur accessibilité. Ce régime dérogatoire coexiste avec le système ordinaire des archives publiques, voire le supprime. Il vient substituer au contrôle du citoyen un contrôle de l'ex-président, affaiblissant le droit de savoir du citoyen.

Des archives contrôlées par l'ex-président

La loi du 3 janvier 1979 a été adoptée dans un contexte législatif favorable à la protection des droits des administrés. Singulièrement, le président qui a promulgué cette loi et créé le service des archives de l'Élysée est aussi celui qui a initié la pratique des protocoles dérogatoires. Ces « contrats », à la discrétion des présidents au terme de leur mandat, leur permettent de contrôler le versement – certes, en concertation avec le service d'archives, mais la décision finale leur appartient –, le traitement, la conservation et la valorisation des archives produites ou reçues pendant leur mandat. La

13. Conseil d'État, 2 juillet 2021, n° 444865. On ne peut que partager les vifs regrets exprimés lors de la publication de la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, qui, en facilitant une prolongation discrétionnaire de la classification de certains documents, s'inscrit en rupture avec le mouvement d'ouverture des archives.

14. Conseil d'État, 1^{er} octobre 2015, n° 373019.

15. Article L. 213-3 du code du patrimoine.

remise s'opère « sur le mode de la grâce¹⁶ ». Pour des durées assez longues (soixante ans pour le protocole signé par Valéry Giscard d'Estaing), ils disposent, directement ou *via* un mandataire, bien plus que d'un droit de regard, du pouvoir d'autoriser ou refuser une consultation anticipée. C'est ainsi en marge de la loi que plusieurs présidents ont pu s'octroyer ce droit de contrôle des archives de l'Élysée.

106 Le législateur a validé le dispositif par la loi du 15 juillet 2008, modifiant l'article L. 213-4 du code du patrimoine. Désormais, les protocoles, étendus au Premier ministre et membres du gouvernement, peuvent être signés par le président pour ses documents d'archives, voire pour ceux émanant de ses collaborateurs personnels, et mis en œuvre jusqu'à son décès ou, au plus tard, à l'expiration des délais des restrictions de communication prévus à l'article L. 213-2. Les protocoles antérieurs sont maintenus pour une durée maximale de vingt-cinq ans après le décès du signataire. Incidemment, dans ce chapitre du code du patrimoine dédié au régime de communication, est créée une nouvelle catégorie d'archives publiques. Cette homologation d'une pratique discutable et discutée est regrettable, surtout dans la mesure où les restrictions temporaires de communication protègent déjà les intérêts des anciens présidents.

Faute d'accepter le principe de ce dispositif, qui coalise contre lui la plupart de ceux qui l'ont étudié, comment l'expliquer ? Les justifications se trouvent dans les dysfonctionnements de l'exercice politique. La protection d'intérêts personnels, le blocage des transmissions politiques au successeur, la volonté de se réserver l'accès aux documents pour leur exploitation, ou plus simplement la considération abusive que certains documents constituent des souvenirs personnels : les motifs freinant le versement des archives sont multiples. Alors, il faut sauver ce qui peut l'être, endiguer la « pratique du broyeur et de la camionnette »¹⁷, éviter les destructions qui, bien que constitutives d'une infraction, ne sont pas sanctionnées. Sur le long terme, les intérêts de l'État et du citoyen paraissent préservés. Le pouvoir concédé à l'ancien président est le « sacrifice à consentir pour éviter l'aliénation ou la destruction d'archives plus "sensibles" que d'autres¹⁸ ».

La clé est là : le contrôle par l'ancien président est la solution juridique contestable apportée à un problème politique. Une personne qui n'est plus

16. Yann Potin, « Les archives et la matérialité différée du pouvoir. Titres, écrins ou substituts de la souveraineté ? », *Pouvoirs*, n° 153, 2015, p. 10.

17. Hervé Lemoine, « Conserver, détruire, communiquer, dissimuler... », *ibid.*, p. 81.

18. Vincent Duclert, « L'État et les archives. Question démocratique, réponse constitutionnelle », *ibid.*, notamment p. 43.

en fonction, un élu qui ne l'est plus, se voit confier un pouvoir de décision, un pouvoir administratif, alors qu'il n'est en aucun cas une autorité. Les questions soulevées par le statut d'ancien président prennent un autre relief, parce que le droit accordé l'est aux dépens du citoyen. Le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité du dispositif dans sa décision du 15 septembre 2017. L'emploi de l'article 15 de la Déclaration de 1789 pour consacrer le droit d'accès aux archives est finalement vite neutralisé pour les archives de l'exécutif. Le juge considère « qu'en conférant au signataire du protocole ou à son mandataire le pouvoir d'autoriser la consultation anticipée » des archives de l'exécutif le législateur a poursuivi un objectif d'intérêt général, à savoir « accorder une protection particulière à ces archives, qui peuvent comporter des informations susceptibles de relever du secret des délibérations du pouvoir exécutif, et, ainsi, favoriser la conservation et le versement de ces documents ». Il entérine par là même « un régime qui n'est plus attaché à la fonction de l'intéressé mais à sa personne¹⁹ » et semble tout simplement admettre, ce faisant, des comportements contraires au droit.

107

Le citoyen dépossédé ?

La privatisation des archives par l'ancien président, à laquelle revient le système des protocoles, dépossède concomitamment le citoyen de son droit en assurant la supériorité d'un intérêt privé sur l'intérêt public. L'accès à des papiers publics est subordonné à l'autorisation d'une personne privée, non investie d'une quelconque mission de service public. L'autorité administrative en charge des archives, qui délivre juridiquement l'autorisation de consultation anticipée, est, de façon absurde, en situation de compétence liée vis-à-vis de cette personne privée. Il faut y voir un déploiement inattendu de la personnalisation du pouvoir, conservé en partie bien que le président ait quitté ses fonctions.

Certes, parce que la privatisation est temporaire, elle pourrait n'être qu'un moindre mal. Toutefois, les usages de ces archives par l'ancien président doivent être pris en compte. Ne peuvent être négligés les risques d'instrumentalisation des archives, des tentatives de manipulation d'une image ou de reconstruction de la mémoire de l'État. La volonté de contrôler les archives croît vraisemblablement avec la réduction de la durée du mandat et la nécessité de penser une carrière ultérieure. L'un

19. Nicolas Thiébaud, « La transparence par les archives. À propos de la reconnaissance par le Conseil constitutionnel d'un "droit d'accès aux documents d'archives publiques" », *Les Petites Affiches*, 16 mai 2018.

des atouts du principe de communicabilité réside pourtant dans le fait que plusieurs personnes se trouvent en capacité d'analyser les archives, ce qui prévient d'un mésusage des documents. L'exclusion du citoyen est enfin très contestable si l'on songe que le président de la République outrepassa le rôle que la Constitution lui a donné, exerçant un pouvoir très étendu. L'irresponsabilité dont il bénéficie suffisant à le protéger, il est déplorable que le contrôle politique du citoyen soit affaibli.

108 La jurisprudence, principalement du Conseil d'État, invite à nuancer le tableau qui vient d'être dressé. Le juge atténua les effets délétères du dispositif législatif, en opérant un contrôle poussé des décisions qui refusent la consultation anticipée. Dans son arrêt d'assemblée du 12 juin 2020, il examine le refus de consultation opposé par le mandataire en charge des archives de François Mitterrand, à l'occasion du recours contre la décision de refus de consultation émise par le ministre de la Culture. Il effectue un contrôle entier de l'appréciation portée « sur la proportionnalité de la limitation qu'apporte à l'exercice du droit d'accès aux documents d'archives publiques le refus opposé à une demande de consultation anticipée, par dérogation au délai fixé par le protocole ». La balance des intérêts ainsi réalisée l'amène à substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, et en réalité à celle du mandataire : une façon de réaligner le régime des archives présidentielles sur celui des autres archives publiques.

Le droit de savoir du citoyen est-il un droit de l'homme ? « Pour le sens commun, la démocratie s'est construite par opposition au secret, utilisé par les monarchies à des fins de manipulation et de préservation du pouvoir face à une opinion publique inexistante ou niée²⁰. » Dans cette perspective, l'accessibilité de toutes les archives publiques devrait être pleinement garantie, sous réserve de la protection d'intérêts divers, dans un cadre administratif somme toute ordinaire. Si les archives sont le « reflet direct de l'activité »²¹, le régime des archives de l'Élysée semble le reflet direct d'une conception personnelle, individualiste du pouvoir, conception ostensiblement confortée par le législateur et soutenue par le juge constitutionnel.

20. Éric Duhamel, « Secret et démocratie », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 58, 2000, p. 77.

21. Philippe Bélaval, « Archives et République », art. cité, p. 100.

BIBLIOGRAPHIE

Les Archives des hommes politiques contemporains, Paris, Gallimard-Association des archivistes français, 2007.

Sophie CŒURÉ et Vincent DUCLERT, *Les Archives*, Paris, La Découverte, 2019.

Jean LAVEISSIÈRE, « Le pouvoir, ses archives et ses secrets », *Recueil Dalloz*, n° 1, 1984, p. 65.

Sophie MONNIER et Karen FIORENTINO (dir.), *Le Droit des archives publiques, entre permanence et mutations*, Paris, L'Harmattan, 2014.

RÉSUMÉ

Le droit d'accès aux archives est garanti constitutionnellement. Les archives de l'Élysée devraient voir leur régime aligné sur les archives publiques, leur accessibilité assurant l'exercice d'un droit à l'information et d'un contrôle citoyen. L'article expose le régime dérogatoire des archives des anciens présidents, à qui est concédé le pouvoir de décider de l'ouverture ou de la fermeture de ce qui constitue, pour un temps, « leurs » archives.

LES PREMIÈRES DAMES EN LEUR RÉSIDENCE

En France, seuls des hommes ont accédé à la présidence de la République bien que, les femmes étant éligibles depuis l'ordonnance de 1944, plusieurs d'entre elles aient été candidates à ce poste sous la V^e République. Et, depuis la III^e République, ce sont des hommes mariés, à l'exception de Gaston Doumergue – qui, en 1931, épouse sa maîtresse quinze jours avant de quitter l'Élysée – et de François Hollande. Selon une règle non écrite, « avoir » une épouse était l'accessoire indispensable pour prétendre à la magistrature suprême, un gage de moralité et de stabilité. Si sa seule existence semble nécessaire, cette épouse n'a aucune légitimité politique. En démocratie, elle est une citoyenne comme les autres. Son mariage, affaire purement privée, n'est pas le fruit d'une alliance diplomatique comme sous l'Ancien Régime et elle n'a pas vocation à exercer le pouvoir comme les régentes de jadis. C'est donc au seul titre d'épouse qu'elle suit son mari là où il demeure. Il s'agissait jusqu'en 1975 d'une obligation légale pour les femmes mariées : selon l'article 214 du code civil de 1804, « la femme est obligée d'habiter avec le mari et de le suivre partout où il juge à propos de résider ». Les conjointes de président vivent à l'Élysée, sauf Anne-Aymone Giscard d'Estaing, Danielle Mitterrand, Carla Bruni, qui y passaient néanmoins une grande part de leur temps quotidien.

Les vingt-cinq épouses qui se sont succédé au Palais sur un siècle et demi (*voir encadré ci-après*) présentent des profils très divers. Elles proviennent de toutes les origines sociales : modestes, bourgeoises ou aristocratiques. Leur âge au début du mandat de leur mari varie de 40 ans pour Hélène Casimir-Perier à 72 ans pour Blanche Doumer. Mais, ce qui joue essentiellement, c'est leur personnalité, celle du président et la nature de la relation entre les époux, plus ou moins fusionnelle ou

III^e République

- Élise THIERS (1818-1880),
épouse d'Adolphe Thiers, président du 31 août 1871 au 24 mai 1873.
- Élisabeth de MAC MAHON (1834-1900),
épouse de Patrice de Mac Mahon, président du 24 mai 1873 au 30 janvier 1879.
- Coralie GRÉVY (1811-1893),
épouse de Jules Grévy, président du 30 janvier 1879 au 2 décembre 1887.
- Cécile CARNOT (1841-1898),
épouse de Sadi Carnot, président du 3 décembre 1887 au 25 juin 1894.
- Hélène CASIMIR-PERIER (1854-1912),
épouse de Jean Casimir-Perier, président du 27 juin 1894 au 16 janvier 1895.
- Berthe FAURE (1842-1920),
épouse de Félix Faure, président du 17 janvier 1895 au 16 février 1899.
- Marie-Louise LOUBET (1843-1925),
épouse d'Émile Loubet, président du 18 février 1899 au 18 février 1906.
- Jeanne FALLIÈRES (1849-1939),
épouse d'Armand Fallières, président du 18 février 1906 au 18 février 1913.
- Henriette POINCARÉ (1858-1943),
épouse de Raymond Poincaré, président du 18 février 1913 au 18 février 1920.
- Germaine DESCHANEL (1876-1959),
épouse de Paul Deschanel, président du 18 février au 21 septembre 1920.
- Jeanne MILLERAND (1864-1950),
épouse d'Alexandre Millerand, président du 23 septembre 1920 au 11 juin 1924.
- Jeanne DOUMERGUE (1879-1963),
épouse de Gaston Doumergue, président du 13 juin 1924 au 13 juin 1931
(mariés à l'Élysée en 1931).
- Blanche DOUMER (1859-1933),
épouse de Paul Doumer, président du 13 juin 1931 au 7 mai 1932.
- Marguerite LEBRUN (1878-1947),
épouse d'Albert Lebrun, président du 10 mai 1932 au 11 juillet 1940.

IV^e République

- Michelle AURIOL (1896-1979),
épouse de Vincent Auriol, président du 16 janvier 1947 au 16 janvier 1954.
- Germaine COTY (1886-1955),
épouse de René Coty, président du 16 janvier 1954 au 8 janvier 1959
(décédée pendant le mandat).

V^e République

- Yvonne DE GAULLE (1900-1979),
épouse de Charles de Gaulle, président du 8 janvier 1959 au 28 avril 1969.
- Claude POMPIDOU (1912-2007),
épouse de Georges Pompidou, président du 20 juin 1969 au 2 avril 1974.
- Anne-Aymone GISCARD D'ESTAING (née en 1933),
épouse de Valéry Giscard d'Estaing, président du 27 mai 1974 au 21 mai 1981.
- Danielle MITTERRAND (1924-2011),
épouse de François Mitterrand, président du 21 mai 1981 au 17 mai 1995.
- Bernadette CHIRAC (née en 1933),
épouse de Jacques Chirac, président du 17 mai 1995 au 16 mai 2007.
- Cécilia ATTIAS (née en 1957),
épouse de Nicolas Sarkozy, président du 16 mai 2007 au 15 mai 2012
(divorcés fin 2007).
- Carla BRUNI-SARKOZY (née en 1967),
épouse de Nicolas Sarkozy
(mariés à l'Élysée en 2008).
- Valérie TRIERWEILER (née en 1965),
compagne de François Hollande, président du 15 mai 2012 au 14 mai 2017
(séparés en 2013).
- Brigitte MACRON (née en 1953),
épouse d'Emmanuel Macron, président depuis le 14 mai 2017.

distendue. Il faut y ajouter la durée de leurs séjours respectifs à l'Élysée, de quelques mois à plus d'une décennie. Mises à part certaines d'entre elles, charmées par les ors de la République, comme Hélène Casimir-Perier, Germaine Deschanel ou Bernadette Chirac, peu apprécient le Palais. Coralie Grévy, Marie-Louise Loubet ou Jeanne Fallières ne s'y sentent pas à l'aise; Yvonne de Gaulle déplore d'avoir à vivre dans « un meublé » et Claude Pompidou y voit « la maison du malheur ». Le terme « prison » est parfois employé car, ce qui manque le plus à ces femmes, c'est la liberté. Elles n'en accomplissent pas moins leurs « devoirs » d'épouse, selon un modèle qui rappelle davantage celui de la bourgeoise des XIX^e et XX^e siècles que celui d'une reine. Mais leur mari n'est pas un bourgeois comme un autre et sa seule position de président les met, en retour, dans la lumière. Privé et public se trouvent constamment mêlés et la « première dame » cumule à l'Élysée ses attributions de « femme d'intérieur » et les obligations de « femme de » qui en font un personnage public dont l'importance croissante suscite des interrogations sur son éventuel rôle politique.

113

UNE FEMME AU FOYER

Les conjointes de chef de l'État n'exercent pas de métier : Carla Bruni met un frein à sa carrière de chanteuse et Brigitte Macron est retraitée. Il ne s'agit pas d'une interdiction formelle mais d'un état de fait dont Valérie Trierweiler a tenté de s'affranchir en prétendant poursuivre sa profession de journaliste politique, au risque de se voir accusée de conflit d'intérêts. Son départ a réglé provisoirement le problème. Ces femmes sont donc disponibles pour le « service » de leur mari, comme elles le proclament parfois ouvertement, et d'abord pour les tâches domestiques.

Maîtresse de maison et hôtesse

Les premières dames configurent, ameublent l'appartement réservé pour leur couple au sein de l'Élysée. Bernadette Chirac se ménage son propre espace sous les combles. Mais, au-delà de ces lieux privés, leur intervention touche l'ensemble du bâtiment. Elles sont à l'origine de restaurations, rénovations, modernisations successives de l'édifice. À la fin du XIX^e siècle, Cécile Carnot fait installer l'électricité; Michelle Auriol fait détruire la verrière à l'entrée d'honneur de l'Élysée; Claude Pompidou confie à des décorateurs comme Agam ou Paulin le réaménagement de certaines salles, introduit du mobilier design. Elle veut « une demeure agréable » car, dit-elle : « Il faut que je sois chez moi, j'ai

vraiment besoin de vivre dans un décor créé par moi¹ » ; Anne-Aymone Giscard d'Estaing s'empresse de remplacer ces meubles par d'autres plus classiques, provenant du Mobilier national. Brigitte Macron entend « dépoussiérer » le lieu, change moquettes et rideaux².

Bien qu'un nombreux personnel soit affecté à l'intendance, la première dame veille à l'entretien et au fonctionnement régulier de cette grande bâtisse. Bernadette Chirac, qui revendique le titre de « maîtresse de maison », circule dans tout le palais jusqu'aux sous-sols, repère les fuites d'eau, discute avec les équipes de ménage. Elle a, dit-elle, le souci d'« être attentive aux détails³ », jusqu'au choix des bouquets de fleurs. Élisabeth de Mac Mahon fait fabriquer une vaisselle en vermeil et Brigitte Macron commande un nouveau service de table pour une somme de 500 000 euros. En général, à son arrivée à l'Élysée, l'épouse du président consacre aux cuisines sa première visite : Jeanne Fallières fait remplacer leur chef par la cuisinière de la résidence du couple en Lot-et-Garonne. La première dame supervise les menus : Yvonne de Gaulle puise ses idées de recettes dans le manuel d'Escoffier et les magazines féminins.

114

Sa plus lourde tâche consiste à organiser les réceptions officielles. Les bals se succèdent à l'Élysée aux débuts de la III^e République : Élisabeth de Mac Mahon entend ressusciter les fêtes royales ; trois bals annuels sont à l'agenda de Cécile Carnot, où l'on danse valse, quadrille ou farandole ; deux bals et sept dîners de gala pour Berthe Faure. Les musiques en vogue entrent à l'Élysée mais Jeanne Millerand proscrit toutefois le tango. Des réceptions ont aussi lieu dans le parc, où Cécile Carnot fait installer en 1889 un kiosque à musique et même un filet pour jouer au tennis sur gazon, suivant la mode britannique du *lawn tennis*. La garden-party de l'Élysée est fixée au 14 juillet par Valéry Giscard d'Estaing, une tradition suivie par ses successeurs jusqu'à sa dernière édition en 2009, qui compte sept mille cinq cents invités. Toutes ces mondanités et les fréquents dîners d'État réclament du temps et de l'énergie à la première dame, laquelle doit aussi s'occuper de ses proches.

Épouse et mère

En bonne épouse, la première dame prend soin de son mari. Elle est son « point fixe », celle qui est toujours là – mis à part le décès de Germaine

1. Citée par Alain Pompidou et César Armand, *Pour l'amour de l'art. Une autre histoire des Pompidou*, Paris, Plon, 2017, p. 129.

2. Bastien Bonnefous et Solenn de Royer, « Brigitte Macron entreprend de dépoussiérer l'Élysée », *Le Monde*, 17 septembre 2017.

3. Bernadette Chirac, avec Patrick de Carolis, *Conversation*, Paris, Plon, 2001, p. 181.

Coty, le divorce de Cécilia Sarkozy et le « renvoi » de Valérie Trierweiler –, tandis que l'entourage politique du président est constamment renouvelé. Elle lui assure un équilibre ; Carla Bruni se flattait ainsi d'apaiser l'impétueux Nicolas Sarkozy. La première dame veille à l'alimentation de son époux et fait ses recommandations aux cuisines pour que lui soient concoctés ses mets préférés. Elle prévoit des distractions pour son homme : elle organise des séances privées de cinéma où sont conviés quelques amis, principalement des artistes en ce qui concerne Claude Pompidou ou Carla Bruni. Elle choisit les films qui seront projetés dans une salle aménagée à cet effet par Claude Pompidou, ou des DVD. Nicolas Sarkozy se vante d'avoir ainsi vu, grâce à Carla, cent cinquante films en 2010.

La première dame est aussi une mère. Certes, elle n'a pas pour mission de mettre au monde un héritier, comme c'était le premier devoir d'une reine, mais, symboliquement, la seule existence d'une famille semble indispensable, au point que Raymond Poincaré, sans enfants, a « emprunté » les trois nièces de sa femme. La « possession » d'une famille humanise le chef de l'État et, par analogie, lui donne le statut de père de la nation. De jeunes enfants ont vécu à l'Élysée, ceux des Carnot, des Casimir-Perier, des Deschanel, ou le fils de Cécilia et Nicolas Sarkozy. Des adultes y ont aussi demeuré – deux des filles des Doumer ont chacune leur chambre à l'Élysée – et même des couples : la fille des Grévy et son mari, Daniel Wilson, le gendre à l'origine du scandale des décorations et de la démission de son beau-père, ou le fils des Auriol, secrétaire général adjoint de l'Élysée, qui y loge avec femme et enfants. Claude Chirac, en charge de la communication de son père, ne réside pas à l'Élysée mais a installé ses bureaux dans l'annexe d'en face. Omniprésente auprès du président, elle éclipse sa mère qui, lors du premier mandat de Jacques Chirac, a l'impression de ne pas exister. Les familles recomposées font leur apparition avec Nicolas Sarkozy, premier président divorcé, dont la famille est à géométrie variable : d'abord les deux garçons issus de sa première union, les filles de Cécilia et leur propre fils ; puis ces trois garçons, celui de Carla et la petite fille du nouveau couple. Cette naissance d'un enfant de président pendant le mandat est aussi une première, comme l'était en 2007 la présence de Cécilia, en famille, à la cérémonie de passation des pouvoirs. Emmanuel Macron, sans enfants, fait sienne la famille de sa femme, qui monte sur l'estrade, en nombre, le 7 mai 2017, lors de la célébration de sa victoire à l'élection : « J'ai des filles et des petites-filles », dit-il dans un entretien au magazine *Elle* en juin 2021. Les petits-enfants investissent aussi le palais le week-end. Germaine Coty, qui en a dix,

fait aménager des chambres pour les accueillir ; le repas familial est de rigueur le dimanche pour les de Gaulle.

La première dame a peu de loisirs personnels. Elle invite parfois des amis à déjeuner. Elle profite du parc, bien que Coralie Grévy se soit plaint des croassements des corbeaux ou que le repos d'Henriette Poincaré sous les frondaisons ait été perturbé, en 1917, par l'assaut d'un chimpanzé, échappé d'un cirque. La chapelle, une pièce rétrécie en 1950, rouverte par Germaine Coty, remeublée en 1959, a servi de refuge à Yvonne de Gaulle. La femme du Général se rendait fréquemment dans cet oratoire privé que Bernadette Chirac fait restaurer en 1997, en prévision de la visite du pape, Jean-Paul II... qui ne s'y rendra pas. Cette petite salle a été transformée sous François Hollande en antichambre pour les visiteurs.

116

UN PERSONNAGE PUBLIC

La première dame a une obligation de réserve et de discrétion. Elle doit néanmoins accompagner le président dans les manifestations officielles. Mais ces épouses se contentent de moins en moins, au fil du temps, de ce rôle de figuration. Elles ont besoin d'avoir leurs propres activités. Celles-ci accroissent leur notoriété et les propulsent personnellement sur la scène publique.

Un rôle de représentation

Félix Faure avait prié son épouse « de marcher à plusieurs pas en arrière du président de la République » dans les manifestations officielles et exigé que, « pour la position assise », son siège soit « également disposé en retrait du fauteuil présidentiel »⁴. Yvonne de Gaulle ne montait pas à la tribune avec le Général et n'a jamais donné aucun entretien à la presse. La situation évolue avec Georges Pompidou, qui tient à mettre sa femme à l'honneur. Paraphrasant la formule de John Fitzgerald Kennedy – « Je suis le type qui accompagne Jackie » –, le président, en visite officielle aux États-Unis en février 1970, déclare : « Je suis le mari de Claude. » La formule est reprise par Nicolas Sarkozy concernant Cécilia puis Carla, et c'est lui qui popularise l'expression « première dame », traduction des termes « *First Lady* », employés pour la première fois à propos d'Eleanor Roosevelt. Valéry Giscard d'Estaing tente d'associer la timide

4. Cité par Patrice Duhamel et Jacques Santamaria, *L'Élysée, coulisses et secrets d'un palais*, Paris, Plon, 2012.

Anne-Aymone à la séance télévisée des vœux adressés aux Français pour l'année 1976. Le couple Macron n'hésite pas à se tenir par la main lors de célébrations officielles.

Les institutions de la V^e République ont accéléré indirectement la promotion de la première dame. Le chef de l'État est mieux connu que ses prédécesseurs des III^e et IV^e Républiques : il a désormais un rôle prépondérant et la personnalisation du pouvoir est favorisée par son élection au suffrage universel direct, instauré par le référendum de 1962. Dès lors, l'entourage du président et, en premier lieu, sa femme suscitent plus qu'auparavant la curiosité du public. Avec le développement et la diversification des médias, l'image occupe une place primordiale. Vidéos, photos volées ou autorisées, en particulier dans la presse *people*, contribuent à mettre en vedette la première dame, et le président lui-même comprend l'intérêt pour sa propre popularité de la « montrer ».

117

C'est donc l'apparence de ces épouses qui focalise principalement l'attention. Aussi, pour tenir le rang de leur mari, sont-elles soucieuses de leurs mises vestimentaires. Dans l'ensemble, elles brillent par leur élégance. Elles sont abonnées aux grands couturiers, qui, le plus souvent, se déplacent jusqu'à l'Élysée. Elles changent parfois de tenues trois fois par jour et sont devenues des ambassadrices de la mode française, surtout depuis Claude Pompidou, qui assumait ce rôle. Mais, précisément, ces atours coûteux leur attirent les quolibets de la presse. *Le Canard enchaîné* surnomme Claude Pompidou « la reine Claude » ou « Madame de Pompidou ». Elle tient à préciser que ces robes sont prêtées par les maisons de couture parisiennes et ne sont pas payées par les Français. Brigitte Macron emprunte aussi ses tenues de haute couture.

Les sarcasmes ne sont pas pour autant épargnés à celles d'entre elles qui manquent de « chic ». Coralie Grévy est comparée à une « cuisinière » ou à une « femme de ménage ». Les journaux détaillent et ridiculisent les toilettes décalées de Marie-Louise Loubet, laquelle provoque même un scandale en arrivant à table sans chapeau pour un dîner offert au couple impérial de Russie en 1901 ! La corpulente Germaine Coty, affublée du surnom de « Madame sans gain », aurait rétorqué qu'elle n'était pas « une pin-up » mais « une grand-mère ».

Toutefois, les unes et les autres parviennent à se faire connaître du public autrement que par leur look.

La conquête d'une certaine indépendance

Entre interdits et obligations, les premières dames ont peu de marge de manœuvre pour des projets personnels. Mais, tout en assumant les

« corvées », elles refusent d'être des « potiches ». Elles prennent alors des initiatives dans le seul domaine qui ne leur est pas contesté, celui, traditionnel, des actions caritatives, apanage des « dames patronnesses » de jadis. Elles sortent de l'Élysée, pour visiter, sans le président, hôpitaux, crèches, écoles... mais œuvrent aussi dans le palais. Élisabeth de Mac Mahon y crée un ouvroir où sont tricotées des layettes pour bébés de familles pauvres, dont Coralie Grévy continuera de s'occuper. Cécile Carnot instaure, en 1889, « L'arbre de Noël de l'Élysée » pour les enfants déshérités, une réception qui, élargie à d'autres enfants, est devenue de tradition. Pendant la Première Guerre mondiale, Henriette Poincaré réquisitionne la salle des fêtes pour la confection de colis à destination des soldats du front, et elle est la « marraine de guerre » de milliers d'entre eux. Danielle Mitterrand ouvre en 1985 la crèche de l'Élysée, située dans une dépendance du palais; le petit-fils des Chirac la fréquentera.

Mais, à côté de ces actions ponctuelles, les conjointes des présidents de la V^e République s'engagent dans des entreprises de plus grande envergure: des fondations, associations de statut privé, à but caritatif ou humanitaire. Claude Pompidou crée, à son nom, la fondation pour l'aide aux enfants handicapés et aux personnes âgées, Anne-Aymone Giscard d'Estaing la Fondation pour l'enfance; Bernadette Chirac, qui préside la fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France, mène l'opération Pièces jaunes. Carla Bruni et Valérie Trierweiler se demandent à leur arrivée à l'Élysée comment elles pourront imprimer leur marque. La première devient, en 2008, ambassadrice du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme avant de créer, en 2009, la fondation Carla-Bruni-Sarkozy pour l'accès à la culture et à l'éducation. La seconde, faute de trouver sa propre cause à promouvoir, devient ambassadrice de la fondation France Libertés, créée par Danielle Mitterrand en mars 1986.

Les ouvrages consacrés à chacune des premières dames depuis 1958 témoignent de leur visibilité accrue sous la V^e République. Et la plupart d'entre elles écrivent leur autobiographie après leur départ de l'Élysée: Claude Pompidou, *L'Élan du cœur* (1997); Danielle Mitterrand, *Le Livre de ma mémoire* (2007); Cécilia Attias, *Une envie de vérité* (2013). Bernadette Chirac publie *Conversation* (2001) avec Patrick de Carolis pendant le mandat de son mari. Toutes observent une certaine réserve, à l'exception de Valérie Trierweiler et de son explosif *Merci pour ce moment*, paru en 2014 après sa séparation avec François Hollande. Les entretiens accordés par ces dames, du temps de leur séjour au Palais,

bien que portant sur des sujets non politiques, contribuent néanmoins à alimenter le doute sur leur place exacte dans le dispositif élyséen.

UNE ACTRICE POLITIQUE ?

Citoyenne sans fonction officielle mais, en même temps, personne la plus proche du président, la première dame se trouve, de fait, insérée dans la machine de l'État. Une charte du conjoint tente en 2017 de clarifier sa situation.

Une place officieuse

Les premières dames se sont plus ou moins intéressées à la politique mais toutes se sont défendues d'exercer une influence en ce domaine sur leur mari et constatent que, quand elles hasardent un conseil, il est rarement suivi. Bernadette Chirac avait alerté son mari, en 1997, du risque encouru par une dissolution de l'Assemblée nationale, qui sera néanmoins prononcée. C'est toutefois sur des carrières personnelles qu'elles semblent avoir un impact. Cécilia Sarkozy aurait imposé son amie Rachida Dati comme garde des Sceaux ou obtenu la nomination d'un conseiller que Carla Bruni s'est empressée de faire renvoyer.

119

Moins occultes sont les déclarations ou initiatives de certaines premières dames. Les soutiens de Danielle Mitterrand, sous couvert de sa fondation, au peuple tibétain, aux Sahraouis, aux Kurdes, aux guérilleros salvadoriens... embarrassent le Quai d'Orsay. Elle ne se prive pas non plus, en période de cohabitation, de critiquer la politique du gouvernement : « Je suis, se défend-elle dans le magazine *Elle* en 1989, une citoyenne avant tout. À ce titre, je revendique ma liberté de penser, ma liberté d'expression, ma liberté d'action. » Valérie Trierweiler entre dans le jeu politicien avec un tweet qui encourage, aux élections législatives de 2012, le candidat opposé à la candidate (Ségolène Royal) du Parti socialiste et du président. L'intervention concrète de Cécilia Sarkozy en Libye, afin de libérer des infirmières bulgares et un médecin palestinien, a été critiquée pour avoir été conduite par une personne « sans qualité ».

Le paradoxe, c'est qu'au sein de l'Élysée ces conjointes se sont vu imposer une fonction officieuse en sus de leur devoir de représentation. À l'instar des reines d'autrefois, elles sont perçues par le public comme des médiatrices entre le peuple et son chef. En 1902, cinq cents mères de famille, portant leurs enfants dans les bras, remettent à Marie-Louise Loubet une pétition en faveur de l'école libre pour qu'elle la transmette au président. Mais ce sont les lettres, des sollicitations que lui

adressed personnellement des particuliers et auxquelles la première dame s'astreint à répondre, qui, devenues de plus en plus nombreuses sous la V^e République, vont ériger le traitement de son courrier en véritable service, et impliquer la première dame dans les rouages de l'État. Elle est, en effet, amenée à fréquenter des administrations, des cabinets ministériels, voire des ministres, pour débloquer des situations individuelles qui n'ont pas trouvé leur solution par les canaux habituels, principalement dans le secteur social. Anne-Aymone Giscard d'Estaing, qui a conscience d'être « le dernier recours », se flatte ainsi, dans *Le Figaro* du 30 avril 1977, d'avoir trouvé un emploi à une chômeuse « au bout du rouleau ». Yvonne de Gaulle, qui recevait plus de six cents lettres par mois, gérait les missives à partir de l'appartement privé avec l'aide de secrétaires du président, comme le fera Claude Pompidou. Mais c'est 120 une centaine de lettres par jour qu'Anne-Aymone Giscard d'Estaing doit traiter. Elle cherche alors un bureau pour travailler, qu'elle installe au rez-de-chaussée de l'aile est du palais. Cette mesure d'ordre pratique est, en fait, hautement symbolique car, depuis lors, la conjointe du président dispose d'un lieu pérenne, au sein de l'Élysée, pour des tâches liées à son état de première dame. La correspondance, informatisée par Danielle Mitterrand, prend de plus en plus d'ampleur, jusqu'à atteindre plus de vingt mille messages en 2021, incluant des courriels, et le service s'étoffe en conséquence : sept agents, issus du service du courrier du président, sont chargés de dépouiller celui qui est adressé à Brigitte Macron. Six bureaux adjacents au sien ont été ajoutés pour ses activités qui excèdent la correspondance proprement dite : les rencontres avec des personnes ou des associations, la préparation des déplacements et d'événements, nécessitent un personnel spécialement dévolu à ses missions. Selon le député René Dosière, spécialiste des dépenses de la présidence, le record de collaborateurs a été battu par Bernadette Chirac : ils étaient vingt et un dans son cabinet personnel ; Carla Bruni en comptait huit, Valérie Trierweiler cinq⁵. Et il faut ajouter les prestataires extérieurs pour la gestion du site internet.

La charte du conjoint

En reconnaissance des services rendus par la première dame, l'idée a été émise sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy d'instaurer pour elle un statut qui officialiserait ses fonctions⁶. Le projet, abandonné face à

5. Cf. *Frais de Palais*, Paris, L'Observatoire, 2019.

6. Cf. Armelle Le Bras-Chopard, *Première dame, second rôle*, Paris, Seuil, 2009.

l'hostilité de l'opinion publique, est réactivé en 2017 par Emmanuel Macron afin de clarifier et d'acter la situation de l'épouse du président. Il subit les mêmes critiques et est remplacé par une simple « Charte de transparence relative au statut du conjoint du chef de l'État », qui n'a aucune valeur légale. Le document, censé concerner par son titre le « conjoint », cite en fait, nommément, Brigitte Macron dans le corps du texte. La Charte liste d'abord ses attributions traditionnelles de représentation et de courrier mais la nouveauté réside dans la mention de « missions particulières ». Certes, celles qui sont énumérées ressortent principalement du domaine caritatif ; pour la première fois cependant, des « moyens » sont clairement alloués et fléchés dans le budget de la présidence pour ces actions de la première dame, sans qu'elle-même soit rémunérée : 282 476 euros en 2019. Dès novembre 2017, Christophe Castaner, alors porte-parole du gouvernement, évaluait à 440 000 euros ses dépenses réelles. Celles-ci, au-delà de la somme affichée (les salaires de son personnel), comprennent, en effet, des frais communs avec ceux du président (de coiffure) ou inscrits dans d'autres budgets que le sien : ainsi de sa protection, assurée par deux membres du Groupe de sécurité de la présidence de la République. Étrange « transparence » quand la Cour des comptes, en 2018 dans son rapport annuel sur la gestion des services de l'Élysée, note le manque de lisibilité des dépenses liées à l'épouse du président et déplore de ne pouvoir les chiffrer toutes...

121

Enfin, dernière innovation pour celle qui devait jadis être le plus mutique possible, le troisième paragraphe de la Charte traite, en trois lignes laconiques, de sa « communication ». Celle-ci comporte, en fait, l'annonce de l'agenda et le bilan des actions que, tout en ayant l'aval du président, son épouse a choisi librement de mener.

*

Les premières dames ont donc vu leur place s'élargir, non pas derrière le président mais à côté, précisait Danielle Mitterrand, et ce mouvement est commun aux autres démocraties de la planète, en particulier aux États-Unis. Il est singulier de constater qu'à une époque où les femmes sont de plus en plus éduquées, et de plus en plus indépendantes, les épouses de président restent confinées dans le périmètre de leur mari, bien que leur laisse ait été allongée. Et l'on peut surtout se demander ce que deviendrait le conjoint d'une présidente de la République : on le voit mal jouer l'hôtesse ou superviser l'intendance du palais. Mais, même dans le cas d'un homme à la tête de l'État, pourquoi entériner pour sa

compagne des obligations archaïques ou, au contraire, lui reconnaître des fonctions que, simple citoyenne, ni élue ni nommée, elle ne devrait pas remplir ? Ce n'est pas l'absence de première dame après le départ de Valérie Trierweiler qui a handicapé le quinquennat de François Hollande. Une seule solution pour sortir du dilemme et infléchir les coutumes : que des femmes soient élues à la présidence de la République.

R É S U M É

Seuls des hommes ont accédé à la présidence de la République en France et, à deux exceptions près, des hommes mariés. Leur compagne, personne privée, sans légitimité politique, assure à l'Élysée son rôle de maîtresse de maison et de représentation. Mais ces « premières dames » s'impliquent de plus en plus dans des activités publiques et leur visibilité croissante, favorisée par les médias, interroge sur leur éventuelle influence politique.

SECRETS
ET TRANSPARENCE À L'ÉLYSÉE,
DE FÉLIX FAURE À NOS JOURS

123

« **I**l se croyait César, il n'était que Pompée. » C'est par cette boutade grivoise de Georges Clemenceau que la postérité a retenu le premier grand scandale qui a marqué l'histoire du palais de l'Élysée, à savoir la mort subite du président Félix Faure à l'issue de la visite de sa maîtresse, Marguerite Steinheil. Celui que l'on surnommait « Félisque I^{er} » ou « le président Soleil » s'était certes distingué depuis le début de sa présidence par son goût du faste et des jolies femmes¹. Il semble que ce fringant quinquagénaire aux tempes grisonnantes recevait à l'Élysée courtisanes et actrices, au point que son maître d'hôtel s'en offusquait : « Il en venait sans cesse », disait-il, non sans exagération. Mais c'était dans la plus grande discrétion, pour ne pas choquer la pudibonderie de l'époque, et la presse fermait les yeux.

On savait dans les milieux autorisés qu'il entretenait depuis 1897 une liaison avec la sémillante Marguerite Steinheil, dite « Meg », dont le mari complaisant avait reçu commande de l'Élysée pour peindre une toile monumentale intitulée *La Remise des décorations par le président de la République aux survivants de la redoute brûlée*. Et c'est ainsi que, le 16 février 1899, la belle retrouva Félix Faure pour un énième rendez-vous galant dans le salon d'Argent de l'Élysée. La thèse officielle présentée à la presse fut qu'il s'était retiré dans son bureau pour consulter des dossiers et que son directeur de cabinet, Louis Le Gall, l'en avait vu sortir vers 18 heures, le teint blême : « Le Gall ! Le Gall ! Je suis très malade... Je vous assure, je suis très malade ! »

1. Thierry Billard, *Félix Faure*, Paris, Julliard, 1995.

Bien sûr, il ne fut pas question de la jeune femme ni des aphrodisiaques, notamment à la cantharide officinale, dont Félix Faure avait coutume de faire usage avant chaque visite de sa maîtresse. En réalité, ce sont les cris de cette dernière qui auraient alerté Le Gall, lequel s'était précipité pour découvrir le président allongé sur un divan du salon, à moitié dévêtu, alors que Marguerite, la chevelure en désordre, réajustait ses vêtements froissés. Et tandis que l'on évacuait discrètement la jeune femme par une porte dérobée, Henri Blondel, le secrétaire particulier du président, lui faisait respirer de l'éther, avant que plusieurs médecins ne se succèdent au chevet du malade. En vain, car le chef de l'État, entouré de sa femme, de sa fille et du président du Conseil, Charles Dupuy, s'éteignit vers 22 heures, victime d'une « congestion cérébrale », comme on disait à l'époque.

124

Mais, très vite, la rumeur se répandit que le président de la République était mort dans les bras de sa maîtresse. On racontait sur les boulevards ce dialogue savoureux entre un huissier de l'Élysée et l'abbé Renault, vicaire de l'église de Saint-Philippe-du-Roule, venu donner l'extrême-onction au mourant. « Le président a-t-il sa connaissance ? » aurait demandé l'homme d'Église. « Non, Monsieur l'abbé, on l'a fait sortir par la petite porte », aurait répondu l'huissier. Dans son édition du 22 février 1899, le quotidien anarchiste *Le Journal du peuple* écrivait : « Nous pouvons affirmer qu'il n'a pas été empoisonné, mais qu'il est mort pour avoir trop sacrifié à Vénus, en marge du code de cette morale officielle dont il était le plus haut représentant. Nous connaissons le nom et l'adresse de la jeune personne qui jouissait des faveurs présidentielles. Nous la désignerons, si vous le voulez bien, sous l'initiale peu transparente de Mme S. »

C'est ainsi qu'éclata le premier grand scandale de l'Élysée, qui mit au jour à la fois le goût du secret présidentiel mais aussi, et comme en miroir de ce tropisme de l'opacité, la fascination des médias et de l'opinion pour ce lieu du pouvoir suprême, objet de toutes les convoitises, de tous les fantasmes et de tous les récits. Et cette dialectique entre secret et fascination ne fit que s'accroître sous la V^e République, lorsque l'Élysée devint le lieu mythique de la toute-puissance. Depuis la présidence gaullienne jusqu'à nos jours, c'est ainsi que les « affaires » qui ont ébranlé le palais présidentiel ont alimenté notre curiosité plus ou moins morbide pour les coulisses du pouvoir.

LA FORTERESSE DU SECRET

L'Élysée du général de Gaulle ne supportait pas le scandale, ni la transparence d'ailleurs. « Palais de la main gauche, palais à femmes », bougonnait le Général, qui détestait le passé libertin de cette bonbonnière galante, si éloignée de son idéal de grandeur nationale². Il lui préférait les Invalides, l'École militaire, voire même le château de Vincennes. Dans l'exigu appartement présidentiel, Yvonne de Gaulle fit accrocher une pietà, symbole de sa dévotion à la Vierge, prêtée par le musée du Louvre. La femme du chef de l'État donnait d'ailleurs le ton de cette pieuse rigueur élyséenne. Si l'on en croit le témoignage du journaliste Jean Mauriac, qui les suivait pour l'Agence France-Presse depuis 1945, « Mme de Gaulle était très bien renseignée sur la vie privée des membres de l'entourage du Général, des ministres, des hauts fonctionnaires, des préfets, des ambassadeurs. Elle connaissait les divorces, les séparations, et le reste ». Et il ajoute que « certains, sans aucun doute, n'auraient pas attendu si longtemps avant d'entrer au gouvernement si Mme de Gaulle n'avait exprimé au Général sa condamnation quant à leur vie privée »³.

125

C'est ainsi qu'Olivier Guichard, qui pourtant avait été son chef de cabinet depuis 1951 pendant la « traversée du désert », se vit privé de portefeuille ministériel en 1958 parce qu'il avait pour maîtresse la journaliste du magazine *Elle* Daisy de Galard, elle aussi mariée. « Tante Yvonne » ayant désapprouvé cette liaison connue du Tout-Paris, ce fidèle du Général dut patienter jusqu'en 1968 pour être nommé ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire. Le couple présidentiel manifesta un peu plus d'indulgence envers André Malraux, « la voix » du Général, inamovible ministre de la Culture de l'époque gaullienne, et qui pourtant vivait hors mariage avec la femme de lettres Louise de Vilmorin, son amour de jeunesse, tandis que sa seconde femme, Madeleine, épousée en 1948, était réduite à un rôle de représentation. Mais le général de Gaulle n'avait pas hésité à réprimander Malraux pour son infidélité et il ne reçut jamais Louise de Vilmorin à l'Élysée.

Le seul « scandale » que l'on put connaître à l'Élysée gaullien fut la visite de Brigitte Bardot, le 5 décembre 1967, pour la soirée annuelle des arts et lettres. La bombe sexuelle explosa ce soir-là en prenant à contre-pied le protocole vestimentaire. Alors que chignon et robe du soir étaient de rigueur, elle débarqua cheveux détachés et veste de

2. Cité par Georges Poisson, *L'Histoire de l'Élysée*, Paris, Perrin, 1997, p. 268.

3. *L'Après-de Gaulle*, Paris, Fayard, 2006, p. 285-286.

hussard à brandebourgs sur le dos. « Chic, un militaire », se serait exclamé le chef de l'État en la voyant, plus amusé que choqué. Au « Bonsoir Général » de l'actrice, il répliqua par un « Madame, c'est le cas de le dire ». Et de Gaulle d'ajouter : « Quelle chance, Madame ! Vous êtes en uniforme et moi je suis en civil. » Quelques jours plus tard, elle apprit qu'elle avait été choisie pour incarner le visage de Marianne, preuve que le Général avait de l'humour.

126 Quant à Georges Pompidou, s'il fut éclaboussé par le scandale de l'affaire Markovic à l'automne 1968⁴, ce fut en temps qu'ex-Premier ministre et candidat présumé à la succession du Général. Sa présidence n'en fut aucunement ternie. En revanche, il fut très vite rattrapé par ce qu'il redoutait le plus au monde, c'est-à-dire l'isolement du pouvoir suprême. « Je ne me sens pas fait, dit-il à son arrivée à l'Élysée, pour vivre dans un palais, en représentation. Je ne suis à mon aise que chez moi, dans un cadre que j'ai choisi⁵. » C'est pourquoi le couple présidentiel n'y couchera que quatre nuits par semaine, passant le reste de son temps dans son appartement parisien du quai de Béthune ou dans sa maison de campagne d'Orvilliers. Redoutant que « l'existence à l'Élysée » ne soit « un barrage vis-à-vis de ce qui se passe à l'extérieur », Georges Pompidou était décidé « à avoir le maximum de contacts et de contacts aussi libres que possible », et ce « avec tous les citoyens »⁶. Mais c'était un vœu pieux, que démentit très vite l'exercice du pouvoir. C'est ainsi qu'il se contraignit à dissimuler aux Français le mal qui le rongait depuis le début de l'année 1972, la maladie dite de Waldenström, une forme de leucémie à évolution lente dont son fils, Alain, qui était médecin, répugnait à lui dévoiler la gravité⁷. Néanmoins, devant les caméras de télévision et les flashes des photographes, chacun put noter que son état de santé empirait à vue d'œil, le visage bouffi, le cou enflé, la voix rauque, le débit saccadé. « À quel moment un chef d'État malade doit-il partir ? » demanda Georges Pompidou à son ami Arthur Conte, venu lui rendre visite en septembre 1973. Et comme ce dernier évoquait le cas de Roosevelt à Yalta, trop diminué pour résister aux exigences de Staline, le président lui-même se demanda s'il n'y aurait pas du « courage à s'en aller ». Mais il se reprit aussitôt, se disant persuadé de guérir pour ne

4. À la suite de l'assassinat de Stefan Markovic, garde du corps d'Alain Delon, la rumeur circula, alimentée par des photomontages, que Claude Pompidou participait à des parties fines. S'estimant peu soutenu par de Gaulle et par son entourage, Georges Pompidou en fut indigné.

5. Cité par Alain Frerejean, *C'était Georges Pompidou* (2011), Paris, Tallandier, 2014, p. 300.

6. Conférence de presse du 10 juillet 1969.

7. Alain Frerejean, *C'était Georges Pompidou*, *op. cit.*, p. 387.

pas « faire cadeau de la France » à François Mitterrand⁸. Jusqu'au bout, jusqu'au dernier conseil des ministres, le 22 mars 1974, où il annonça qu'il allait prendre trois semaines de repos, Georges Pompidou voulut rester maître de sa fonction et de son incarnation présidentielle. Au prix du secret.

LE PALAIS DES LIBERTINS

François Mitterrand, monarque républicain par excellence, dissimula lui aussi la maladie qui le rongea depuis sa première élection, en 1981, ainsi que sa double vie auprès d'Anne Pingeot et de Mazarine, sa fille cachée, née le 18 décembre 1974 dans une clinique d'Avignon. Ce n'étaient d'ailleurs pas les seuls secrets de l'Élysée mitterrandien, loin de là, car le président socialiste, bien que déjà malade du cancer, multipliait les liaisons plus ou moins amoureuses, ce qui d'ailleurs semblait contagieux. « À l'Élysée, au temps de Mitterrand, c'était incroyablement libertin. Tout le monde se sautait les uns les autres », raconte la journaliste Catherine Nay⁹. Peut-être pensait-elle au conseiller du président, Erik Orsenna, qui raconta dans un roman la fascination érotique du palais présidentiel¹⁰.

127

Il faut reconnaître qu'en la matière le président socialiste s'inscrivait dans la continuité de son prédécesseur libéral, Valéry Giscard d'Estaing, surnommé par certains « Valéry Folamour ». C'est en effet sous ce titre ironique que *Le Canard enchaîné* du 2 octobre 1974 relata la drôle d'escapade du président de la République, qui, regagnant l'Élysée au petit matin au volant d'une voiture de sport, aurait heurté une camionnette de laitier. La rumeur laissa entendre qu'il était aux côtés de l'actrice Marlène Jobert, qui ne confirma jamais. L'article du *Canard* rappelait par ailleurs que le chef de l'État était censé ne jamais s'éloigner du bouton de la force de frappe atomique, et que, si un jour il venait à être traumatisé par un accident, l'erreur pourrait être fatale. Ce que reprit *Le Monde* quelques semaines plus tard, dans un grand article consacré à « l'exercice du pouvoir », et dans lequel le journaliste s'étonnait que « Giscard » disparaisse régulièrement de l'Élysée à la nuit tombée, ne laissant pour ses collaborateurs qu'une lettre scellée avec l'indication du lieu où l'on pouvait le joindre. Mais, pour les chansonniers comme

8. Arthur Conte, *Les Présidents de la V^e République*, Paris, Le Pré aux clercs, 1985, p. 220.

9. Citée par Catherine Rambert, *Jeux dangereux à l'Élysée*, Paris, First, 2014, p. 143.

10. *Grand Amour*, Paris, Seuil, 1993.

pour le grand public, la virée nocturne de ce président par ailleurs si sérieux, si compassé, prêtait plus à sourire qu'à s'indigner. La presse anglo-saxonne, émoustillée par le *French lover* de l'Élysée, s'en donnait à cœur joie pour énumérer ses conquêtes.

En revanche, un autre secret du président lui fit beaucoup plus de mal, car il était non plus lié à la gaudriole mais aux privilèges du pouvoir, ce qui en France est rédhibitoire. « Bonsoir Mesdames, bonsoir Messieurs ! » C'est ainsi que le prince des imitateurs, Thierry Le Luron, se présenta sous les traits du président Giscard d'Estaing devant le public du théâtre Marigny, peu avant Noël 1979. Tout le monde comprenait l'allusion, car l'affaire des diamants alimentait les conversations et les commentaires depuis quelques semaines, depuis que *Le Canard enchaîné* du 10 octobre 1979 avait titré : « Quand Giscard empochait les diamants de Bokassa ». Publiant à l'appui de ce titre racoleur des fac-similés accusateurs, l'hebdomadaire semblait prouver que Valéry Giscard d'Estaing, lorsqu'il était ministre de l'Économie et des Finances, avait accepté des cadeaux « princiers » du dictateur centrafricain.

Alors qu'on évoquait un « Watergate à la française », le président, contraint de s'expliquer à la télévision, le 27 novembre 1979, parut maladroit et hautain, opposant à ses accusateurs « un démenti catégorique » et « méprisant », et ajoutant cette remarque jugée très monarchique : « Il faut laisser les choses basses mourir de leur propre poison. » Dans les mois qui suivirent, il ne se passa pas une semaine sans que le *Canard* apportât une nouvelle pièce au dossier, ce qui empoisonna littéralement toute la fin de la présidence giscardienne et surtout sa campagne pour être réélu. Plus encore que l'affaire du prince de Broglie, assassiné en décembre 1976 pour une sombre affaire d'assurance-vie, et qui avait jeté la suspicion sur les coulisses du parti giscardien, celle des diamants porta un coup très dur à l'image de Valéry Giscard d'Estaing. Ce jeune président, qui prétendait regarder la France au fond des yeux et rénover la politique, apparaissait désormais comme un monarque distant, opaque, hautain, voire méprisant envers ceux qui réclamaient la vérité. Ce ne fut sans doute pas la principale raison de sa défaite, mais l'affaire des diamants y contribua sûrement.

ABUS DE POUVOIR ET OMERTA

François Mitterrand fut quant à lui associé de près ou de loin à toute une série de scandales, plus ou moins graves, qui entachèrent ses deux présidences. Il y eut d'abord l'affaire des Irlandais de Vincennes, dévoilée

dans *Le Monde* du 21 mai 1983, une opération-spectacle menée de toutes pièces par certains officiers du GIGN afin de montrer qu'ils étaient efficaces dans la lutte contre le terrorisme. Et comme le fondateur de cette unité d'élite, qui n'était d'ailleurs pour rien dans l'affaire, n'était autre que le commandant Christian Prouteau, conseiller technique du président de la République, ce dernier fut éclaboussé par le scandale. Puis *Le Monde* fut de nouveau à l'origine d'une affaire encore plus retentissante, l'affaire du *Rainbow Warrior*, ce navire de l'organisation écologiste Greenpeace qui avait été coulé le 10 juillet 1985 par l'explosion d'une bombe dans le port d'Auckland, en Nouvelle-Zélande. Au terme de plusieurs mois de fausses pistes et de mensonges d'État, on s'aperçut que l'opération de sabotage avait été montée par la Direction générale de la sécurité extérieure, en liaison directe avec son chef, l'amiral Lacoste, et avec le ministre de la Défense, Charles Hernu. Ce dernier fut contraint à la démission, le 19 septembre 1985, tandis que l'amiral Lacoste était limogé. Mais, lors de sa conférence de presse du 21 novembre suivant, François Mitterrand rendit un hommage remarqué au ministre démissionnaire, et chacun se demanda si Charles Hernu n'avait pas agi avec l'assentiment du chef de l'État.

129

L'entourage de ce dernier fut à nouveau mis en cause sous la seconde présidence Mitterrand dans l'affaire dite des délits d'initiés. *Le Monde* du 23 janvier 1989 publia en effet un rapport confidentiel des Renseignements généraux qui prouvait que l'homme d'affaires Roger-Patrice Pelat, vieux compagnon de stalag du président, faisait partie du groupe des « initiés » qui avaient bénéficié d'informations confidentielles de la part du pouvoir lors de l'achat de la société américaine Triangle par Pechiney. On laissait entendre qu'Alain Boubil, chef de cabinet du ministre des Finances, Pierre Bérégovoy, était à l'origine de ces fuites. Il sera d'ailleurs condamné pour cela. Accablant « la gauche la plus pourrie du monde », Alain Juppé s'étonna alors que « François Mitterrand soit entouré de personnes qui ont pour l'argent non pas de l'aversion mais une grande affection »¹¹.

Le chef de l'État, interrogé le 12 février 1989 à la télévision, répliqua ainsi : « Fallait-il que je me brouille avec lui parce que de pauvre il était devenu riche ? » Huit jours plus tard, Roger-Patrice Pelat fut inculpé de recel de délit d'initiés par la juge Edith Boizette, mais il fut victime d'un arrêt cardiaque, le 7 mars, et sa disparition mit fin au scandale. Les suicides de Pierre Bérégovoy, alors Premier ministre, le 1^{er} mai

11. « Grand Jury RTL-*Le Monde* », 22 janvier 1989.

1993, puis de François de Grossouvre, un autre proche du président, le 7 avril 1994, ne firent qu'ajouter au parfum d'opacité qui émanait de l'Élysée mitterrandien. La révélation au grand public de l'existence de Mazarine, dans l'édition du 3 novembre 1994 du magazine *Paris-Match*, ainsi que celles du journaliste Pierre Péan sur le passé pétainiste du chef de l'État dévoilaient d'autres secrets bien gardés à la présidence. Quant à l'affaire des écoutes téléphoniques installées à l'Élysée, à la demande du président lui-même, et dont on apprit en mars 1993 dans la presse que ce dispositif totalement illégal avait concerné au moins cent cinquante personnes entre 1983 et 1986, elle fut la confirmation d'une présidence monarchique qui se jouait des règles établies.

130 Ce qui d'ailleurs se poursuivit chez les successeurs du premier président socialiste. On se souvient de la désinvolture avec laquelle Jacques Chirac étouffa à la fin de l'année 2000 le scandale de la « cassette Méry ». Dans cet enregistrement posthume, retranscrit dans *Le Monde* du 22 septembre 2000, l'homme d'affaires Jean-Claude Méry, financier occulte du RPR, affirmait que le chef de l'État, alors maire de Paris, était personnellement impliqué dans les manœuvres souterraines du racket organisé des entreprises d'Île-de-France. Mais, alors qu'un sondage publié dans *L'Express* indiquait que 70 % des Français étaient favorables à une audition du président de la République par le juge, alors que Raymond Barre l'incitait ouvertement à démissionner dans *Lyon Mag* du 8 décembre 2000, Jacques Chirac repoussa d'un revers de la main ces accusations « abracadabran-tesques », laissant ses collaborateurs Louise-Yvonne Casetta, trésorière du parti, et Michel Roussin, son directeur de cabinet à la mairie de Paris, jouer le rôle de fusibles.

Il y eut d'autres secrets sous les présidences de Jacques Chirac, beaucoup de rumeurs aussi, notamment à propos de ses voyages fréquents au Japon, où certains lui attribuaient même un enfant caché. On ne prête qu'aux riches car le président avait le goût des conquêtes comme ses deux prédécesseurs. On parlait d'une journaliste de l'Agence France-Presse qui l'accompagnait souvent dans ses déplacements, et une photographie publiée par *Libération* en juillet 2001 la montrait allongée sous un parasol en compagnie du président de la République, en vacances dans l'un des plus luxueux palaces de l'île Maurice. Plus tard, c'est Claudia Cardinale qui défraya la chronique des conquêtes de Jacques Chirac. Dans son livre de souvenirs, Jean-Claude Laumond, son ancien chauffeur, raconte que le président était injoignable au soir de la mort de Lady Diana, le 31 août 1997, parce qu'il se trouvait au domicile de

l'actrice¹². Les communicants présidentiels tentèrent de contrebalancer cette réputation de prédateur amoureux par celle du bon grand-père, photographié pour la une du *Paris-Match* du 4 avril 1996 avec son petit-fils Martin, « le bébé de l'Élysée ». Puis pour celle du 4 mai 2000, le tenant sur ses genoux, grand-père débonnaire dans la grande tradition des présidents de la IV^e République. Mais il restait dans l'inconscient collectif cette image de palais des plaisirs et du secret associée depuis toujours à l'Élysée.

LE TEMPS DE L'EXHIBITION

Il est évident que cette image fut bousculée par Nicolas Sarkozy, qui fit entrer la politique, comme le dit Marcel Gauchet, dans l'ère de la « démagogie communicationnelle »¹³. Sans complexe et sans pudeur se cristallisa, aux yeux de l'opinion, la fusion aussi bien discursive qu'icographique du corps public et du corps privé de l'acteur politique. « Qu'est-ce qu'il y a de plus beau que de faire partager ses émotions ? » confiait-il en s'exposant main dans la main avec sa femme, Cécilia, à la télévision, le 15 janvier 2006, plus d'un an avant la présidentielle. Une fois élu, l'ex-chouchou des sondages fit de son intimité un récit à livre ouvert, et de la décontraction un style. Mais la réception du Fouquet's, le soir de sa victoire, en compagnie de responsables politiques, de célébrités et de personnalités liées à de grandes entreprises, puis le séjour qui suivit sur le yacht du milliardaire Vincent Bolloré, donnèrent d'emblée à cette affectation de proximité populaire un caractère artificiel, et l'on ne tarda pas à le qualifier de « président des riches »¹⁴. Sa liaison puis son mariage avec Carla Bruni, qui firent la joie de la presse *people*, confirmèrent cette image de « bling-bling »¹⁵, lui aliénant non seulement l'électorat de gauche mais aussi une bonne partie de la droite traditionnelle, qui ne reconnaissait pas en lui un héritier du général de Gaulle. « Nulle part ailleurs que dans le pays fondateur de la démocratie moderne, l'action du gouvernement ne s'est métamorphosée avec une telle perfection en *soap opera* », constatait ironiquement le magazine allemand *Der Spiegel* en janvier 2008. Par ailleurs, le président se prêtait avec délectation aux vertiges de la surmédiatisation, livrant par exemple aux journalistes

131

12. *Vingt-cinq ans avec lui*, Ramsay, 2001.

13. Entretien à France Inter, 22 octobre 2010.

14. Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot, *Le Président des riches. Enquête sur l'oligarchie dans la France de Nicolas Sarkozy*, Paris, Zones, 2010.

15. Nicolas Domenach, « La droite bling-bling », *Marianne*, 19 mai 2007.

ce qui d'ordinaire relevait des confidences en « off »¹⁶. Les secrets de l'Élysée semblaient abolis.

132 Le plus surprenant, c'est que François Hollande, qui s'était présenté en président « normal » pour prendre le contre-pied du président « bling-bling », a sacrifié à son tour au culte de la transparence. Il avait bien tenté de protéger sa vie privée, sa rupture avec Ségolène Royal, les tensions de son couple avec Valérie Trierweiler, mais la photo publiée le 10 janvier 2014 à la une du magazine *Closer* sur « l'amour caché du président », l'actrice Julie Gayet, a fait exploser la bulle du secret présidentiel. Le brûlot paru en septembre 2014 sous le titre *Merci pour ce moment*, et dans lequel la compagne éconduite décrivait un François Hollande dissimulateur, cynique, hypocrite et, pire encore pour un président socialiste, méprisant les pauvres, ceux qu'il aurait surnommés les « sans-dents », fut une arme de destruction massive contre une éventuelle réélection d'un chef de l'État en mal de popularité. Mais il n'est pas sûr que cette vengeance éditoriale lui ait fait autant de mal que l'image de mollesse et d'incertitude qui lui avait été accolée aussi bien par son ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius, qui l'avait surnommé « fraise des bois », que par son ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, qui l'appelait « Flanby »¹⁷, ou encore par son ancien camarade de parti Jean-Luc Mélenchon, qui le traitait de « capitaine de pédalo »¹⁸. Avant même d'accéder au pouvoir, il semblait avoir perdu la bataille de l'autorité, et il fit une dernière erreur gravissime en laissant publier avant la fin de son mandat l'ouvrage des journalistes Gérard Davet et Fabrice Lhomme, « *Un président ne devrait pas dire ça* », qui dévoilait ses jugements les plus intimes, voire même des secrets d'État.

*

On pourrait croire que l'Élysée a définitivement perdu son aura mystérieuse du secret monarchique, mais l'on voit bien qu'Emmanuel Macron, en dépit de ses efforts pour aller au-devant des Français, au prix d'une communication parfois maladroite, n'a pas réussi à effacer des esprits cette vision assez archaïque d'un palais coupé du monde, peuplé de courtisans et de manigances secrètes. Les réseaux sociaux,

16. Nicolas Domenach et Maurice Szafran, *Off. Ce que Nicolas Sarkozy n'aurait jamais dû nous dire*, Paris, Fayard, 2011.

17. « De Flanby à Pépère : tous les surnoms de Hollande », LePoint.fr, 10 avril 2013.

18. « Mélenchon : Hollande, un « capitaine de pédalo » », LePoint.fr, 12 novembre 2011.

qui charrient des flots de thèses plus ou moins complotistes, contribuent à défaire de manière systématique tout ce que la communication présidentielle tente de construire dans le rapport avec les Français. Et ce n'est pas l'ouverture du Palais lors des Journées du patrimoine, si courue soit-elle, ni même la réception controversée des « youtubeurs » McFly et Carlito, qui modifient fondamentalement la donne de cette méfiance populaire presque atavique, héritée sans doute de notre tropisme révolutionnaire, et qui nous pousse à détester les lieux du pouvoir. Et il faut dire que dans le système de la V^e République, assimilé par certains à une sorte de monarchie républicaine, le palais de l'Élysée est par excellence le lieu d'un pouvoir considéré comme absolu. C'est évidemment une illusion d'optique, tant sont nombreux et complexes les paramètres qui influent sur l'exercice du pouvoir présidentiel. Mais, à l'instar du château de Versailles sous l'Ancien Régime, ce palais républicain apparaît encore à beaucoup comme le symbole et le refuge d'un président omnipotent qui dissimule ses privilèges exorbitants et ses projets pharaoniques au regard du bon peuple oublié. Et l'on peut parier que l'Élysée gardera encore, et pour longtemps, cette image de forteresse opaque, au moins tant que nos institutions doteront le chef de l'État de pouvoirs « jupitériens ».

133

R É S U M É

Depuis la mort subite du président Félix Faure dans le salon d'Argent de l'Élysée, à l'issue de la visite de sa maîtresse, le 16 février 1899, les scandales et les « affaires » qui ont ébranlé le palais présidentiel ont alimenté notre curiosité plus ou moins morbide pour les coulisses du pouvoir. À l'instar du château de Versailles sous l'Ancien Régime, l'Élysée est apparu et continue d'apparaître à beaucoup comme le refuge d'un président omnipotent qui dissimule ses privilèges exorbitants et ses projets pharaoniques au regard du bon peuple oublié. Cette dialectique étrange entre le rejet et la fascination pour le lieu du pouvoir suprême est un fil conducteur de notre monarchie républicaine.

CHRONIQUES

ADOLF KIMMEL*

26 SEPTEMBRE 2021 : LES ÉLECTIONS DE L'APRÈS-MERKEL

137

Les élections fédérales du 26 septembre 2021 ont, d'une part, été marquées par la crise du coronavirus: les partis n'ont pas organisé de grandes manifestations, et il n'y a guère eu de campagne dans la rue. En contrepoint, les réseaux sociaux ont gagné en importance, tout comme le vote par correspondance. Mais il est impossible de savoir si ces conditions particulières ont favorisé une formation plutôt qu'une autre.

Elles ont, d'autre part, et avant tout, acté la retraite d'Angela Merkel. C'est la première fois qu'un chancelier ne se représentait pas après avoir exercé le pouvoir aussi longtemps, à savoir seize ans durant. Ce phénomène inédit devait-il ébranler la position dominante de la CDU-CSU¹ dans la vie politique allemande ?

LA CAMPAGNE

Durant la campagne électorale, la CDU-CSU insiste notamment sur le poids

économique de l'Allemagne: désigner un chancelier issu de ses rangs serait la meilleure garantie que la solidité financière du pays soit dûment défendue. Et elle s'accorde avec les libéraux du FDP sur un point au moins: une augmentation des impôts, exigée par les sociaux-démocrates du SPD, serait nuisible. Elle entend même baisser certaines taxes sans compromettre l'équilibre budgétaire – et d'abord celles qui portent sur la partie la plus aisée de la population.

Sans surprise, le SPD met, quant à lui, l'accent sur la politique sociale. Le message était limpide pour « l'homme de la rue »: « Une politique sociale pour toi ». L'augmentation du salaire minimum et des pensions de retraite les plus basses, comme le remplacement du fort impopulaire revenu nécessaire pour vivre (Hartz IV) par des mesures de soutien aux plus nécessiteux, seraient financés en grande partie par une augmentation de l'imposition des « gens aisés » – comme moi, ajoute le candidat

* Professeur émérite de science politique à l'université de Trèves.

1. Union chrétienne-démocrate d'Allemagne-Union chrétienne-sociale en Bavière.

social-démocrate, Olaf Scholz – et par la création d'un impôt sur les grandes fortunes. Les Verts et Die Linke sont au fond d'accord avec le SPD, les premiers mettant évidemment en avant l'impérieuse nécessité de contrecarrer le réchauffement climatique, *via* des investissements massifs.

138 Le problème le plus flagrant, à savoir la crise sanitaire, n'a pratiquement pas été abordé durant la campagne électorale. Et comme souvent, il n'a guère été question de politique extérieure. La raison principale en est que la CDU-CSU, le SPD, le FDP et Les Verts ont des positions similaires sur les points essentiels que sont l'alliance avec les États-Unis dans l'OTAN, la politique européenne ou les relations franco-allemandes. Seuls les extrêmes restent en dehors de ce consensus. Tout à droite, l'AfD exige la sortie de l'Union européenne; tout à gauche, Die Linke s'oppose au déploiement de l'armée en dehors du pays et demande la dissolution de l'OTAN.

En mai, c'est-à-dire au début de la campagne, la CDU-CSU et Les Verts étaient placés en tête des intentions de vote, presque à égalité (entre 25 % et 30 %). Le SPD était nettement distancé (de 15 % à 18 %). Le FDP et l'AfD se trouvaient autour de 10 % et Die Linke à 6 % environ. Début septembre, le tableau change profondément: la CDU-CSU tombe à quelque 20 %, Les Verts à 15 %, tandis que le SPD atteint près de 25 %.

Pourquoi un tel bouleversement ? Un sondage publié fin août donne une réponse assez claire: ce sont la personnalité des candidats à la Chancellerie et leurs performances lors des

meetings électoraux qui ont changé la donne². Même si le *Kanzler* est élu par le Bundestag et non directement par les citoyens, ces aspects jouent dans la décision de ces derniers un rôle majeur. L'assertion « Les élections au Bundestag sont des élections du chancelier » est simpliste, mais elle n'est pas complètement fautive. Et pour cause: au sein du gouvernement, le rôle du chancelier est primordial. Selon la Loi fondamentale, il « fixe les grandes orientations de la politique » (art. 65). Les programmes n'ont qu'un rôle secondaire pour les électeurs des deux grands partis de rassemblement (*Volksparteien*), la CDU-CSU et le SPD. En revanche, ils ont leur importance pour les électeurs écologistes.

De fortes tensions sont apparues entre la CDU et la CSU, la seconde souhaitant voir désigné comme candidat son leader, Markus Söder, ministre-président de la Bavière. D'après différents instituts de sondage, il était nettement plus populaire que son homologue chrétien-démocrate, Armin Laschet, ministre-président de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, à tel point que les membres de la CDU eux-mêmes lui auraient donné leur préférence. Mais les instances dirigeantes ont imposé Laschet, et cet obstacle posé sur la voie d'une victoire électorale a fortement nui à la campagne des deux « partis frères ».

Malgré son échec dans la quête du poste de président du SPD deux ans plus tôt, Olaf Scholz a été désigné par les instances dirigeantes comme candidat à la Chancellerie, un congrès – en ligne – venant confirmer cette décision unanime en mai. Scholz a

2. *Die Zeit*, 27 août 2021.

déjà une expérience gouvernementale au niveau fédéral : ministre du Travail et des Affaires sociales de 2007 à 2009, il est alors ministre des Finances et vice-chancelier. Bien que ce pragmatique représente plutôt l'aile droite du parti, l'aile gauche, au cours de la campagne, n'exprime aucune réserve.

Pour la première fois, Les Verts ont désigné un candidat, ou plutôt une candidate, Annalena Baerbock.

Le sondage de la fin août place Olaf Scholz clairement en tête pour le poste de chancelier (64 %), suivi de loin par Armin Laschet (25 %) et Annalena Baerbock (24 %). Scholz est sobre, parfois ennuyeux, et semble peu empreint d'idéologie. Bien plus que ses concurrents, il a des allures d'homme d'État. Les débats télévisés du mois de septembre entre les trois candidats viennent confirmer ces impressions. C'est Olaf Scholz qui paraît le plus à même de succéder à Angela Merkel et de poursuivre son œuvre – moyennant une politique sociale plus marquée. Le SPD le soutient pleinement.

Tandis que la moitié des sondés déclarent que la candidature d'Armin Laschet a nui à la CDU-CSU, les deux tiers pensent que celle d'Olaf Scholz a favorisé le SPD. Annalena Baerbock, quant à elle, a fait l'objet de révélations durant la campagne – *curriculum vitae* embelli, plagiats dans son livre paru au tout début de l'été – qui l'ont fait chuter dans les intentions de vote ; certains sympathisants écologistes ont peut-être aussi fini par avoir des doutes sur la capacité de leur candidate, au vu de son inexpérience gouvernementale, à assumer des responsabilités politiques de premier plan.

LES RÉSULTATS

Le système électoral allemand étant complexe, une brève explication s'avère sans doute nécessaire. L'électeur a deux voix : il vote, en premier lieu, pour un candidat au Bundestag dans le cadre d'une circonscription et, en second lieu, pour la liste d'un parti dans le cadre d'un *Land*. C'est ce « second vote » (*Zweitstimme*) qui détermine le nombre de sièges dont disposera chacun des partis au Parlement. La moitié des sièges est attribuée aux candidats élus directement par le « premier vote » (*Erststimme*) et l'autre moitié aux candidats de liste. Pour simplifier, il s'agit d'un système proportionnel, avec un seuil électoral de 5 %.

Un aspect vient cependant compliquer encore ce système. Il arrive qu'un parti gagne plus de sièges en remportant des circonscriptions dans un *Land* que ce que le pourcentage des secondes voix lui aurait permis d'obtenir. Dans ce cas, les députés élus directement se voient tout de même assurer une place au Parlement. Ce sont les mandats supplémentaires (*Überhangmandate*)³. Afin que la répartition des sièges corresponde aux pourcentages résultant du second vote, la Cour de Karlsruhe a décidé, le 25 juillet 2012, que des mandats sont attribués aux autres partis en compensation.

C'est pourquoi, après les élections fédérales de 2011, le Bundestag compte 736 sièges, au lieu des 598 prévus initialement par la loi électorale. La participation au scrutin est de 76,6 %, un peu au-dessus de celle de 2017 (76,2 %).

Pour la CDU-CSU, les pertes sont sévères. Les quelque 24 % de suffrages qu'elle a recueillis constituent son plus

3. La CSU gagnera ainsi 45 des 46 circonscriptions bavaoises, tout en ne recueillant que 31,7 % des secondes voix.

mauvais résultat depuis la fondation de la République fédérale. Exception faite des premières élections, en 1949, elle avait atteint 40 % de voix jusqu'en 1994, et une nouvelle fois en 2013. Le SPD est le grand vainqueur, mais il ne franchit pas la barre symbolique des 30 %, contrairement à ce qu'il avait réussi de 1957 à 2005. Les Verts, avec près de 15 %, obtiennent leur meilleur score depuis leur création. Seize de leurs candidats sont même élus grâce au premier vote, dans la plupart des cas au sein de villes universitaires. Le FDP, en légère progression depuis le scrutin de 2017, conforte sa position. Pour l'AfD, avoir tout juste dépassé les 10 % est une déception. Mais le grand perdant est Die Linke : dans aucun *Land* de l'ancienne

RFA, « La Gauche » ne présente un pourcentage de voix équivalent à son pire résultat dans un *Land* de l'ex-RDA. Surtout, elle se place juste en dessous du seuil électoral, ce qui aurait dû la priver de représentation parlementaire. Cependant, un parti qui n'atteint pas 5 % des suffrages mais gagne au moins trois circonscriptions par le premier vote obtient tout de même des sièges, dont le nombre est calculé en fonction de son résultat au second vote. Or trois de ses candidats sont élus directement à Berlin-Est et Leipzig.

Globalement donc, les forces politiques sociale, écologique et libérale sortent renforcées des élections, tandis que le conservatisme et le populisme s'en trouvent affaiblis.

Élections fédérales en Allemagne

Participation	76,6 % (+ 0,4)	
<i>Partis</i>	<i>% des voix</i>	<i>sièges</i>
SPD	25,7 (+ 5,2)	206
CDU-CSU	24,1 (- 8,8)	197
Les Verts	14,8 (+ 5,9)	118
FDP	11,5 (+ 0,8)	92
AfD	10,3 (- 2,3)	83
Die Linke	4,9 (- 4,3)	39
SSW*	0,1	1
Autres	8,6 (+ 3,6)	-

* Formation politique de la minorité danoise dans le Schleswig-Holstein. Le seuil de 5 % ne s'applique pas.

SOCIOLOGIE ET GÉOGRAPHIE ÉLECTORALES

Même s'il est impossible de déterminer avec précision les mouvements d'électeurs entre les partis, on peut néanmoins avancer des ordres de grandeur. Les pertes subies par la CDU-CSU bénéficient

surtout au SPD (environ 1,5 million de voix), mais aussi aux Verts (800 000) et au FDP (500 000). Et rien dans l'autre sens : il s'agit de pertes sèches. Les gains enregistrés par le SPD proviennent également de Die Linke (600 000) et de nouveaux électeurs (800 000). Les voix qu'il a perdues se sont avant tout reportées

sur Les Verts (250 000). C'est d'ailleurs le parti écologiste qui a attiré le plus d'électeurs d'autres partis, d'anciens abstentionnistes et de jeunes électeurs (quelque 2,5 millions de voix au total). Le FDP a lui aussi su motiver certains abstentionnistes, ainsi que des transfuges de la CDU-CSU et de l'AfD (qui dans l'ensemble a laissé s'échapper un million de voix)⁴.

Ces chiffres, bien qu'approximatifs, mettent en évidence le fait que les partis, en premier lieu la CDU-CSU et le SPD, peinent désormais à fidéliser durablement leurs électeurs. L'une des causes, peut-être la plus importante, est à chercher du côté des évolutions sociétales. Naguère facteurs de cohésion, le catholicisme – pour la CDU-CSU – et le syndicalisme – pour le SPD – ont perdu beaucoup de leur force. Par conséquent, la mobilité des électeurs s'est accrue : le temps des partis de rassemblement qui s'attachaient plus de 30 % et même 40 % des suffrages semble passé.

Si le vote de classe ou de génération n'est plus, certaines préférences se dégagent tout de même. Les jeunes électeurs ont un penchant marqué pour les Verts et les libéraux du FDP. Mais, évidemment, ils n'appartiennent pas au même groupe social : les Verts attirent notamment ceux qui habitent dans les grandes villes, souvent des étudiants ; les libéraux, ceux qui disposent déjà d'une très bonne position sociale et d'un certain confort matériel. Il existe d'ailleurs une forte relation positive entre le niveau de revenu et le vote FDP. De leur côté, le SPD et la CDU-CSU ont du mal à séduire ces nouveaux votants. Leur électorat compte surtout des plus de 60 ans, voire de 70 ans. La CDU-CSU

perd cependant sa position dominante dans cette tranche d'âge et se trouve maintenant à égalité avec les sociaux-démocrates, qui y gagnent 10 points (respectivement 34 % et 35 %). L'AfD et Die Linke ont très peu d'électeurs parmi les jeunes⁵.

Si le SPD reste le premier parti à recueillir les suffrages des travailleurs et des employés, certains d'entre eux s'en détournent, déçus qu'ils sont par la politique menée au sein de la coalition avec la CDU-CSU, inévitablement trop peu sociale à leurs yeux. Ils préférèrent s'abstenir, ou bien se tourner vers l'AfD. Le parti populiste attire ainsi des voix parmi ceux qui se trouvent au bas de l'échelle des salaires et vivent notamment dans des régions du Sud de l'ex-RDA. Au sein de ces régions où le taux de chômage est relativement élevé, la CDU et surtout le FDP ne parviennent pas à s'imposer. Et dans les soixante-dix circonscriptions où résident les plus hauts revenus, la CDU-CSU, Les Verts et le FDP obtiennent des scores supérieurs à leur résultat global, alors que le SPD, l'AfD et Die Linke restent au-dessous.

Dans douze des seize *Länder*, le SPD sort vainqueur. Il obtient son meilleur résultat en Sarre (37,3 %), son plus mauvais en Bavière (18,0 %). La CDU connaît sa plus nette victoire en Bade-Wurtemberg (24,8 %) ; et la CSU, en Bavière, mais c'est de loin le pire score qu'elle ait jamais eu (31,7 %). Les Verts font leur meilleur résultat à Hambourg (24,9 %), le FDP en Bade-Wurtemberg (15,3 %), l'AfD en Saxe (24,6 %) et Die Linke à Berlin (11,4 %). Hormis en Sarre, Die Linke est au-dessous des 5 % de voix dans chaque *Land* de l'ancienne RFA.

4. *Der Spiegel*, 27 septembre 2021.

5. Sondage publié sur [de.Statista.com](https://www.de.statista.com), le 30 septembre 2021.

Examiner les résultats en ex-RDA est par ailleurs instructif. Sauf en Saxe, le SPD est partout en première position. La CDU n'est que troisième dans trois *Länder* (Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Brandebourg et Saxe) et ne remporte aucune circonscription directement. Les résultats du FDP et surtout des Verts⁶ sont plus faibles que de l'autre côté de l'ancien Mur, à l'inverse de ce qu'il en est pour Die Linke et pour l'AfD, qui y obtient plus du double de voix. On peut interpréter la force – relative – de ces deux partis en ex-RDA comme un signe de mécontentement persistant à l'encontre du processus de réunification et ses suites.

142

La carte électorale des députés élus directement dans les circonscriptions révèle clairement les zones de force et de faiblesse des partis. Le fond de la partie sud du pays est noir : la couleur qui représente traditionnellement la CDU-CSU y est dominante ; quelques taches vertes révèlent que les écologistes ont raflé des circonscriptions dans des villes universitaires ; mais on ne voit rien en rouge, puisque le SPD n'obtient aucun siège par le premier vote. Le Sud de l'ex-RDA est maculé de bleu : l'AfD y remporte la très grande majorité des circonscriptions (en Saxe, il est même le parti le plus fort) ; et le Nord est clairement rouge⁷. Si le rouge et le noir se partagent l'Ouest, le Nord et le Centre de l'ancienne RFA, c'est bien le SPD qui y gagne le plus de circonscriptions.

VERS UN GOUVERNEMENT TRIPARTITE

Le système électoral proportionnel ne permettant que très exceptionnellement de dégager une majorité absolue de députés issus d'un seul parti⁸, la nécessité de former un gouvernement de coalition fait office de règle en Allemagne depuis 1949. Et les petits partis, à l'exception du FDP, ont disparu du paysage politique au cours des années 1950. La coalition au pouvoir, à partir des élections de 1961, a toujours été constituée de deux partenaires : ou bien la CDU-CSU (qui compte pour un seul parti) ou le SPD avec le FDP – ou, de 1998 à 2005, avec Les Verts –, ou bien une coalition entre les deux « grands » seulement⁹.

Or cette fois, dans la première hypothèse, l'appui de deux « petits » est nécessaire pour disposer d'une majorité au Bundestag. Une grande coalition disposerait certes d'une majorité absolue des députés, mais le SPD ne veut pas suivre cette seconde hypothèse, et ce, bien que la CDU-CSU, au sortir d'une cuisante défaite, ne puisse espérer le poste de chancelier. En raison du faible score de Die Linke, une coalition de gauche ne serait pas majoritaire au Parlement – on peut supposer qu'Olaf Scholz, qui appartient à l'aile modérée du SPD, ne s'en trouve pas trop malheureux. Le futur gouvernement devra donc inclure le FDP et Les Verts, dont les programmes et objectifs politiques paraissent à maints égards contradictoires. Ainsi, et surtout, l'Allemagne sera gouvernée

6. Dans dix-neuf circonscriptions, ils ne dépassent pas le seuil de 5 %.

7. Par ailleurs, le SPD remporte largement le scrutin régional en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, organisé le même jour que les élections fédérales.

8. Ce ne fut le cas qu'une fois dans l'histoire de l'Allemagne fédérale : en 1953, la CDU-CSU recueillit 50,2 % des voix. Mais le chancelier Adenauer forma tout de même une coalition.

9. Mis à part pour ces grandes coalitions (2005-2009 et 2013-2021), c'est le FDP qui a « fait » le chancelier.

par une coalition tripartite, la première depuis 1961.

*

La deuxième démocratie allemande contrastait jusqu'à présent avec la République de Weimar (1919-1933) et la IV^e République française (1946-1958). Ces deux régimes se caractérisaient en effet par un morcellement du système partisan qui exigeait, pour constituer un gouvernement, de coaliser plusieurs formations politiques aux objectifs bien différents. Les crises à répétition qui s'ensuivirent provoquèrent leur fin prématurée.

À la suite des élections fédérales du 26 septembre 2021, la CDU-CSU et

le SPD n'ayant pas su rassembler à eux deux la moitié des suffrages – contrairement à ce qu'ils étaient parvenus à faire depuis la fondation de la République fédérale –, la coalition au pouvoir reposera sur un accord entre trois partis. Et pour la première fois, le poids électoral du chancelier sera plus faible que celui de ses partenaires pris ensemble. On verra si un tel gouvernement tripartite survivra le temps d'une législature ou s'il sera le précurseur d'une instabilité chronique, qui non seulement serait nuisible pour l'Allemagne sur le plan économique, mais constituerait un danger pour la pérennité de son régime politique.

143

Saint-Ingbert, le 22 novembre 2021

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT *

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2021)

145

AFGHANISTAN

Juillet-août, 7 et 17 septembre 2021.

Guerre civile. Talibans. Constitution.

Le 15 juillet, les talibans proposent un cessez-le-feu de trois mois en échange de la libération de sept mille talibans détenus par les autorités afghanes. Des pourparlers ont lieu deux jours plus tard à Doha, mais sans résultat.

Le 6 août, Zaranj est la première capitale provinciale à tomber entre les mains des talibans. D'autres grandes villes suivent.

Le 15 août, les talibans entrent dans Kaboul et le président Ashraf Ghani, 72 ans, à la tête de l'État depuis le 29 septembre 2014, quitte le pays pour se réfugier aux Émirats arabes unis.

Le 19 août, Haibatullah Akhundzada, Pachtoun originaire de la province de Kandahar, 60 ans, qui n'a jamais fait d'apparition publique, déclare l'Émirat

islamique d'Afghanistan, en tant que commandeur des croyants de l'Émirat. Le numéro deux des talibans est Sirajuddin Haqqani, fils de Jalaluddin Haqqani, proche d'Al-Qaïda et de l'armée pakistanaise.

Le 26 août, un attentat-suicide frappe une entrée de l'aéroport de Kaboul, faisant au moins cent morts dont treize soldats américains. Les talibans sont confrontés à des attaques de Daech, qui s'appuie sur d'autres groupes terroristes et réseaux islamistes.

Le 31 août, les troupes américaines, après vingt ans de présence, se retirent définitivement d'Afghanistan.

Les talibans tardent à faire connaître la composition du gouvernement, qui n'intervient que le 7 septembre. L'Émirat islamique est dirigé par Haibatullah Akhundzada. Le Premier ministre, le mollah Mohammad Hassan Akhund, est peu connu, discret, à la

* Centre d'études sur la coopération juridique internationale-Université de Poitiers (CECOJI-UP) – EA 7353.

différence de son adjoint, le mollah Abdul Ghani Baradar, 53 ans, qui était chef du bureau politique à Doha. Les membres du gouvernement sont des conservateurs résolus. Il n'y a aucune femme. On est loin d'un gouvernement «inclusif».

Le 17 septembre est publiée une Constitution de plus de quatre cents articles. Le premier d'entre eux affirme que «les lois et la politique seront fondées sur la jurisprudence hanafite», et le suivant que le régime est associé à «l'allégeance» et au «vote». Le drapeau est blanc, comme l'étendard taliban. L'article 6 affirme que «le pachtou et le dari sont les langues officielles du pays, et le pachtou sera la langue nationale». Le texte déclare que «tous les citoyens afghans sont égaux en droits et protégés de toute discrimination», mais pose aussi que «les hommes et les femmes sont tous deux égaux en vertu des principes et des lois islamiques».

146

ALGÉRIE

17 septembre 2021. **Ancien président.** Chef de l'État du 15 avril 1999 au 2 avril 2019, Abdelaziz Bouteflika meurt à l'âge de 84 ans. Né à Oujda, au Maroc, d'une famille originaire de Tlemcen, il s'engage dans l'Armée de libération nationale à 19 ans. Il devient secrétaire particulier de Houari Boumediene en 1958. À l'indépendance, il est nommé ministre de la Jeunesse, puis en 1963 ministre des Affaires étrangères; limogé deux ans plus tard par le président Ben Bella, Boumediene le renomme au même poste après son coup d'État. Écarté à la mort de Boumediene, il finit par partir en exil, avant de revenir en Algérie en 1987. Il

est élu président de la République en 1999, réélu en 2004 et 2009, cherchant à restaurer la paix à l'issue de la guerre civile. Victime d'un accident vasculaire cérébral en 2013, il est hospitalisé à Paris alors que ses relations avec la France avaient été difficiles. Malgré son état de santé, il est réélu en 2014 et est à nouveau candidat en 2019, bien qu'il soit souvent absent pour raisons médicales. Cette nouvelle candidature entraîne des manifestations, le Hirak, qui le contraindront à la démission. Il est inhumé le 19 septembre dans le carré des Martyrs du cimetière d'El-Alia, près d'Alger, mais il n'y a pas de deuil national, simplement une mise en berne des drapeaux pendant trois jours. Son frère, Saïd, incarcéré depuis mai 2019, a été autorisé à assister aux obsèques.

ALLEMAGNE

20 juillet 2021. **Tribunal constitutionnel. Médias.** Statuant sur une augmentation du montant de la redevance pour les médias radiotélévisés publics, la Cour de Karlsruhe a considéré que les médias publics ont «une importance grandissante» à une époque marquée «d'un côté par des flux d'informations complexes et multiples, de l'autre par les positions unilatérales, les bulles de filtrage, les fausses informations et les *deepfakes* [hypertrucages]».

26 septembre 2021. **Élections législatives¹.**

EL SALVADOR

7 septembre 2021. **Monnaie virtuelle.** Le Salvador devient le premier pays à légaliser le bitcoin. Le dollar américain,

1. Voir, *supra*, Adolf Kimmel, «26 septembre 2021 : les élections de l'après-Merkel», p. 137-143.

qui était jusqu'alors la seule monnaie officielle, restera en circulation. En juillet, le Fonds monétaire international avait exprimé son hostilité à l'égard de cette mesure.

ÉTATS-UNIS

1^{er} septembre 2021. **Avortement. Texas.** Une nouvelle loi entre en vigueur au Texas interdisant l'avortement dès les premiers battements de cœur du fœtus. La Cour suprême des États-Unis décide, par 5 voix contre 4, de refuser de suspendre cette loi qui s'applique même en cas de viol ou d'inceste. Le *Chief Justice* Roberts et les juges Kagan, Breyer et Sotomayor ont exprimé une opinion dissidente. Joe Biden dénonce une « attaque sans précédent » contre les droits des femmes. Les évêques texans se réjouissent de la décision.

GUINÉE

Septembre 2021. **Coup d'État.** Le 5 septembre, le président Alpha Condé, 83 ans, est renversé par des membres des forces spéciales menés par Mamady Doumbouya, 41 ans, ancien légionnaire de l'armée française. Un Comité national de rassemblement et de développement dirigé par ce dernier annonce la suspension de la Constitution et la dissolution du gouvernement du Premier ministre Ibrahima Kassory Fofana, 67 ans, en fonction depuis le 21 mai 2018.

Le 14 septembre, les militaires entament quatre jours de consultations avec les chefs des partis et des confessions religieuses, des représentants de la société civile, des diplomates étrangers, des patrons de compagnie minière et des syndicats pour déterminer le contenu de la transition.

Alpha Condé n'entend pas renoncer au pouvoir...

Le 27 septembre est publiée une charte de transition qui désigne le lieutenant-colonel Doumbouya comme président pour une période non définie.

HAÏTI

7 juillet 2021. **Président.** Jovenel Moïse, 53 ans, président depuis le 7 février 2017, est blessé mortellement dans la nuit du 6 au 7 juillet par un commando dans une attaque contre sa résidence privée à Pétion-Ville. Alors que son élection avait suscité l'espoir, très vite il a été accusé de corruption, et des manifestations ont eu lieu à partir de 2018. Il ne s'agirait pas d'un assassinat politique, mais d'une conséquence de la potentielle implication des plus hauts niveaux de l'État dans le trafic de drogue.

S'ensuit un imbroglio constitutionnel car l'intérim est brigué par trois postulants : Claude Joseph, 43 ans, Premier ministre par intérim, qui s'est autoproclamé président ; Ariel Henry, 71 ans, médecin, ancien ministre, désigné Premier ministre par le président Moïse sans avoir été investi alors que sa nomination avait été publiée au *Journal officiel* ; Joseph Lambert, 60 ans, président du Sénat, dont les membres l'ont déclaré président provisoire de la République. Le premier finit par se retirer et le troisième accepte le deuxième comme chef du gouvernement.

Le premier tour de l'élection présidentielle, prévu en septembre, est reporté au 7 novembre.

ISLANDE

25 septembre 2021. **Députées.** À l'issue du scrutin législatif, l'Islande a semblé le premier pays à élire un Parlement en

majorité féminine, à 52,3 %, mais un nouveau décompte a réduit cette proportion à 47,6 %, ce qui reste malgré tout le record mondial.

JAPON

3 septembre 2021. **Premier ministre.** Yoshihide Suga, 72 ans, Parti libéral-démocrate, chef du gouvernement depuis seulement le 16 septembre 2020, déclare qu'il ne se représentera pas à la tête de son parti lors de l'élection interne du 29 septembre. Cette décision, peut-être liée à sa mauvaise gestion de la pandémie de Covid-19, annoncerait son retrait du pouvoir.

148

KENYA

20 août 2021. **Réforme constitutionnelle.** Une cour d'appel déclare « illégal » le projet de réforme constitutionnelle, dit *Building Bridges Initiative*, souhaité par le président Uhuru Kenyatta, visant à instituer un Premier ministre, deux vice-Premiers ministres et un chef de l'opposition, et à augmenter le nombre des sièges au Parlement. Il s'agissait d'associer l'opposition au pouvoir. La réforme devait être soumise à référendum mais, le 13 mai, un tribunal de Nairobi avait jugé que le président ne peut modifier la Constitution. La cour d'appel a confirmé cette décision.

MAROC

8 septembre 2021. **Élections législatives.** Les islamistes connaissent une lourde défaite, le Parti de la justice et du développement ne conservant que treize députés à l'issue du scrutin. C'est le Rassemblement national des indépendants, mené par le riche entrepreneur et

homme d'affaires Aziz Akhannouch, proche du palais royal, qui l'emporte, en obtenant 102 des 395 sièges. La participation a été de 50,3 %.

POLOGNE

14, 15 et 21 juillet 2021. **CJUE. Justice. Défenseur des droits civiques.** Le Tribunal constitutionnel estime, le 14 juillet, que la Cour de justice de l'Union européenne a outrepassé ses compétences en ordonnant, en 2020, la suspension de la chambre disciplinaire de la Cour suprême. Il juge que le droit européen, dans ce cas, n'a pas la primauté sur le droit polonais.

Le même jour, la CJUE ordonne la suspension immédiate des dispositions relatives à la compétence de cette chambre disciplinaire en ce qui concerne la levée de l'immunité et l'emploi des juges, en raison de son absence d'indépendance. Le 15 juillet, elle considère que le régime disciplinaire des juges mis en place en 2017 n'est pas conforme au droit de l'Union, étant sans garantie d'impartialité et d'indépendance.

Le 21 juillet, après six échecs et des mois de blocage, le Sénat approuve par consensus (97 voix sur 100) la nomination de Marcin Wiącek, 39 ans, en tant que défenseur des droits civiques. Si ce dernier a affirmé sa volonté de « soutenir la primauté de [la] Constitution sur tous les accords internationaux », il prévient cependant que le pouvoir devra respecter l'arrêt de la CJUE sanctionnant le régime disciplinaire des magistrats. Il est considéré comme étant d'une « droiture rare ».

ROYAUME-UNI

1^{er} juillet 2021. **Brexit.** Cinq ans après le référendum, les conditions de résidence

changent: les Européens installés outre-Manche et les Britanniques dans l'Union européenne doivent s'enregistrer et deviennent des migrants.

Le pays commence à constater les effets négatifs du Brexit (pénurie de main-d'œuvre, chaîne logistique perturbée, produits manquants, chute des échanges avec les États membres de l'Union).

RUSSIE

17-19 septembre 2021. **Élections législatives.** La répression contre l'opposition s'accroît à l'approche du scrutin. Des centaines de candidatures ont été bloquées.

Le parti présidentiel, Russie unie, l'emporte avec 50,9 % des voix et 324 des 450 sièges. Mais ces élections ont été entachées de fraudes. À Moscou, alors que l'opposition était en tête dans la majorité des circonscriptions, elle est spoliée de sa victoire le lendemain ! Le Parti communiste, principale victime de cette manœuvre, manifeste sa colère. « Officiellement », il obtient 19,3 % des voix et 57 sièges ; le Parti libéral-démocrate, 7 % et 21 élus ; Russie juste-Pour la vérité, 7,6 % et 27 élus ; Nouveau Peuple, 5,4 % et 13 élus. La participation a été de 51,6 %.

SAINT-MARIN

26 septembre 2021. **Avortement. Référendum.** Quarante-trois ans après l'Italie, le micro-État légalise, à 77,3 % de « oui », l'avortement. Celui-ci y faisait jusqu'alors l'objet d'une des législations les plus strictes d'Europe. L'intervention sera désormais possible dans un délai de douze semaines, et au-delà en cas de danger pour la vie de

la mère ou de risque grave pour sa santé physique ou mentale.

SAMOA

4 et 23 juillet 2021. **Gouvernement.** Ultimes soubresauts de la crise constitutionnelle apparue dans cet archipel du Pacifique à la suite des élections législatives: le chef de l'État, Tuimaleali'ifano Va'aleto'ā Eti Sualauvi II, ignorant la décision du 28 juin de la Cour suprême jugeant illégitime la cérémonie d'investiture du 24 mai improvisée dans les jardins du Parlement, convoque, le 4 juillet, ce dernier pour une réunion le 2 août. Le 23 juillet, la Cour d'appel reconnaît comme légitime le gouvernement annoncé le 24 mai, et Fiaame Naomi Mata'afa, 64 ans, FAST, prend ses fonctions de Première ministre quatre jours après.

SIERRA LEONE

23 juillet 2021. **Peine de mort.** L'Assemblée nationale vote l'abolition de la peine de mort, dans un pays qui a connu une atroce guerre civile de 1991 à 2002.

SUÈDE

1^{er} et 7 juillet, 22 août 2021. **Gouvernement.** Le 1^{er} juillet, Ulf Kristersson, 57 ans, Modérés, déclare ne pas parvenir à former un gouvernement. Le président du Parlement confie alors cette tâche au Premier ministre sortant. En fonction depuis le 3 octobre 2014, renversé de manière inédite par une motion de défiance le 21 juin qui l'a contraint à démissionner sept jours plus tard, Stefan Löfven, 63 ans, Parti social-démocrate suédois des travailleurs, annonce, le 5 juillet, avoir assez de soutien pour constituer un

gouvernement. Le 7 juillet, le Premier ministre démissionnaire est réinvesti par le Parlement avec seulement 116 voix contre 173 et 60 abstentions. L'opposition de droite et d'extrême droite n'a pas réussi à atteindre les 175 voix pour bloquer l'investiture. Le 9 juillet, Stefan Löfven nomme un gouvernement sans modification. Le 22 août, il déclare qu'il démissionnera en novembre.

SUISSE

26 septembre 2021. **Mariage pour tous. Votation.** Une forte majorité des voix (64,1 %) et l'ensemble des cantons se prononcent en faveur du mariage pour tous issu de la modification du code civil suisse du 18 décembre 2020, l'homosexualité étant dépénalisée depuis 1942.

150

TUNISIE

25 juillet-29 septembre 2021. **Crise politique.** Plusieurs milliers de Tunisiens manifestent le 25 juillet contre leurs dirigeants, et notamment contre la principale formation politique, Ennahda, d'inspiration islamique.

Le jour même, le président Kaïs Saïed suspend les activités du Parlement et limoge le Premier ministre, Hichem Mechichi, 47 ans, indépendant, en fonction depuis le 2 septembre 2020, ainsi que, le lendemain, le ministre de

la Défense et le ministre de la Fonction publique et de la Justice. Le président du Parlement, chef d'Ennahda, qualifie ces décisions de « coup d'État contre la révolution et contre la Constitution ».

Le 6 septembre, le G7 demande la nomination urgente d'un chef de gouvernement.

Un décret publié le 22 septembre prolonge la suspension du Parlement, et le président s'octroie les pleins pouvoirs, supprimant l'instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi, créée pour pallier l'absence de cour constitutionnelle.

Le 26 septembre, de nouvelles manifestations ont lieu à Tunis contre le pouvoir.

Le 29 septembre, le président Saïed charge Najla Bouden, 63 ans, indépendante, ingénieure peu connue, de former un nouveau gouvernement. Elle sera la première femme à ce poste.

UNION EUROPÉENNE

15 juillet 2021. CJUE. **Port de signes religieux.** La Cour de justice de l'Union européenne juge que l'interdiction de porter toute forme visible d'expression des convictions politiques, philosophiques ou religieuses sur le lieu de travail peut être justifiée si l'employeur veut se présenter de manière neutre à l'égard de ses clients ou prévenir des conflits sociaux.

JEAN GICQUEL
JEAN-ÉRIC GICQUEL

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2021)

151

REPÈRES

1^{er} juillet. Cent trente États s'accordent pour taxer les multinationales, dont les GAFAM, par un impôt minimal mondial de 15 % ; la disparition des paradis fiscaux est peut-être amorcée.

Dans un arrêt *Commune de Grande-Synthe*, le Conseil d'État enjoint au Premier ministre de « prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre » dans un délai de neuf mois.

M. Mélenchon se prononce pour « l'union populaire » en 2022.

2 juillet. Par un amendement à la loi relative aux boissons alcoolisées, le président Poutine réserve désormais l'appellation « champagne » aux seuls vins russes.

M. Dieudonné M'Bala M'Bala est condamné à quatre ans de prison et à une amende de 10000 euros pour

injure publique et provocation à la haine.

4 juillet. Mme Le Pen est réélue à la tête du Rassemblement national, réuni à Perpignan (Pyrénées-Orientales). M. Bardella (26 ans), premier vice-président, est appelé à assurer son intérim, le 12 septembre, date d'ouverture de sa campagne présidentielle.

5 juillet. Dans une tribune au *Figaro*, Mme Pécresse (ex-LR) et MM. Retailleau, président du groupe LR au Sénat, Wauquiez (LR) et Morin (Les Centristes) appellent à « une primaire ouverte de la droite et du centre ». Sur TF1, le lendemain, M. Bertrand (ex-LR) déclare qu'il ne sera pas candidat à une élection primaire.

7 juillet. La 10^e chambre du tribunal correctionnel de Paris condamne onze personnes, sur les treize concernées, à des peines de prison avec sursis pour cyberharcèlement à l'encontre

de Mila, adolescente qui avait mis en cause la religion musulmane.

9 juillet. Mme Delga (s), élue à la tête de l'Occitanie, est désignée à celle de l'association des régions de France, selon le système de rotation établi avec M. Morin, président (Les Centristes) de la région Normandie.

10 juillet. Le Conseil d'État ordonne, à défaut de constater une exécution totale de sa décision relative à la diminution de la pollution, une astreinte de 10 millions d'euros par semestre.

12 juillet. M. Darmanin consulte les partis représentés au Parlement sur les dates de la prochaine élection présidentielle. Celles des 10 et 24 avril sont retenues par le conseil des ministres du lendemain.

13 juillet. L'Autorité de la concurrence inflige à Google une amende de 500 millions d'euros pour sa gestion des droits voisins dus aux médias.

14 juillet. M. Florian Philippot, président du parti Les Patriotes, annonce sa candidature à l'élection présidentielle de 2022.

Le Premier ministre commémore à Nice (Alpes-Maritimes) le 5^e anniversaire du tragique attentat terroriste.

Début du mouvement de protestation à Paris et dans de nombreuses villes contre l'extension du passe sanitaire et la vaccination obligatoire de certaines personnes.

15 juillet. Le président de la République est de retour, cette année, sur le tour de France cycliste, à l'occasion de l'étape des Pyrénées entre Pau et Luz-Ardenen.

17 juillet. Premier samedi de contestation contre le passe sanitaire et la vaccination obligatoire.

20 juillet. Le journal *Le Monde*, associé à d'autres médias, révèle l'existence d'un logiciel espion, « Pegasus », créé par une société israélienne, NSO, pour le compte du Maroc, visant les téléphones de personnalités politiques, dont MM. Macron et Philippe, d'avocats et de journalistes. Ceux de ce quotidien, du *Canard enchaîné* et de Mediapart, entre autres, sont concernés.

22 juillet. Le directeur de cabinet du préfet de Loire-Atlantique, à l'époque, est mis en examen dans l'affaire de la noyade de Steve Maia Caniço à Nantes, le jour de la fête de la musique, en 2019. Le commissaire divisionnaire l'avait été trois jours plus tôt.

Mme Pécresse, présidente (Libres!) du conseil régional d'Île-de-France, déclare sa candidature à la prochaine élection présidentielle.

23 juillet. Ouverture des Jeux olympiques, à Tokyo, après un an de retard dû à la crise du coronavirus, en présence de M. Macron.

24 juillet. Nouveau samedi de protestation des « antivax », contre le projet de loi sanitaire en débat au Parlement.

La ville de Vichy (Allier) est inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco au titre des grandes villes d'eaux d'Europe.

26 juillet. Depuis « Mauricette », le 27 décembre dernier, quarante millions d'autres personnes sont primo-vaccinées, annonce le chef de l'État au moment où la quatrième vague déferle sur la France.

27 juillet. M. Philippe Juvin, maire (LR) de La Garenne-Colombes (Hauts-de-Seine), se porte candidat à la prochaine élection présidentielle.

- 31 juillet. Nouvelles manifestations dans toute la France contre le passe sanitaire et la vaccination obligatoire des soignants.
- 7 août. Des manifestations se déroulent dans de nombreuses villes, dont la capitale. Il en sera de même pour les samedis subséquents de ce mois.
- 9 août. Entrée en vigueur du passe sanitaire après le vote de la loi du 5 août, validée, ce jour, par le Conseil constitutionnel.
Une manifestante contre le passe sanitaire est poursuivie pour avoir brandi, à Metz, « une pancarte manifestement antisémite », selon la préfecture de Moselle.
- 17 août. Se faire vacciner est « un acte d'amour », proclame le pape François.
- 21 août. Selon un sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*, 41 % des Français (+ 3) ont une opinion positive du président de la République.
- 24 août. Un G7 virtuel se tient à propos de la situation en Afghanistan, après le retour des talibans au pouvoir, en vue de procéder à des exfiltrations par un pont aérien.
« En 2022, il nous faudra incarner le camp de la République et de la raison », affirme M. Beaune, secrétaire d'État chargé des affaires européennes. Il se prononce, en outre, pour une « social-démocratie renouvelée » (entretien au *Monde*).
- 25 août. « Le quoi qu'il en coûte, c'est fini », affirme M. Le Maire à l'université d'été du Medef, à Paris, en raison du redémarrage de l'économie française.
La CEDH, saisie en urgence par des sapeurs-pompiers à propos de la vaccination obligatoire, rejette le recours, dans l'attente de statuer sur le fond.
- 26 août. Tour à tour, MM. Ciotti, député, et Barnier, ancien commissaire européen et négociateur en chef du Brexit, se déclarent candidats à l'élection primaire organisée par le parti Les Républicains. En revanche, M. Wauquiez, président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, y renonce.
- 29 août. Le précédent Premier ministre, M. Philippe, réunit des maires de droite à Fontainebleau (Seine-et-Marne), en préalable à la formation d'un nouveau parti politique.
- 31 août. Le controversé professeur Raoult, atteint par la limite d'âge, cesse de diriger l'institut hospitalo-universitaire de Marseille.
- 3 septembre. M. Fillon, ancien Premier ministre, est visé par une nouvelle enquête du parquet national financier concernant le recrutement d'un assistant, écrivain, à l'origine de son livre-programme *Faire* (2015), pour détournement de fonds publics.
- 4 septembre. M. Montebourg, ancien ministre de M. Hollande, entre en lice pour le scrutin présidentiel.
Un nouveau samedi de protestation dans le pays contre le passe sanitaire se déroule, notamment à Troyes (Aube). Il en sera de même pour les samedis suivants.
- 6 septembre. Rentrée en présentiel dans les universités.
- 7 septembre. La Cour de cassation reconnaît la responsabilité du cimentier Lafarge, qui a versé de l'argent à « l'État islamique », pour « complicité de crime contre l'humanité ».
- 8 septembre. Ouverture devant la cour d'assises spéciale de Paris du procès hors norme, historique, d'une durée de neuf mois, aux audiences filmées, des attentats du 13 novembre

- 2015, au Bataclan, en particulier, en présence de M. Salah Abdeslam, seul survivant des commandos terroristes.
- 10 *septembre*. Retrouvailles de M. Bertrand avec son ancien parti aux journées parlementaires LR, à Nîmes (Gard): « En 2022, nous pouvons l'emporter, uniquement dans l'unité et le respect », proclame-t-il. M. Barnier estime que « la souveraineté juridique » des États membres est menacée par les instances juridictionnelles européennes, particulièrement dans le domaine des politiques migratoires.
- 11 *septembre*. La fête de l'Humanité est de retour à La Courneuve (Seine-Saint-Denis).
- 12 *septembre*. Mme Anne Hidalgo, maire (s) de Paris, s'engage dans la compétition présidentielle, depuis Rouen.
Sur TF1, M. Philippe déclare apporter un soutien « complet » au chef de l'État pour l'élection présidentielle, selon une démarche de « loyauté » et de « cohérence ». Et de préciser, cependant: « Quand on veut servir son pays, il n'est pas inutile de s'y préparer intellectuellement, politiquement », en annonçant la prochaine formation d'un nouveau parti.
- 13 *septembre*. Décorant les sportifs médaillés des Jeux de Tokyo, le président de la République se livre, néanmoins, à une mise en garde, en vue de ceux de Paris, en 2024: « On doit faire beaucoup plus, parce que ce sont nos Jeux, à la maison, on est attendus. »
M. Éric Zemmour ne participe plus à l'émission « Face à l'info » sur CNews; devenu « un acteur du débat politique national », son temps de parole est désormais décompté, par décision du CSA.
- 15 *septembre*. En se rendant à Illiers-Combray (Eure-et-Loir), M. Macron visite la maison de Marcel Proust, au titre de la politique du patrimoine.
- 16 *septembre*. M. Olivier Faure est réélu premier secrétaire du Parti socialiste, avec plus de 73 % des voix des vingt-deux mille adhérents à jour de leur cotisation, face à Mme Hélène Geoffroy, maire de Vaulx-en-Velin (métropole de Lyon).
- 25 *septembre*. Le parti Les Républicains renonce à organiser une primaire en vue de la désignation de son candidat à l'élection présidentielle. Il s'en remet au vote de ses adhérents réunis en congrès, le 4 décembre prochain.
- 28 *septembre*. Le président Macron, annonce sur Europe 1 le porte-parole du gouvernement, décide de réduire de 50 % le nombre de visas accordés aux ressortissants d'Algérie et du Maroc, et de 30 % dans le cas de la Tunisie, pour faire suite au refus de ces États de rapatrier leurs ressortissants en situation irrégulière en France. « Effet Zemmour » ?
M. Jadot remporte l'élection primaire, au second tour, du parti EELV, face à Mme Rousseau (« euro-féministe »), en vue du scrutin présidentiel. Il entend être « le président du climat ».
Mme Le Pen se prononce pour une révision de la Constitution par voie référendaire sur l'immigration, consacrant la priorité nationale notamment.
- 29 *septembre*. Le tribunal correctionnel de Paris condamne l'hebdomadaire *Valeurs actuelles* pour injure publique raciste à l'égard de

Mme Obono, députée (FI) (Paris, 17^e), en août 2020.

AMENDEMENTS

– *Bibliographie.* A. Baudu, « Les amendements budgétaires des parlementaires en France : non à l'éloge panégyrique d'une suppression de l'article 40 de la Constitution », *Politeia*, n° 38, 2021, p. 13 ; X. Cabannes, « Mise en perspective historique de l'article 40 de la Constitution », *ibid.*, p. 26 ; A.-C. Dufour, « Les amendements sociaux en France », *ibid.*, p. 30.

– *Absence de contrôle des décisions d'irrecevabilité prononcées, par une assemblée, au titre de l'article 45 C.* Le Conseil constitutionnel a jugé que la circonstance, à supposer qu'elle soit établie, que des amendements aient été, à tort, déclarés irrecevables par une commission spéciale sur le fondement de l'article 45 est « insusceptible d'avoir porté une atteinte substantielle à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire, eu égard au contenu de ces amendements, au stade de la procédure auquel leur a été opposée l'irrecevabilité et aux conditions générales du débat » (823 DC, § 5).

– *Cavaliers législatifs.* Un article, puis quatorze issus d'amendements dépourvus de tout lien avec le texte en discussion ont été censurés par le Conseil constitutionnel (823 et 825 DC).

– *Conditions de travail.* La discussion du projet de loi relatif à la crise sanitaire a suscité, en raison du tempo imposé par le gouvernement (un texte déposé le 20 juillet à l'Assemblée nationale et adopté définitivement le 25), de nombreuses réactions de la part

des parlementaires (à preuve, les différents rappels au règlement de députés, lors de la première séance du 21 juillet, et de sénateurs, lors de la séance du 24 juillet). Il est vrai que les conditions de travail ont été particulièrement dégradées. Ainsi, pour se limiter à un seul exemple, l'examen du texte en première lecture par la commission des lois de l'Assemblée, commencé à 17 heures, le 20 juillet, après l'audition du ministre de la Santé, s'est terminé le lendemain à 5 h 10 du matin, tandis que la séance publique était ouverte à 15 heures. Inévitablement, des délais des plus réduits ont été accordés aux parlementaires pour le dépôt de leurs amendements.

Pourtant, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« en dépit de leur particulière brièveté les délais retenus à l'Assemblée nationale puis au Sénat pour le dépôt en commission et en séance publique des amendements au projet de loi n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif par les membres du Parlement de leur droit d'amendement, ni privé d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire » (824 DC, § 10).

V. Assemblée nationale. Commission mixte paritaire. Commissions. Lois. Sénat.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* « Suppléant devenant député : la punition », *LeMonde.fr*, 16-9 ; P. Lann, « Parce qu'il ne voulait pas devenir député, ce suppléant a dû démissionner trois fois », *Marianne*, 26-8.

– *Bureau.* M. Corbière (FI) (Seine-Saint-Denis, 7^e) remplace, à compter du 1^{er} septembre, Mme Autain (FI) (Seine-Saint-Denis, 11^e) au poste de secrétaire. Mme Buffet (GDR) (Seine-Saint-Denis,

4^e) prend, le 21 septembre, celui de M. Serville (GDR) (Guyane, 1^{re}), dont le mandat s'est achevé le 1^{er} août.

– *Composition.* Le suppléant de Mme Bourguignon (REM) (Pas-de-Calais, 6^e), membre du gouvernement, remplace celle-ci, le 6 juillet, un mois après la proclamation des résultats de l'élection législative. De son côté, celui de M. Fesneau (MoDem) (Loir-et-Cher, 1^{re}), ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, a démissionné, le 27 juillet. Mme Cazebonne (REM) a été élue sénatrice des Français de l'étranger le 26 septembre (*Le Figaro*, 27-9).

156

De nombreux mandats restent vacants faute de pouvoir procéder, l'année précédant le renouvellement de l'Assemblée, à des élections législatives partielles. Indépendamment de celle du suppléant de M. Fesneau, les situations sont provoquées par les démissions de suppléants de députés ayant eux-mêmes démissionné en raison du cumul des mandats – MM. Parigi (LR) (Seine-et-Marne, 6^e), Serville (GDR) (Guyane, 1^{re}) et Viala (LR) (Aveyron, 3^e), respectivement le 1^{er} juillet, le 1^{er} août et le 15 septembre. En revanche, le suppléant de M. Saddier (LR) (Haute-Savoie, 3^e) a accepté de siéger à partir du 1^{er} août. Contraints de se soumettre au respect du cumul des mandats, les suppléants préfèrent finalement renoncer à leur mandat parlementaire, et ce, au prix parfois d'acrobaties puisqu'ils doivent préalablement se défaire de tous leurs mandats électoraux, le dernier mandat obtenu étant celui de parlementaire.

En revanche, la situation est différente pour le mandat de M. Letchimy (S) (Martinique, 3^e), vacant en raison de sa démission, le 1^{er} juillet, survenue avant (et non après) son élection à la présidence du conseil territorial de Martinique, et pour

celui de M. Laabid (REM) (Ille-et-Vilaine, 1^{re}), vacant, depuis le 7 septembre, du fait de sa condamnation jugée définitive par la Cour de cassation, en juin dernier (cette *Chronique*, n° 179, p. 165).

– *Plainte du président de l'Assemblée.* Celle-ci a été déposée, le 5 juillet, à la suite de menaces de mort reçues par des députés soutenant le passe sanitaire.

– *Règles de fonctionnement.* Le bureau a décidé de rétablir, à compter du 1^{er} juillet, les règles de droit commun concernant la présence des députés en hémicycle, le régime des délégations de vote et la défense des amendements. Mais le port du masque restera obligatoire dans les locaux de l'Assemblée, y compris au moment des prises de parole.

V. Bicamérisme. Commission mixte paritaire. Commissions. Immunités parlementaires. Incompatibilités parlementaires. Lois. Lois de finances. Parlement. Président de la République. Questions écrites.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* *Rapport de la commission de réflexion « Cour de cassation 2030 »*, juillet 2021 ; cette *Revue*, n° 178, *La justice. Regards critiques*, Paris, Seuil, 2021 ; J.-J. Urvoas, « Faut-il vraiment garder les Sceaux ? », *Le Journal du dimanche*, 17-7.

– *Gardienne de la liberté individuelle (art. 66 C).* L'isolement imposé à une personne contaminée par la Covid-19, pour une durée de dix jours, dans son lieu d'hébergement, sauf entre 10 heures et 12 heures, en cas d'urgence ou pour des déplacements strictement indispensables, prévu par l'article 9 de la loi relative à la

gestion de la crise sanitaire, a été frappé d'inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel (824 DC). Car « la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis » (§ 111). Or ce placement en isolement constitue, non une restriction, mais « une privation de liberté » (§ 113), en l'absence d'une appréciation portée sur la situation personnelle de la personne par l'autorité judiciaire (§ 116).

– *L'autorité judiciaire est une autorité judiciaire.* La mise en examen prévisible du garde des Sceaux a provoqué la réaction du chef de l'État. En conseil des ministres, réuni le 13 juillet, celui-ci a proclamé : « La justice n'est pas un pouvoir, mais une autorité judiciaire, et je ne laisserai pas la justice devenir un pouvoir » (*Le Parisien*, 14-7).

– *Opinion dissidente.* La possibilité d'intégrer une opinion minoritaire, sous une forme anonyme et avec l'accord de la majorité des juges, figure parmi les recommandations de la commission de réflexion « Cour de cassation 2030 » (rapport susvisé).

– *Transmission de rapports particuliers par les procureurs.* Le gouvernement, en application de l'article 20 C, détermine et conduit la politique de la nation, « notamment en ce qui concerne les domaines d'action du ministère public ». Le Conseil constitutionnel juge qu'il « découle de l'indépendance de l'autorité judiciaire, à laquelle appartiennent les magistrats du parquet, un principe selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant

la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales » (555 QPC du 22 juillet 2016). En conséquence sont conformes à la Constitution les modalités selon lesquelles les procureurs généraux communiquent au garde des Sceaux des rapports particuliers contenant des informations pouvant porter sur certaines procédures judiciaires en cours (927 QPC).

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Cour de justice de la République. Députée européenne. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

157

BICAMÉRISME

– *Dernier mot de l'Assemblée nationale.* Ont été adoptés, en dernière lecture, la loi de règlement 2020, le 20 juillet, ainsi que celles relatives à la prévention d'actes de terrorisme et à la lutte contre le séparatisme, le 22 juillet.

V. *Assemblée nationale. Commission mixte paritaire. Sénat.*

COLLABORATEUR PARLEMENTAIRE

– *Protection (suite).* Le bureau du Sénat n'a pas donné suite, le 13 juillet, à un cas de signalement (site du Sénat). Mme Benbassa (EST) (Paris), à la suite d'une enquête de Mediapart, s'est mise en retrait de son groupe, le 8 juillet, après des accusations de harcèlement par des collaborateurs et d'anciens étudiants (*Le Monde*, 10-7) (cette *Chronique*, n° 179, p. 151). Le groupe écologiste a prononcé, le 14 septembre, son exclusion (*Le Monde*, 16-9).

V. *Sénat.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. G. Giraudeau et M. Maisonneuve (dir.), *Dictionnaire juridique des Outre-mer*, Paris, LexisNexis, 2021; D. Turpin, « Compétences régionales », *Jurisclasseur collectivités territoriales*, fasc. 281-20, 22-7.

– *Droit concordataire alsacien-mosellan*. Par un décret du 12 août, le président de la République a agréé la démission présentée par Mgr Jean-Christophe Lagleize, évêque de Metz (JO, 13-8) (cette *Chronique*, n° 179, p. 151).

158

Au surplus, la loi 2021-1109 du 24 août (art. 70 et 74), confortant le respect des principes de la République, modifie certaines dispositions du code civil local relatives aux associations culturelles (JO, 25-8).

– *Pour « un partenariat actif » avec l'État*. Les présidents de région ont été reçus, le 13 septembre, par le Premier ministre. Ils « appellent de leurs vœux un partenariat actif dans le cadre du plan de relance », a déclaré Mme Delga (Occitanie), leur présidente (*Le Monde*, 15-9).

V. Président de la République.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

– *Recevabilité d'un amendement*. La jurisprudence du Conseil constitutionnel autorise, après la réunion de la CMP, notamment l'adoption d'amendements « en relation directe avec une disposition restant en discussion » (v. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, n° 364). Le gouvernement, en vertu de l'article 45, alinéa 3 C (« Le texte élaboré par la commission mixte

peut être soumis par le gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du gouvernement »), peut, même si les occurrences restent rares, proposer un amendement tendant à revenir à la version d'un article précédemment refusée par une assemblée (en pratique, le Sénat), et ce, même si cette position a été entérinée en CMP. Tel a été le cas de l'amendement, relatif à l'obligation du passe sanitaire dans les centres commerciaux, présenté devant le Sénat (séance du 25 juillet 2021) et finalement adopté par celui-ci en nouvelle lecture et, ensuite, par l'Assemblée nationale.

V. Amendements.

COMMISSIONS

– *Commission des affaires sociales du Sénat*. Mme Doineau (UC) (Mayenne) a été désignée rapporteure générale de cette commission, le 8 juillet.

– *Commissions d'enquête*. La conférence des présidents de l'Assemblée nationale a pris acte, les 13 et 20 juillet respectivement, de la création de commissions d'enquête portant sur la politique pénitentiaire (à la demande du groupe LR) et de la chute de la part de l'industrie dans le PIB (à celle du groupe socialiste).

V. Assemblée nationale. Sénat.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Titre VII, n° 6, *Le droit des étrangers*, 2021 (en ligne); D. Cohen, « Passe sanitaire: la classe politique divisée devant l'avis rendu par les Sages », *Le Figaro*, 5-8.

– *Chr. RFDC*, 2021, p. 207.

– *Administration*. M. Chavet (magistrat administratif) est devenu le chef du service juridique, en remplacement de M. Gillis (magistrat judiciaire), qui avait lui-même été remplacé par Mme Canas, en septembre. Au préalable, M. Pitté, administrateur du Sénat, avait succédé à M. Miller, en avril (cette *Chronique*, n° 178, p. 171).

– *Attributions*. Au grief articulé sur l'ensemble de la loi « climat » demandant au Conseil d'enjoindre au législateur, en application de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, de prendre « les mesures adéquates », ce dernier a répliqué qu'au titre des articles 61

et 61 C, « en tout état de cause, [il] ne dispose pas d'un pouvoir général d'injonction à l'égard du législateur ». Un tel pouvoir appartient, en revanche, à la Cour constitutionnelle fédérale allemande. À l'opposé, le Conseil peut examiner des dispositions déterminées de la loi dont le dispositif est contesté, dans le droit fil de sa décision 777 DC du 28 décembre 2018 (825 DC, § 3 et 4). Au surplus, selon un rappel, il ne lui appartient pas, saisi en application de l'article 61-1 C, d'examiner la compatibilité des dispositions déclarées contraires à la Constitution avec les traités ou le droit de l'Union européenne (932 QPC, § 18).

– *Décisions*. V. *tableau ci-après*.

159

-
- 1^{er}-7 820 DC, Règlement du Sénat (*JO*, 2-7). V. *Ordonnances. Règlement intérieur*.
- 7-7 5698 SEN et suiv., Inéligibilités. V. *Contentieux électoral*.
- 8-7 42 I, Situation de M. Bouley au regard du régime des incompatibilités parlementaires (*JO*, 10-7). V. *Incompatibilités parlementaires*.
- 9-7 923 QPC, Assujettissement des dons manuels aux droits de mutation à titre gratuit (*JO*, 10-7). V. *Droits et libertés*.
- 924 QPC, Communication d'informations entre services de renseignement et à destination de ces services (*JO*, 10-7). V. *Identité constitutionnelle de la France*.
- 21-7 925 QPC, Double degré de juridiction pour l'examen d'une requête en confusion de peine (*JO*, 22-7).
- 29-7 821 DC, Loi relative à la bioéthique (*JO*, 3-8). V. *Lois*.
- 30-7 822 DC, Loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (*JO*, 31-7). V. *Droits et libertés. Gouvernement. Premier ministre*.
- 5-8 824 DC, Loi relative à la gestion de la crise sanitaire (*JO*, 6-8). V. *Conseil d'État. Droits et libertés. Gouvernement. Parlement. Président de la République et ci-dessous*.
- 6-8 2 RIP, Proposition de loi relative à un service public hospitalier de qualité (*JO*, 7-8). V. *Premier ministre. Référendum d'initiative partagée. Sénat*.
- 13-8 823 DC, Loi confortant le respect des principes de la République (*JO*, 25-8). V. *Amendements. Droits et libertés. République*.
- 825 DC, Loi portant lutte contre le dérèglement climatique (*JO*, 24-8) V. *Amendements. Lois et ci-dessus*.
- 9-9 926 QPC, Exclusion de l'application immédiate de dispositions relatives à la prescription de l'action publique (*JO*, 11- 9).
- 14-9 927 QPC, Transmission de rapports par les procureurs (*JO*, 16-9). V. *Autorité judiciaire*.

- 928 QPC, Conditions de désignation du défenseur syndical (*JO*, 16-9).
- 929/941 QPC, Limitation des droits des parties en matière d'injure ou de diffamation publiques (*JO*, 16-9). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 23-9 930 QPC, Recours à la géolocalisation sur autorisation du procureur de la République (*JO*, 24-9). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
- 931 QPC, Répartition des frais de fonctionnement des services de santé au travail interentreprise (*JO*, 24-9).
- 932 QPC, Droits des propriétaires tiers à la procédure de confiscation des biens (*JO*, 24-9). V. *Droit de l'Union européenne. Question prioritaire de constitutionnalité et ci-dessus*.
- 30-9 933 QPC, Diffusion d'enregistrements ou de documents portant sur des paroles ou des images présentant un caractère sexuel (*JO*, 1-10).
- 934 QPC, Information du prévenu du droit qu'il a de se taire (*JO*, 1-10). V. *Droits et libertés*.
- 935 QPC, Information de la personne mise en examen du droit qu'elle a de se taire (*JO*, 1-10). V. *Droits et libertés*.

160

– *Saisine*. Le Premier ministre a saisi le Conseil pour trois articles du projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire sans soulever aucun grief à leur rencontre (824 DC).

– *Saisine obligatoire* (art. 61, al. 1^{er} C). Sur saisine du président du Sénat, le Conseil a statué, le 6 août, sur une proposition de loi de programmation en matière d'hospitalisation (art. 11, al. 3 C) (2 RIP) (cette *Chronique*, n° 174, p. 185).

– *Sauvegarde des intérêts fondamentaux de la nation*. Sont appréciées à la lueur des exigences constitutionnelles inhérentes à cette sauvegarde les mesures législatives relatives aux restrictions à l'accès aux archives publiques (822 DC) et aux activités des services de renseignement (924 QPC).

– *Vocabulaire approprié*. Il y a sans doute lieu de rappeler que le Conseil ne rend pas, lorsqu'il se prononce sur la conformité de dispositions législatives à la Constitution, un « avis » mais une « décision », et que le verbe « retoquer »,

devenu à la mode, ne relève assurément pas du vocabulaire juridique.

V. *Contentieux électoral. Droit de l'Union européenne. Droits et libertés. Identité constitutionnelle de la France. Immunités parlementaires. Incompatibilités parlementaires. Question prioritaire de constitutionnalité. Référendum d'initiative partagée. Règlement intérieur. République*.

CONSEIL D'ÉTAT

– *Acte de gouvernement*. Selon une jurisprudence éprouvée, le Conseil d'État a refusé, le 3 août, de se prononcer sur la légalité du décret nommant un membre du gouvernement (en l'espèce, M. Dupond-Moretti en tant que garde des Sceaux), car il s'agit d'un acte relatif aux rapports d'ordre constitutionnel institués entre le président de la République, le Premier ministre et le gouvernement.

– *Avis sur les projets de loi*. Des aspects ont été précisés.

I. À l'unisson de sa jurisprudence (468 DC du 3 avril 2003) (cette *Chronique*, n° 106, p. 187), le Conseil constitutionnel rappelle que, « si le conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s'il lui est possible d'en modifier le contenu, c'est, comme l'a voulu le constituant, à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'État. Par suite, l'ensemble des questions posées par le texte délibéré en conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'État lors de sa consultation » (824 DC, § 13). En l'espèce, a été jugé conforme à l'article 39 C le fait que le projet de loi soumis au Conseil d'État visait l'ensemble des « grands établissements et centres commerciaux », dont l'accès pouvait être subordonné à certaines conditions, sans faire référence à « un seuil défini par décret », contrairement au projet de loi délibéré en conseil des ministres. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ressort de l'avis rendu par le Conseil d'État que « les questions du champ d'application de la mesure et de l'accès des personnes aux biens et produits de première nécessité ont été évoquées lors de sa consultation » (§ 15).

II. Rendant, le 19 juillet, son avis sur le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire en moins d'une semaine, le Conseil d'État considère que « cette situation est d'autant plus regrettable que le projet de loi soulève des questions sensibles et pour certaines inédites, qui imposent la recherche d'une conciliation délicate entre les exigences qui s'attachent à la garantie des libertés publiques et les considérations sanitaires mises en avant par le gouvernement ». Cela est d'autant plus préjudiciable que les parlementaires ont été contraints d'adopter le texte au pas de charge.

III. Le gouvernement a maintenu, à l'Assemblée nationale, sa position de refuser la publication des avis du Conseil d'État sur les textes financiers (seconde séance du 19 juillet).

V. *Élections. Lois.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Conseil délocalisé.* De manière inédite, le chef de l'État, depuis l'avion présidentiel Airbus A330 spécialement équipé qui le ramenait de la Polynésie française, le 28 juillet, a réuni, par visioconférence, un conseil des ministres (cette *Chronique*, n° 177, p. 173).

– *Période estivale.* Le dernier conseil s'est tenu le 28 juillet; celui de la rentrée, à l'issue des vacances, le 25 août. Cependant, par visioconférence depuis le fort de Brégançon, où séjournait le chef de l'État, un conseil exceptionnel a été réuni, le 11 août, après l'entrée en application du passe sanitaire; le porte-parole du gouvernement, M. Attal, en a rendu compte depuis Ajaccio (*Le Monde*, 13-8). Le conseil de rentrée a été précédé, selon une nouvelle habitude, d'un conseil de défense et d'un conseil de défense sanitaire.

V. *Conseil d'État. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

– *Règlement intérieur.* Le décret 2021-938 du 15 juillet porte approbation dudit règlement par le Premier ministre (*JO*, 17-7) (cette *Chronique*, n° 179, p. 156).

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Remise d'un avis au président de la République.* M. Macron a reçu, le 24 septembre, l'avis, les anciens membres du CSM ayant été consultés à cette occasion, relatif à la responsabilité des magistrats, qu'il avait sollicité (cette *Chronique*, n° 178, p. 187).

V. *Autorité judiciaire. Président de la République.*

CONSTITUTION

162

– *Prestation de serment. V. République.*

V. *Identité constitutionnelle de la France. Révision de la Constitution.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Élections sénatoriales.* Le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer, de manière classique, sur la condition de candidats dont le compte de campagne avait été rejeté par le CNCCFP, eu égard au degré de gravité du manquement relevé. Au demeurant, en cas de non-dépôt du compte, l'inéligibilité prévue à l'article 136-1 du code électoral n'est pas prononcée par le Conseil, si le candidat peut produire une attestation de sa banque ou les relevés bancaires confirmant que le compte ouvert par son mandataire financier n'avait connu aucun mouvement (5717, 5720 et 5724 SEN).

V. *Conseil constitutionnel. Sénat.*

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* O. Beaud et C. Guérin-Bargues, « Poursuivre des

responsables gouvernementaux au pénal est une impasse », *Le Monde*, 15-9; J.-É. Schoettl, « La mise en examen d'Agnès Buzyn pour sa gestion du Covid met en péril l'action de l'État », *Le Figaro*, 12-9.

– *Anciens ministres mis en examen.* M. Woerth, ministre de l'Économie sous le président Sarkozy, a été déféré devant la formation de jugement de la Cour, le 2 juillet, pour concussion. Il est soupçonné d'avoir accordé un avantage fiscal indu à M. Tapie dans l'affaire de l'arbitrage avec le Crédit lyonnais (*Le Monde*, 8-7). M. Arif, secrétaire d'État aux anciens combattants sous le président Hollande, sera jugé par ladite Cour pour favoritisme (*Le Monde*, 9-7). Pour la première fois, au titre de la crise sanitaire, Mme Buzyn, ministre de la Santé dans le gouvernement Philippe, a été concernée, le 10 septembre, pour « mise en danger de la vie d'autrui » (art. 223-1 du code pénal). Au surplus, elle a été placée sous le statut de témoin assisté du chef de « abstention volontaire de combattre un sinistre » (*Le Figaro*, 11-9).

– *Composition.* La mise en examen éventuelle du garde des Sceaux a provoqué la démission de deux députés, membres de la formation de jugement de la Cour – ce qui est sans précédent, semble-t-il. Tour à tour, Mme Moutchou (REM) (Val-d'Oise, 4^e), juge titulaire, et M. Savignac (LR) (Val-d'Oise, 1^{re}), juge suppléant, ont renoncé à leurs fonctions, les 11 et 12 juillet, en mettant en cause la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite Cour, qui avaient évoqué, pour la première fois, le conflit d'intérêts concernant le ministre (cette *Chronique*, n° 176, p. 166). Que ce dernier, à

la réflexion, porte ensuite l'accusation devant la formation de jugement n'est-il pas constitutif d'un conflit d'intérêts ?

– *Ministre en exercice mis en examen.* La commission d'instruction de la CJR a procédé, le 1^{er} juillet, à une perquisition à la Chancellerie, dans le bureau du garde des Sceaux et le coffre-fort qui s'y trouvait (*Le Monde*, 3-7). Puis M. Dupond-Moretti a été convoqué, le 16 courant. Il a été mis en examen, ce jour, en dépit de son déport, pour prise illégale d'intérêts, conséquemment aux plaintes de magistrats et de l'association Anticor (*Le Monde*, 18/19-7) (cette *Chronique*, n° 178, p. 176). Au préalable, le Premier ministre avait été entendu en qualité de témoin, le 7 juin. Une mise en examen qui est afférente à des décisions du ministre de la Justice sur des affaires dans lesquelles il était intervenu naguère en tant qu'avocat. Au reste, une mise en examen inédite pour un garde des Sceaux dans l'exercice de ses fonctions, appelé à le demeurer. Sur ces entrefaites, Mediapart révélait que l'intéressé avait omis de déclarer à l'administration fiscale une somme de 300 000 euros – une erreur imputable, selon l'intéressé, à son comptable, et réparée incontinent, selon sa déclaration lors d'un déplacement à Troyes (Aube) (*Le Monde*, 10-7). La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a renoncé, le 20 juillet, à transmettre cette omission à la justice (*Le Monde*, 22-7).

– *Prolifération des plaintes.* Le passe sanitaire a été à l'origine du dépôt de seize mille plaintes formatées, en août, visant le Premier ministre, les ministres de la Santé, de l'Éducation nationale et des Transports, pour extorsion, discrimination et tromperie dans sa mise

en œuvre (*Le Figaro*, 9-9) (cette *Chronique*, n° 179, p. 156).

V. *Autorité judiciaire. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

DÉPUTÉE EUROPÉENNE

– *Mise en examen.* Ancienne députée européenne, garde des Sceaux sous le président Sarkozy, Mme Dati, maire (LR) du VII^e arrondissement de Paris, « personne investie d'un mandat électif au sein d'une organisation internationale », a été mise en cause par le parquet national financier, le 22 juillet, pour corruption passive et recel d'abus de pouvoir, au titre de missions confiées par Renault-Nissan sous la direction de M. Ghosn (*Le Monde*, 29-7).

V. *Ministres.*

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie.* P. Jan, *Institutions administratives*, 6^e éd., Paris, LexisNexis, 2021.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Ph. Ardant et B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 33^e éd., Paris, LGDJ, 2021 ; M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Paris, LGDJ, 2021 ; J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 35^e éd., Paris, LGDJ, 2021 ; G. Toulemonde, *L'Essentiel des institutions de la V^e République*, 9^e éd., Paris, Gualino, 2021 ; *id.* et I. Thumerel, *L'Essentiel des principes fondamentaux de droit constitutionnel*, 9^e éd., Paris, Gualino, 2021 ; G. Tusseau, *Droit constitutionnel et*

institutions politiques, 6^e éd., Paris, Seuil, 2021.

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

– *Bibliographie*. P.-E. Pignarre, *La Cour de justice de l'Union européenne, juridiction constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2021.

– *Volet parlementaire de la présidence française de l'Union européenne (premier semestre 2022)*. M. Karoutchi (LR) (Hauts-de-Seine) a présenté au bureau du Sénat, le 13 juillet, le calendrier des réunions prévues à cet effet. Une réunion des Sénats des États membres sera organisée, selon le souhait exprimé par le président Larcher (site du Sénat) (cette *Chronique*, n° 176, p. 171).

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Ministres*.

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie. Défendre les libertés publiques. Mélanges en l'honneur de Patrick Wachsmann*, Paris, Dalloz, 2021.

– *Droit au respect de la dignité en détention*. Le décret 2021-1194 du 15 septembre détermine les modalités d'application de l'article 803-8 du code de procédure pénale (rédaction de la loi du 8 avril 2021) instituant un recours judiciaire garantissant ce droit (art. R. 249-17 et suiv. dudit code) (cette *Chronique*, n° 179, p. 158).

– *Droit d'accès aux documents d'archives publiques (art. 15 de la Déclaration de 1789)*. Le législateur n'y porte pas une atteinte disproportionnée (eu égard aux objectifs poursuivis, à savoir la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la

nation et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public) en reportant, pour certaines catégories de documents sensibles, le droit à la communication de plein droit, à l'expiration d'un délai de cinquante ans, de documents portant notamment atteinte au secret de la défense nationale (822 DC, § 54).

– *Droit de se taire (art. 9 de la Déclaration de 1789)*. Conséquence de la présomption d'innocence (cette *Chronique*, n° 179, p. 159), le Conseil constitutionnel déclare inconstitutionnelles des dispositions législatives ne garantissant pas ce droit à un prévenu ou à une personne mise en examen devant le juge des libertés et de la détention. Sont plus précisément concernés les articles 145 (935 QPC) et 394 (934 QPC) du code de procédure pénale.

– *Laïcité: séparation des Églises et de l'État*. La loi 2021-1109 du 24 août « confortant le respect des principes de la République » a modifié la loi du 9 décembre 1905. V. *République*.

– *Liberté d'association*. Deux aspects ont été considérés.

I. Dans un arrêt du 24 septembre, le Conseil d'État a confirmé la dissolution du Collectif contre l'islamophobie en France, décidée par le ministre de l'Intérieur en décembre 2020 (cette *Chronique*, n° 177, p. 178). Le juge a révélé, notamment, que « le CCIF entretenait des liens étroits avec des tenants d'un islamisme radical invitant à se soustraire à certaines lois de la République » (*Le Monde*, 26/27-9).

Le conseil des ministres a procédé à la dissolution de la Ligue de défense noire africaine – une organisation « raciste », selon le ministre de

l'Intérieur, « appelant à la haine, à la discrimination et à la violence » (décret du 29 septembre) (*JO*, 30-9).

II. Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les atteintes portées à la liberté d'association est plus exigeant car soumis au triple test de proportionnalité, à savoir que ces atteintes « doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi » (823 DC, § 34). Si le législateur a pu, à bon droit, instituer un nouveau motif de dissolution d'une association (« la provocation à des agissements violents à l'encontre des personnes et des biens »), a été invalidée la disposition permettant au ministre de l'Intérieur de suspendre, pour une période maximale de six mois, les activités d'une association qui fait l'objet d'une procédure de dissolution (§ 45 et 46).

– *Liberté d'enseignement*. Le Conseil constitutionnel juge que l'instruction en famille n'est pas une composante de la liberté d'enseignement (823 DC, § 72). Un encadrement plus strict peut donc en être décidé par le législateur.

– *Liberté individuelle* (art. 66 de la *Constitution de 1958*).

V. Autorité judiciaire.

– *Objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* (art. 4, 5, 6 et 16 de la *Déclaration de 1789*). Méconnaissent cet objectif, en premier lieu, la disposition législative insuffisamment précise ou équivoque – telle celle indiquant que la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour peut être refusé à un étranger ayant manifesté « un rejet des principes de la République », en raison

de l'indétermination de la notion de « principes de la République » (823 DC, § 54) – et, en second lieu, la disposition inintelligible – comme celle renvoyant à l'article L. 521-2 du code de justice administrative, qui prévoit un jugement dans un délai de quarante-huit heures, tout en faisant état d'un délai de jugement de soixante-douze heures (822 DC, § 27 à 30).

– *Principe d'égalité devant la loi* (art. 6 de la *Déclaration de 1789*). Contrevient à ce principe la disposition prévoyant que le défaut de présentation du passe sanitaire constitue une cause de rupture des seuls contrats à durée déterminée, alors que les salariés, qu'ils aient un contrat à durée indéterminée ou déterminée, sont soumis aux mêmes risques à l'égard de l'épidémie de Covid-19. Aussi, la discrimination établie est sans lien avec l'objectif poursuivi (824 DC).

– *Respect de la vie privée* (art. 2 de la *Déclaration de 1789*). V. *Identité constitutionnelle de la France*.

– *Sécurité juridique*. En continuité avec sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a implicitement refusé de consacrer le principe de sécurité juridique comme valeur constitutionnelle, bien que ce grief d'inconstitutionnalité ait été auparavant considéré comme posant une question sérieuse à la Cour de cassation (923 QPC).

V. *Conseil constitutionnel. Identité constitutionnelle de la France. République*.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. Fr. Fressoz, « Le mauvais procès fait aux primaires »,

Le Monde, 8-9; J.-Fr. Kerléo, « Les premiers menacent le fonctionnement de la V^e République », *L'Obs*, 22-7.

– *Comptes de campagne*. Le journal *Le Monde* a révélé, le 23 juillet, que le mandataire financier de M. Mélenchon lors de la précédente élection présidentielle avait été mis en cause, le 29 avril, dans l'enquête judiciaire en cours (art. 52-6 du code électoral). L'intéressé, garant de la régularité des comptes, est poursuivi pour prêt illicite de main-d'œuvre et usage de faux.

166 ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. M. Verpeaux, « Le report des élections locales, une coutume française renouvelée par la pandémie de covid-19 », *RFDA*, 2021, p. 479.

– *Dysfonctionnement dans la distribution des professions de foi lors des élections départementales et régionales de 2021*. Le rapport d'une mission d'information sénatoriale, dotée des prérogatives d'une commission d'enquête, établit les circonstances d'un « fiasco sans précédent » ayant finalement conduit à ce que quatre Français sur dix n'aient pas reçu les documents de propagande remis par les listes restant en ballottage (doc. parl. n° 785) (cette *Chronique*, n° 179, p. 161).

– *Nouvel office du juge des référés*. Le Conseil d'État considère désormais que le juge des référés peut intervenir avant le scrutin « dans le cas où, en raison de circonstances particulières, apparaîtrait une illégalité grave et manifeste de nature à affecter la sincérité du vote ». En l'espèce, il a accepté d'examiner, le 9 juin, pour la rejeter au fond, une

demande visant à ordonner aux services de l'État de collecter et détruire tous les bulletins de vote et professions de foi de certains candidats.

V. *Élection présidentielle. Élections sénatoriales*.

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Élections partielles*. Le mandat des six sénateurs représentant les Français de l'étranger, prorogé par la loi organique du 3 août 2020 (cette *Chronique*, n° 176, p. 173), a été renouvelé, le 26 septembre. Le groupe LR perd un siège au détriment du groupe écologiste (*Le Monde*, 28-9) (*JO*, 1^{er}-10).

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

FINANCES PUBLIQUES

– *Bibliographie*. J.-Fr. Calmette, « La lecture parlementariste des finances publiques par Guy Carcassonne », *RFDC*, 2021, p. 45; Ch. Guené, « Le Parlement et le consentement à l'impôt », *RFFP*, 2021, p. 241.

GOVERNEMENT

– *Bibliographie*. B. Floc'h, « La laborieuse féminisation de la *préfecturale* », *Le Monde*, 5-8; É. Philippe, « La décision des juges européens sur le temps de travail de nos soldats n'est pas acceptable », *Le Monde*, 18/19-7.

– *Ambassadeurs thématiques*. MM. Martinez, Léonzi et Pujolas ont été nommés ambassadeurs pour la coopération internationale dans les domaines, respectivement, du patrimoine, des migrations (décrets du 31 juillet) (*JO*, 1^{er}-8) et des partenariats

économiques en Afrique (décret du 15 septembre) (*JO*, 16-9).

– *Haut-Commissariat au plan*. En réponse à une question écrite d'un sénateur, le Premier ministre a indiqué, le 9 septembre, les moyens mis à la disposition de M. Bayrou (cette *Chronique*, n° 176, p. 175).

– « *La nécessaire libre disposition de la force armée* ». Par arrêt du 15 juillet, la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée, à la suite de la requête d'un sous-officier slovène, sur le temps de travail des militaires. Elle a estimé que certaines activités de garde pouvaient relever de la directive européenne de 2003. Cette interprétation méconnaît le principe de « la nécessaire libre disposition de la force armée » dégagé par le Conseil constitutionnel (432 QPC du 28 novembre 2014) (cette *Chronique*, n° 153, p. 167), dès lors qu'une opération militaire forme un continuum, par définition, quand la chaîne logistique se met en branle. Les militaires « ne sont pas des travailleurs comme les autres » ; la décision « touche au cœur de la souveraineté et de la sécurité de la France », a estimé M. Philippe (article susvisé). De fait, ceux-ci peuvent « être appelés à servir en tout temps et en tout lieu » (art. L. 4121-5 du code de la défense).

– *Pouvoirs de crise sanitaire*. La loi 2021-1040 du 5 août relative à la gestion de la crise sanitaire a été adoptée, en application des décisions arrêtées par le président de la République dans son allocution du 12 juillet, en réaction à la propagation du variant Delta de la Covid-19 (*JO*, 5-8).

I. Saisi par le Premier ministre et l'opposition parlementaire, le Conseil

constitutionnel l'a validée, pour l'essentiel (824 DC). Outre une nouvelle prorogation de l'état d'urgence au 15 novembre 2021 (cette *Chronique*, n° 179, p. 163), la loi porte extension du passe sanitaire aux activités de loisirs, de restauration commerciale ou de débits de boissons, aux centres commerciaux et aux déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux (art. 1^{er}). Par ailleurs, la loi rend la vaccination obligatoire, disposition qui n'était pas contestée devant le Conseil constitutionnel, sauf contre-indication médicale reconnue, pour les personnels soignants, les sapeurs-pompiers, les marins-pompiers, les personnes exerçant l'activité de transport sanitaire et les militaires investis de missions de sécurité civile (art. 12). Des sanctions sont prévues pour les récalcitrants : interdiction d'exercer son emploi ; suspension du contrat de travail, à défaut de régularisation, accompagnée de l'interruption du versement de rémunération (art. 14). En revanche, la rupture du contrat de travail a été censurée par le Conseil constitutionnel, en raison d'une différence de traitement entre salariés retenue par la législation (§ 78). À l'issue du conseil de défense réuni le 11 août, de nouvelles mesures ont été prises pour extirper le virus, en vue de tendre à l'immunité collective.

II. Outre-mer, la dégradation de la situation sanitaire, due, en particulier, au faible taux de vaccination, a été à l'origine de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire (confinement et couvre-feu, incitation à la vaccination), en application de la loi du 31 mai 2021, à La Réunion et en Martinique (décrets 2021-931 et 932 du 13 juillet) (*JO*, 14-7), en Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin (décret 2021-990 du

28 juillet) (*JO*, 29-7), ainsi qu'en Polynésie française (décret 2021-1068 du 11 août) (*JO*, 12-8). Pour la première fois, la Nouvelle-Calédonie a également été placée en état d'urgence sanitaire (décret 2021-1161 du 8 septembre) (*JO*, 9-9). La loi 2021-1172 du 11 septembre a autorisé la prorogation de cet état d'urgence dans les outre-mer (*JO*, 12-9).

168 – *Pouvoirs sécuritaires*. Après déclaration de conformité rendue, selon la procédure d'urgence, par le Conseil constitutionnel (822 DC), la loi 2021-998 du 30 juillet relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a été promulguée (*JO*, 31-7). Telle la loi du 30 octobre 2017 (cette *Chronique*, n° 165, p. 169), de nouvelles dispositions, à caractère exceptionnel, ont été banalisées, pérennisées et introduites dans le droit commun. En matière de renseignement, la loi autorise la surveillance par algorithmes des données de connexion (téléphonique et en ligne) et leur extension aux noms de domaine sur internet (URL).

À l'opposé, l'allongement à vingt-quatre mois de la durée maximale des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance concernant des condamnés ayant purgé leur peine pour terrorisme a été censuré par le Conseil, en l'absence « d'une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale » (§ 22).

– *Séminaire gouvernemental*. En vue de la fin du quinquennat, cette formation s'est réunie, sous l'autorité de M. Macron, le 8 septembre, afin de mobiliser les ministres (cette *Chronique*,

n° 176, p. 179). À son issue, M. Castex a tenu une conférence de presse, à l'occasion de laquelle le sort du projet de réforme des retraites a été évoqué. « Nous avons plus que jamais l'impérieux devoir de favoriser au maximum l'unité du pays », a-t-il proclamé, en le remisant à des jours meilleurs, « lorsque la pandémie sera sous contrôle et que la reprise économique sera suffisamment solide », conformément à la pensée présidentielle exprimée le 12 juillet (*Le Figaro*, 9-9). Reste que le parti La République en marche est prêt : « J'assume que nous sommes en campagne », a reconnu son délégué national, M. Guérini (*Le Monde*, 11-9).

V. Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Lois de finances. Ministres. Premier ministre. Président de la République. République. Sessions extraordinaires.

IDENTITÉ CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE

– *Bibliographie*. D. Rojas, *L'Utilisation de la notion d'identité constitutionnelle. Recherche axée sur les acteurs de la mobilisation de l'identité constitutionnelle nationale dans l'Union européenne*, préface A. Levade, Bayonne, IFJD, 2021.

V. Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Gouvernement. Premier ministre.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Expression du parlementaire*. Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 179, p. 165), Mme Wonner, députée (Bas-Rhin, 4^e), a fait parler d'elle. Initialement membre du groupe REM à

l'Assemblée nationale, puis LT, elle a été contrainte de quitter ce dernier en raison de ses exhortations adressées, le 17 juillet, à des manifestants contre le passe sanitaire à « faire le siège des parlementaires » et à « envahir leurs permanences ». Diantre !

– *Intervention en séance d'un député déclaré définitivement inéligible.* M. Laabid, député (REM) (Ille-et-Vilaine, 1^{re}), condamné définitivement par la justice, notamment à trois ans d'inéligibilité, le 16 juin (cette *Chronique*, n° 179, p. 165), s'est exprimé, en tant que rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification d'une convention de l'Organisation internationale du travail (séance du 23 juillet). Souhaitant vraisemblablement éviter que le Conseil constitutionnel ne prononce sa déchéance en application de l'article LO 136 du code électoral (une saisine, en ce sens, a été faite par le garde des Sceaux, le 21 juillet), il a opté pour la démission, le 1^{er} septembre.

– *Propos tenus en hémicycle.* M. Nilor, député (GDR) (Martinique, 4^e), a tenu des propos menaçants à l'égard du ministre de la Santé en affirmant que, s'il avait « eu quelques rudiments de vaudou », le ministre « ne serait peut-être pas sorti vivant de la Martinique » (séance du 7 septembre). Aucune réaction du président de séance n'a été constatée.

V. Assemblée nationale.

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Compatibilité entre le mandat et des fonctions privées.* Le Conseil constitutionnel a jugé (42 I) qu'un député peut cumuler son mandat avec l'exercice des fonctions de président du conseil

d'administration d'une association pour la santé au travail en Essonne. Car, d'une part, le service proposé par cette association « n'est pas destiné spécifiquement à l'État, à une collectivité publique, à un établissement public, à une entreprise nationale ni à un État étranger » et, d'autre part, son agrément auprès d'un service de l'État « ne constitue pas une autorisation discrétionnaire au sens du 3° de l'article LO 146 du code électoral ».

V. Assemblée nationale. Conseil constitutionnel.

LOIS

– *Célérité.* La loi 2021-1040 du 5 août relative à la gestion de la crise sanitaire a été adoptée avec promptitude : le 19 juillet, avis du Conseil d'État et adoption du projet en conseil des ministres ; les 21 et 22, discussion et vote à l'Assemblée nationale ; les 23 et 24, au Sénat ; le 25, en commission mixte paritaire ; le 26, saisines du Conseil constitutionnel ; le 5 août, décision de ce dernier et promulgation au *Journal officiel* ; le 9, entrée en vigueur.

– *Loi « climat ».* À l'issue des propositions retenues de la Convention citoyenne pour le climat (cette *Chronique*, n° 178, p. 175) et de la saisine du Conseil constitutionnel (825 DC), la loi 2021-1104 du 22 août, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, a été promulguée (*JO*, 24-8). À l'opposé, le projet de révision relatif à la préservation de l'environnement a été abandonné (v. *Révision de la Constitution*).

– *PMA pour toutes !* Au terme d'une quatrième lecture par l'Assemblée

nationale, le 29 juin, et d'une déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel, un mois après (821 DC), la loi 2021-1017 du 2 août relative à la bioéthique a été promulguée (JO, 3-8). Un décret 2021-1243 du 28 septembre a fixé les conditions d'organisation et de prise en charge des parcours d'assistance médicale à la procréation (JO, 29-9).

– *Promulgation*. En raison, semble-t-il, de la période estivale, la promulgation des lois « climat » et « séparatisme », à l'issue des décisions du Conseil constitutionnel du 13 août, est intervenue selon un délai inhabituel, respectivement neuf et dix jours après (JO, 24 et 25-8). À la réflexion, l'exigence d'une étude d'impact et de l'avis du Conseil d'État pour la loi « climat » a-t-elle encore un sens (69 articles au dépôt, 305 au vote, 146 pages au *Journal officiel*) ? Dans cet ordre d'idées, l'empilement des normes a été mentionné par la secrétaire générale du gouvernement : en septembre 2021, 10 lois (sans compter les lois de finances rectificatives et d'ajustement des calendriers électoraux), 92 ordonnances et plus de 580 décrets sont entrés en vigueur aux seules fins de la lutte contre l'épidémie de Covid-19 (lettre de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie du 9 septembre).

– *Proposition de loi de programmation référendaire*. V. *Référendum d'initiative partagée*.

V. *Amendements*. *Bicamérisme*. *Conseil constitutionnel*. *Conseil d'État*. *Premier ministre*. *République*. *Révision de la Constitution*. *Sessions extraordinaires*.

LOIS DE FINANCES

– *Projet de loi de finances de l'année 2022*. Le conseil des ministres a adopté ce projet, le dernier du quinquennat, le 22 septembre. Mais, de manière inédite, le Haut Conseil des finances publiques a indiqué dans son avis n'être « pas à ce stade en mesure de se prononcer sur la plausibilité de la prévision de déficit pour 2022 » et a demandé, en conséquence, à être ressaisi par le gouvernement une fois les nouvelles dépenses arbitrées. « C'est un budget sincère », a répliqué M. Le Maire (*Le Monde*, 23-9). Lors de la réunion de la commission commune des crédits, le 21 juillet, à propos de la dotation de l'État aux assemblées, le premier questeur de l'Assemblée nationale n'a pas siégé, en raison de son désaccord vis-à-vis d'une dotation supplémentaire demandée. La commission a cependant estimé que l'absence d'un questeur ne l'empêchait pas de délibérer, aucun quorum n'étant exigé (art. 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958).

V. *Assemblée nationale*. *Sénat*.

MAJORITÉ

– *Réception au palais de l'Élysée*. Après l'annonce des mesures destinées à lutter contre la propagation du variant Delta de la Covid-19 par le président de la République, le 12 juillet, celui-ci a convié, sur-le-champ, les parlementaires de la majorité, ainsi que les représentants au Parlement européen de cette obédience, en présence du Premier ministre (*Le Figaro*, 13-7) (cette *Chronique*, n° 174, p. 183). Il a invité ceux-ci « à faire du porte-à-porte » pour défendre son bilan

dans l'optique de la prochaine bataille électorale.

V. Assemblée nationale. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Sénat.

MINISTRES

– *Cabinet ministériel.* En vue de la présidence française de l'Union européenne, le 1^{er} janvier 2022, le décret 2021-1125 du 28 août modifie celui du 18 mai 2017, en prévoyant un membre supplémentaire pour le cabinet du secrétaire d'État chargé des affaires européennes.

– *Classement sans suite.* Mme Pellerin, ministre de la Culture sous le président Hollande, a bénéficié, le 1^{er} juillet, d'un classement sans suite par le ministère public. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique l'avait soupçonné de conflit d'intérêts lors de son passage dans le secteur privé (*Le Monde*, 3-7).

– *Cumul de fonctions.* M. Lecornu, ministre des Outre-mer, a été élu, le 1^{er} juillet, président du conseil départemental de l'Eure. Il aurait obtenu l'accord du président de la République pour cumuler ses fonctions, nonobstant l'interdiction politique établie en 2017 (cette *Chronique*, n° 176, p. 182).

– *Déport ministériel.* M. Denormandie, ministre de l'Agriculture, n'a pas été appelé à connaître, par un décret 2021-1036 du 4 août, des actes relatifs à la société Sylvaboïs (*JO*, 5-8) (cette *Chronique*, n° 179, p. 167).

– *Incompatibilité.* Le président de l'Assemblée nationale a pris acte, le

6 juillet, de la cessation du mandat de député (Pas-de-Calais, 6^e) de Mme Bourguignon, au terme du délai d'un mois (art. LO 153 du code électoral) (*JO*, 8-7) (cette *Chronique*, n° 179, p. 167).

– *Logements de fonction.* En réponse à une question écrite, le Premier ministre indique, au *Journal officiel* du 31 août, la condition diversifiée des membres du gouvernement, à l'exception de sept d'entre eux domiciliés, à titre personnel, dans la capitale.

– *Maintien au gouvernement de ministres mis en examen, renvoyé en correctionnelle.* Contrairement à la règle politique observée à ce jour, visant M. Bayrou en 2017 (cette *Chronique*, n° 163, p. 178), deux membres du gouvernement, MM. Dupond-Moretti et Griset, respectivement concernés par ces procédures, sont restés en fonction. Le Premier ministre leur a renouvelé sa confiance, les 16 et 29 juillet: « Ce n'est pas à des représentants de syndicats de la magistrature de décider qui est membre ou non d'un gouvernement » (*Le Monde*, 18/19 et 31-7). Pour sa part, le chef de l'État a rappelé que « le garde des Sceaux avait les mêmes droits que tous les justiciables, c'est-à-dire celui de la présomption d'innocence », tout en dénonçant le pouvoir de l'autorité judiciaire (v. *supra*). *Mutatis mutandis*, cette interprétation avait prévalu lors de la mise en examen, en septembre 2019, de M. Ferrand, président de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 172, p. 188).

– *Renvoi en correctionnelle.* Pour faire suite au signalement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, M. Griset a été l'objet d'un tel renvoi,

devant le tribunal de Paris (*Le Monde*, 31-7) (cette *Chronique*, n° 177, p. 186).

– *Stabilité ministérielle*. M. Blanquer, notre collègue, à la tête du ministère sensible de l'Éducation nationale, a établi un nouveau record de longévité, détenu à ce jour par Christian Fouchet (1962-1967), sous la présidence du général de Gaulle (*Le Monde*, 11-9).

V. *Autorité judiciaire. Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Députée européenne. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République*.

172

NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Premier chef indépendantiste du gouvernement*. M. Louis Mapou est devenu, le 8 juillet, le premier responsable kanak à accéder à cette fonction dans le cadre de l'accord de Nouméa (*Le Monde*, 9-7) (cette *Chronique*, n° 178, p. 184).

– *Référendum d'accession à la pleine souveraineté*. Le décret 2021-880 du 1^{er} juillet ouvre une période complémentaire de révision de la liste électorale spéciale en vue de la consultation fixée au 12 décembre (cette *Chronique*, n° 179, p. 168).

ORDONNANCES

– *Bibliographie*. J. Padovani, « Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution : quelle nature juridique ? », *RFDA*, 2021, p. 559 ; A. Roblot-Troizier, « Constitutionnalité et conventionnalité : silences ou fausses notes dans l'harmonie jurisprudentielle du contrôle d'une ordonnance non ratifiée », *ibid.*, p. 570.

– *Interprétation stricte de la demande d'habilitation législative*. À nouveau, le Conseil constitutionnel a censuré des mots par lesquels le législateur permettait « au gouvernement d'intervenir dans d'autres domaines que ceux explicitement visés » (825 DC, § 15 et 18). À cet égard, dans la loi « climat », l'adverbe « notamment » a été déclaré contraire à la Constitution (cette *Chronique*, n° 179, p. 169), comme l'ajout, par voie d'amendement parlementaire, « ainsi qu'en matière de traçabilité de l'étain, du tungstène et du tantale », alors que le projet de loi ne mentionnait que la seule traçabilité aurifère (§ 16).

– *Suivi*. En réaction à la décision « Force 5 » du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 175, p. 173), le Sénat, après avoir institué une délégation au sein de son bureau chargée du contrôle et du suivi des ordonnances (cette *Chronique*, n° 177, p. 183), a modifié en conséquence son règlement intérieur. Par une résolution du 1^{er} juin, validée par le Conseil constitutionnel, le 1^{er} juillet (820 DC), le nouvel article 29 *bis* prévoit qu'au début de chaque session ordinaire, puis au plus tard le 1^{er} mars suivant ou après la formation du gouvernement, celui-ci informe la conférence des présidents « des projets de loi de ratification d'ordonnances publiées sur le fondement de l'article 38 C dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat au cours de la session ». Pour le Conseil, cette information, au sens de l'article 24 C, revêt « un caractère indicatif » qui, cependant, ne lie pas l'exercice de la compétence gouvernementale. Dans le même ordre de pensées, une proposition de loi constitutionnelle de M. Sueur (s) (Loiret) a été déposée, le 22 juillet, sur le bureau de la Haute Assemblée, qui réaffirme

l'obligation constitutionnelle de la ratification expresse des ordonnances (*Le Figaro*, 3-8).

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Lois. Règlement intérieur. Sénat.*

PARLEMENT

– *Bibliographie.* M. Darame, « Au Parlement, la bataille des élus pour exister », *Le Monde*, 27-7; *id.* et L. Motet, « “Le Parlement légifère trop et mal” : les élus pris dans la spirale des textes », *ibid.*; Th. Mulier, « Misère parlementaire en matière de défense », JusPoliticum.com, 27-9.

– *Délégation parlementaire au renseignement.* La loi 2021-998 du 30 juillet dispose que ladite délégation assure, en plus de ses compétences, « un suivi des enjeux d’actualité et des défis à venir qui s’y rapportent ». Cette délégation reçoit les rapports portant sur les services de renseignement et peut entendre le Premier ministre, les ministres, le secrétaire général de la défense, le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, en particulier (nouvelle rédaction de l’article 6 *nonies* de l’ordonnance du 17 novembre 1958).

– *Information.* En application du décret 2021-885 du 2 juillet, les ministres intéressés exposent périodiquement devant les assemblées parlementaires la politique du gouvernement en matière d’exportation de matériels militaires et de transfert de biens (nouvel art. D. 2335-46 du code de la défense) (*JO*, 4-7).

V. *Assemblée nationale. Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Gouvernement.*

Lois. Lois de finances. Ordonnances. Président de la République. Sénat. Sessions extraordinaires.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie.* A. Flandrin, « Une femme à Matignon. Édith Cresson, onze mois en enfer », *Le Monde*, 17, 22 et 24-8; Cl. Gatinois, « Jean Castex, l’éternel M. Déconfinement », *Le Monde*, 18/19-7; *id.*, « Castex, Premier ministre sous les radars », *Le Monde*, 26-27/9.

– *Attributions en matière de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignements.* Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (822 DC), la loi 2021-998 du 30 juillet complète celle du 23 juillet 2015 (loi Urvoas) (cette *Chronique*, n° 156, p. 186). Elle confère au Premier ministre, « responsable de la défense nationale » (art. 21 C), des attributions en matière de surveillance par algorithmes des données de connexion (téléphonique et en ligne) et leur extension aux noms de domaine sur internet (*JO*, 31-7).

– *Consultations.* Le Premier ministre a rencontré, les 1^{er} et 2 septembre, les partenaires sociaux, s’agissant, en particulier, de la réforme des retraites, unanimement rejetée (*Le Monde*, 4-9).

– *Gestion de la crise sanitaire.* Les craintes de M. Castex relatives à la progression du variant Delta de la Covid-19 se sont révélées fondées (cette *Chronique*, n° 179, p. 171). Sur TFI, le 21 juillet, il a expliqué les nouveaux choix présidentiels énoncés le 12, réitérés quelques heures au préalable en conseil de défense (*Le Monde*, 23-7). Puis, optimiste, à nouveau, il a constaté,

lors d'un déplacement à Illkirch-Graffenstaden (Bas-Rhin), le 31 août: « Les choses vont dans le bon sens. On est sur le bon chemin car l'on connaît l'origine du bon chemin, c'est la vaccination » (*Le Figaro*, 1^{er}-9).

– *Pouvoir réglementaire (art. 21 C)*. La proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, au titre d'un référendum d'initiative partagée (art. 11 C), a été frappée d'inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel. En méconnaissance de l'article 45-2, 3° de l'ordonnance du 7 novembre 1958 (rédaction de la loi organique du 6 décembre 2013), la proposition, en effet, subordonnait le pouvoir réglementaire du Premier ministre à l'échelon national, sous réserve du pouvoir réglementaire du président de la République (art. 13 C), à l'avis conforme d'une autre autorité de l'État (2 RIP) (cette *Chronique*, n° 171, p. 205).

– *Premier ministre des territoires ?* En visite à Nantes (Loire-Atlantique), le 10 septembre, M. Castex a observé: « C'est finalement quand je viens dans les territoires que je suis le plus heureux. » « D'ailleurs, a-t-il ajouté, il y a un record que je cherche à battre chaque jour, celui du Premier ministre qui se déplace le plus. » À ce jour, il a effectué 220 déplacements (*Le Monde*, 26/27-9) (cette *Chronique*, n° 179, p. 171).

– *Saisines du Conseil constitutionnel*. En application de l'article 61 C, le Premier ministre a déféré au Conseil des dispositions de la loi relative à la gestion de la crise sanitaire (824 DC). Au préalable, il avait demandé à ce dernier de statuer

selon la procédure d'urgence (822 DC) (cette *Chronique*, n° 179, p. 171).

– *Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)*. Le décret 2021-922 du 13 juillet porte création d'un service de vigilance et de protection contre des ingérences numériques étrangères (*JO*, 14-7). Il s'agit, en l'espèce, de contrecarrer une « opération d'influence », en termes pudiques.

V. *Conseil des ministres. Conseil économique, social et environnemental. Cour de justice de la République. Gouvernement. Ministres. Parlement. Président de la République. Référendum d'initiative partagée. Révision de la Constitution*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. A. Goetz et A. Tézenas, *Résidences présidentielles*, Paris, Flammarion, 2021; N. Sarkozy, *Promenades*, Paris, Herscher, 2021.

– *Agir*. « Ce n'est pas au président de commenter les débats », a rappelé M. Macron, à Lyon, le 27 septembre: « Moi, je dois continuer à agir » (*Le Monde*, 1^{er}-10) (cette *Chronique*, n° 176, p. 189).

– *Ancien président*. Reconnu coupable de financement illégal de sa campagne de 2012 (affaire Bygmalion), pour un montant de plus de 20 millions d'euros, M. Sarkozy a été condamné, le 30 septembre, par le tribunal correctionnel de Paris, à un an de prison ferme, avec assignation à résidence et port d'un bracelet électronique, au-delà des réquisitions du ministère public. À nouveau, cette année (affaire des écoutes), une

telle peine a été infligée à l'ancien chef de l'État (cette *Chronique*, n° 178, p. 186). Celui-ci a interjeté appel sur-le-champ (*Le Figaro*, 1^{er}-10). Pour la première fois, une juridiction pénale s'est prononcée sur les comptes de campagne présidentielle.

– « *Bâtir la France de 2030* ». Dédoulement de la personnalité, aux côtés du protecteur de la nation en matière sanitaire (v. *infra*), M. Macron est apparu aussi comme le président réformateur, à l'occasion de son allocution du 12 juillet. S'agissant du sujet très sensible de la réforme des retraites (« il faudra travailler plus longtemps et partir à la retraite plus tard »), il a temporisé, en estimant qu'elle ne sera pas entreprise « tant que l'épidémie ne sera pas sous contrôle et la reprise bien assurée ». Au préalable, il avait rencontré, le 6 juillet, les partenaires sociaux. Cependant, il a annoncé la création d'un « revenu d'engagement » pour les jeunes sans emploi ou sans formation et « une meilleure prise en charge » pour les aînés et les personnes handicapées (*Le Monde*, 14/15-7).

Dans la perspective du scrutin présidentiel, le chef de l'État a déclaré aux ministres, lors du séminaire du 8 septembre : « Il faut remettre en perspective notre action », en découpant « le deux fois cent jours – cent jours pour défendre le bilan, cent jours pour la séquence électorale » (*Le Monde*, 29-9).

– *Chef des armées*. M. Macron a présenté, le 9 juillet, le plan de retrait partiel des militaires de l'opération Barkhane, dépêchés depuis 2014. « Nous n'avons pas vocation à rester au Sahel », a-t-il affirmé (*Le Monde*, 11/12-7). À Bagdad, le 29 août, il a promis le maintien des forces spéciales françaises en Irak

(*Le Monde*, 31-8). Néanmoins, l'affaire des sous-marins australiens (v. *infra*) est de nature à mettre en cause la présence française dans la zone indopacifique (cette *Chronique*, n° 179, p. 172).

– *Conseils de défense*. Le président a réuni ce conseil, le 22 juillet, après la révélation par la presse de la surveillance téléphonique dont il faisait l'objet, en particulier, par le logiciel « Pegasus » (*Le Monde*, 24-7), sans intervenir publiquement. Depuis le fort de Brégançon, un autre conseil s'est tenu, en visioconférence, le 16 août, au lendemain de la prise du pouvoir des talibans à Kaboul. Le soir même, il s'est adressé à la nation. Il s'est prononcé pour l'accueil des « Afghans menacés » (« la France fait et continuera de faire son devoir » à leur égard), tout en avançant la nécessité de « se protéger contre des flux migratoires irréguliers importants » (*Le Monde*, 18-8). Un conseil de rentrée s'est tenu, le 25 août, puis le 21 septembre, s'agissant de l'affaire des sous-marins (v. *infra*) (*Le Monde*, 23-9).

– *Conseils de défense sanitaire*. Dans cette sorte de course-poursuite entre la progression de la Covid-19 et l'autorité présidentielle, M. Macron a convoqué ce conseil, les 8 et 12 juillet, avant de se prononcer pour l'extension du passe sanitaire et la vaccination obligatoire des soignants (*Le Figaro*, 13-7). D'autres réunions auront lieu le 21 juillet et, depuis le fort de Brégançon, en présence de M. Véran, en visioconférence, le 11 août. « La crise sanitaire n'est pas derrière nous [...] Nous allons vivre ensemble plusieurs mois avec ce virus », a annoncé, en introduction et en direct, le chef de l'État, selon une démarche inédite, après l'entrée en vigueur, le

9 courant, des nouvelles mesures sanitaires en vue de « la vaccination de tous les Français » (*Le Figaro*, 12-8). Un conseil de rentrée a été organisé le 25 août, puis un autre conseil le 22 septembre, dans la perspective souhaitée par M. Macron d'un allègement des contraintes sanitaires (*Le Monde*, 27-8 et 24-9). En marge de son déplacement à la maison de Proust à Illiers-Combray (Eure-et-Loir), le 15 septembre, le chef de l'État a évoqué cette perspective en fonction de l'évolution de l'épidémie: « Si on peut arrêter demain le passe sanitaire, je suis le plus heureux des hommes » (*Le Monde*, 18-9).

176

– *Décrocheurs du portrait du président de la République dans les mairies*. La Cour de cassation a jugé, le 22 septembre, à propos des événements s'étant produits en 2020 (cette *Chronique*, n° 174, p. 182), que les prévenus ne peuvent justifier leur action en se prévalant d'un état de nécessité fondé sur l'urgence climatique. Cependant, en refusant d'examiner l'atteinte portée à leur liberté d'expression, les jugements du fond ont été l'objet d'une cassation et les affaires devront donc être rejugées.

– *Déplacement insulaire*. M. Macron s'est rendu en Polynésie française, le 24 juillet, et, de manière inédite pour un président de la République, dans l'archipel des Marquises, le lendemain.

– *Fraternité et solidarité avec le Liban*. Le 4 août, jour anniversaire de la tragique explosion de Beyrouth (cette *Chronique*, n° 176, p. 188), le chef de l'État, par visioconférence, a tenu une conférence d'aide internationale organisée par les Nations unies (*Le Monde*, 6-8).

– *Hommages*. Le président Macron a décidé, le 21 août, le transfert au Panthéon de la dépouille de Joséphine Baker, résistante, qui y sera la première artiste et la première femme de couleur, en vue de bâtir cette « France réconciliée ». Après Simone Veil, c'est la deuxième femme ainsi distinguée par le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 168, p. 149) (*Le Figaro*, 23-8). Un hommage aux Invalides sera rendu à Gisèle Halimi, a décidé, par ailleurs, le chef de l'État, le 23 août (*Le Monde*, 25-8) (cette *Chronique*, n° 177, p. 194).

– *Le nouveau défi présidentiel: éradiquer le variant Delta de la Covid-19*. Exit « la sortie de crise » annoncée (cette *Chronique*, n° 179, p. 174)! Confronté à la quatrième vague, le chef de l'État a réagi, en quelque sorte, à la période d'hubris. Dans une allocution à la nation, le 12 juillet, sur fond de la tour Eiffel, accordée ainsi à la verticalité du pouvoir, il a annoncé des mesures astreignantes: la vaccination obligatoire pour les soignants, accompagnée de sanctions en cas de refus, à partir du 15 septembre, et l'extension du passe sanitaire (cette *Chronique*, n° 179, p. 163) à de nouvelles activités. Inciter, stimuler à la vaccination, « c'est le seul chemin vers le retour à la vie normale », a-t-il martelé. Bref, la fermeté affichée est destinée à « protéger [...] la liberté de tous » afin de ne pas mettre en péril « l'unité » de la nation (*Le Monde*, 14/15-7). Si, dans l'immédiat, le nombre de vaccinations a bondi, les manifestations du samedi dénonçant « la dictature sanitaire » au nom de la liberté ont contraint par la suite M. Macron à persévérer dans son attitude (« j'assume totalement la décision ») et à dénoncer, le 24 juillet, à son arrivée à Papeete (Polynésie française), « l'irresponsabilité » et

«l'égoïsme» desdits antivax (*Le Monde*, 26-7). Ultérieurement, il contre-attaquera : « Je ne céderai en rien à leur violence radicale. Ils confondent tout. Ils créent un désordre permanent. Leur attitude est une menace pour la démocratie » (*Paris-Match*, 5-8). Sur Instagram, depuis le fort de Brégançon, à partir du 12 août, le président s'est évertué à justifier sa décision, selon une démarche qui confine à la démocratie participative de naguère (cette *Chronique*, n° 170, p. 198).

– *Le « pèlerinage laïque » du président réformateur (suite)*. Au contact de la population, « à portée d'engueulade et parfois de gifle », le président Macron a effectué un déplacement à Bagnères-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées). À nouveau, il a plaidé son choix sanitaire face au variant Delta : « Alors qu'on a le vaccin, on ne peut pas prendre le risque de laisser la moindre chance au virus » (*Le Monde*, 17-7). Puis il a rencontré, à Lourdes, les représentants du tourisme local (*Le Monde*, 18/19-7). Son déplacement en Polynésie française, la semaine suivante, peut se rattacher à cette vision, comme celui effectué à Marseille, en septembre (v. *infra*), sans préjudice de sa sollicitude pour certaines catégories sociales (travailleurs indépendants, agriculteurs victimes de catastrophes climatiques, serveurs de restaurant, notamment) (*Le Monde*, 29-9) (cette *Chronique*, n° 179, p. 174).

– *Palais présidentiel*. Le chef de l'État a confié au plasticien M. Daniel Buren la décoration temporaire de la verrière du jardin d'hiver (*Le Monde*, 15-9).

– *Posture régaliennne*. À l'instar de sa visite à Montpellier, en avril dernier, M. Macron a effectué un déplacement

à Marseille, d'une durée inédite sous son mandat, du 1^{er} au 3 septembre. Au nom d'un « devoir de la nation » à l'égard de la deuxième ville française, il a présenté le projet global « Marseille en grand » en matière de sécurité, d'éducation, de logement et de transports. Sept ministres l'ont accompagné (*Le Figaro*, 3-9).

Le 14 septembre, le chef de l'État a clôturé le « Beauvau de la sécurité », à Roubaix (Nord). Outre diverses dispositions, il a annoncé le dépôt d'un projet de loi de programmation pour la sécurité intérieure et la création d'une instance de contrôle parlementaire des forces de l'ordre, en accord, toutefois, avec les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat (*Le Figaro*, 15-9) (cette *Chronique*, n° 177, p. 197).

– *Pouvoir d'évocation*. Le président de la République a décidé, en méconnaissance des prérogatives du Premier ministre et du respect des exigences du droit européen, que l'entrée en vigueur du contrôle technique des deux-roues motorisés, prévue à compter du 1^{er} janvier 2023 par le décret du 9 août (*JO*, 11-8), soit suspendue « jusqu'à nouvel ordre ». Il ne faut pas, a-t-il estimé, « rajouter des contraintes » aux Français à un moment où ils subissent déjà la crise sanitaire (*Le Figaro*, 17-8).

– *Préparation de la future présidence française de l'Union européenne*. M. Macron a entrepris, en vue du premier semestre 2022, une rencontre avec les autres chefs d'État et de gouvernement des États membres. Il s'est rendu à Dublin (Irlande), le 26 août (cette *Chronique*, n° 176, p. 171).

– *Protection*. Le tribunal correctionnel de Toulon (Var) a condamné pour injure

publique (art. 33 de la loi du 29 juillet 1881), le 17 septembre, un entrepreneur à une amende de 10 000 euros, pour avoir publié deux affiches à La Seyne-sur-Mer et à Toulon représentant le président Macron grimé en Hitler, cet été, en référence à l'instauration du passe sanitaire (*Le Monde*, 19/20-9). Par ailleurs, une enquête a été ouverte pour « atteinte à la vie privée » (art. 9 du code civil), après l'exposition d'une photo du chef de l'État en maillot de bain sur un jet-ski (*Le Monde*, 28-9).

178 – *Satisfecit présidentiel: la gestion démocratique de la crise sanitaire.* Face aux accusations de dictature sanitaire scandées par les manifestants du samedi, M. Macron a vivement réagi, le 11 août, depuis le fort de Brégançon: « Jamais, dans notre histoire, une crise d'une telle ampleur n'a été combattue de manière aussi démocratique » (*Le Figaro*, 12-8). Au cours de son déplacement polynésien, le chef de l'État avait défendu sa politique vaccinale: « Nous n'avons jamais suspendu la vie parlementaire et toutes les mesures restrictives ont été votées par la loi. Nous sommes le seul pays qui a eu autant de contrôles parlementaires pendant la crise. Nous sommes le seul pays d'Europe dont les ministres sont convoqués devant le juge en temps de crise » (entretien à *Paris-Match*, 5-8). À preuve, la mise en examen, à propos de la gestion de la crise sanitaire, de Mme Buzyn par la Cour de justice de la République (v. *supra*).

– *Sur une politique diplomatique et de défense contrariée.* L'Australie a décidé de rompre, le 15 septembre, un contrat naval portant sur la construction de douze sous-marins conclu en 2016. Un partenariat stratégique dans la

zone indopacifique entre ce pays, le Royaume-Uni et les États-Unis (AUKUS) a été annoncé. La France a procédé au rappel de ses ambassadeurs à Washington et à Canberra, le 17 – « une décision exceptionnelle », en raison de la « gravité exceptionnelle » d'un comportement brutal entre alliés, selon M. Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères (*Le Monde*, 17 et 19/20-9). Le président de la République s'est entretenu, le 22, avec son homologue américain, faute de participer à l'Assemblée générale des Nations unies. Les ambassadeurs ont rejoint leur poste, la semaine suivante (*Le Monde*, 24-9). Mais, à l'occasion de l'acquisition par la Grèce de frégates de défense, le chef de l'État a réagi publiquement, cette fois-ci, le 28: cette coopération est « un témoignage de confiance et de démonstration de la qualité de l'offre française ». Au reste, a-t-il précisé, ce « partenariat stratégique de coopération [...] contribue à la sécurité européenne, au renforcement de l'autonomie stratégique et de la souveraineté de l'Europe » (*Le Monde*, 29-9). Une déclaration en écho au dilemme évoqué par Mme Parly, ministre des Armées, à propos du fâcheux précédent: « Soit l'Europe fait face, soit l'Europe s'efface » (entretien au *Monde*, 24-9).

– *Vacances.* Le président a séjourné au fort de Brégançon (Var) du 30 juillet au 22 août. Il y a promulgué les lois du 30 juillet (prévention d'actes de terrorisme et renseignement), du 5 août (gestion de la crise sanitaire) et du 22 courant (climat).

Par visioconférence, un conseil des ministres exceptionnel et un conseil de défense sanitaire s'y sont tenus, le 11 août, suivi d'un conseil de défense,

le 16, consacré à l'Afghanistan (cette *Chronique*, n° 176, p. 190).

– *Violence: un jet d'œuf ciblé*. Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 179, p. 176), M. Macron a été l'objet d'un acte de violence, le 27 septembre, à Lyon (Rhône), dans les allées du Salon international de la restauration. Le projectile a rebondi sur l'épaule du chef de l'État, sans se casser. L'auteur du jet, un étudiant, interpellé sur-le-champ, a été placé en garde à vue dans le cadre de l'enquête ouverte pour violence aggravée sur personne dépositaire de l'autorité publique. Cependant, il devait être hospitalisé, en raison d'abolition de son discernement (*Le Figaro*, 28-9).

V. *Autorité judiciaire. Collectivités territoriales. Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Gouvernement. Lois. Ministres. Parlement. Premier ministre. République. Révision de la Constitution.*

QUESTION PRIORITAIRE
DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Le refus de transmettre une QPC a parfois plus de signification que les décisions rendues », *JCP G*, 6-9.

– *Jurisprudence constante*. L'article 385 du code de procédure pénale, tel qu'il est interprété par une jurisprudence constante de la Cour de cassation, conduisant à ce qu'en matière d'injure ou diffamation publiques les parties soient privées, à un moment de la procédure, de la possibilité d'obtenir l'annulation d'un acte ou d'une pièce irrégulier de cette procédure, méconnaît le droit à un recours juridictionnel effectif (929/941 QPC).

– *Réexamen d'une disposition législative déjà déclarée conforme à la Constitution*. Une disposition législative, dans sa rédaction issue d'une loi, déjà déclarée conforme à la Constitution peut être réexaminée, dès lors que sa formulation résulte d'une autre loi. Il n'y a pas lieu d'invoquer ici un changement de circonstances (930 et 932 QPC).

– *Représentant du Premier ministre*. M. Antoine Pavageau, conseiller des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, remplace, à compter du 14 septembre, M. Philippe Blanc.

V. *Conseil constitutionnel*.

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bibliographie*. A. Braun, « Généalogie de la procédure des questions écrites au Parlement français », *Civitas Europa*, n° 46, 2021, p. 13; J.-Fr. Kerléo, « Écrire la question écrite », *ibid.*, p. 29; J. Noël, « La normativité des réponses ministérielles », *ibid.*, p. 103; P.-O. Rigau, « Les réponses ministérielles en matière fiscale », *ibid.*, p. 117; L. Seurot, « Grandeur et petitesse de la réponse ministérielle », *ibid.*, p. 167.

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE

– *Motion de refus d'examen d'une proposition de loi (art. 11, al. 3 C)*. Par une résolution adoptée par le Sénat, le 1^{er} juin, et validée par le Conseil constitutionnel, le 1^{er} juillet (820 DC), l'article 44 du règlement a introduit une telle motion qui permet de refuser l'examen d'une proposition de loi avant l'ouverture de la discussion générale. Une réserve d'interprétation autorise, toutefois, que ladite

proposition puisse de nouveau être inscrite à l'ordre du jour du Sénat (§ 34).

– *Proposition de loi de programmation* (art. 11, al. 3 C). Présentée par au moins un cinquième des parlementaires (soit 200, à raison de 95 députés et 105 sénateurs), déposée sur le bureau du Sénat, la proposition pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité recevable, car relative à « la politique sociale de la nation », a été néanmoins censurée par le Conseil constitutionnel (2 RIP). À cet égard, ses dispositions méconnaissaient le pouvoir réglementaire du Premier ministre (art. 45-2, 3° de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée) (*JO*, 7-8) (cette *Chronique*, n° 174, p. 185). Par suite, la procédure du recueil des signatures n'a pas pu être engagée.

180

RÈGLEMENT INTÉRIEUR

– *Bibliographie*. J.-É. Gicquel, « Modernisation, *a minima*, du règlement du Sénat par la résolution du 1^{er} juin 2021 », *JCP G*, 26-7.

– *Règlement du Sénat*. Déclarée conforme à la Constitution (820 DC), la résolution du 1^{er} juin 2021 y a effectué des modifications ponctuelles. Pour aller à l'essentiel, d'une part, le régime des pétitions électroniques, après une première phase d'expérimentation, a été déterminé (art. 87 et 88) et, d'autre part, la durée de droit commun d'une intervention d'un sénateur passe, afin de « mieux utiliser le temps en séance publique » selon l'intention des auteurs de la résolution, de deux minutes et demie à deux minutes (art. 35 *bis* modifié). On retiendra surtout la volonté du Sénat, à travers cette résolution mais aussi des décisions prises – ou à venir – par le

bureau et la conférence des présidents, d'accentuer sa vigilance à l'égard du recours par le gouvernement aux ordonnances de l'article 38 C (v. *supra*).

V. *Conseil constitutionnel. Ordonnances. Référendum d'initiative partagée. Sénat*.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. J.-P. Machelon, « Les propositions tendant à la constitutionnalisation de la loi du 9 décembre 1905: droit et idéologie », in *Mélanges Brigitte Basdevant-Gaudemet*, Paris, Mare & Martin, 2021, t. 2, p. 95-119; P. Noual, « Vichy, l'État et la République », *RFDC*, 2021, p. 95.

– *Fête nationale*. Le retour du traditionnel défilé militaire cette année a été marqué, notamment, par la présence d'un contingent des forces spéciales intervenant au Sahel (*Le Monde*, 16-7).

– *Hommage national*. Dans la cour des Invalides, à Paris, le chef de l'État a rendu hommage, le 9 septembre, à l'acteur Jean-Paul Belmondo, décédé (*Le Figaro*, 10-9) (cette *Chronique*, n° 169, p. 200).

– *Laïcité*. De façon unique sous la V^e République, M. Macron s'est rendu, le 16 juillet, au sanctuaire religieux de Lourdes (Hautes-Pyrénées) (*Le Monde*, 18/19-7).

– *Nouvelles repentances*. À Papeete, le 27 juillet, le chef de l'État a reconnu que « la nation avait une dette » à l'égard de la Polynésie française, à propos des essais nucléaires réalisés entre 1966 et 1996 (*Le Monde*, 30-7). Puis, au nom de la France, il a demandé, le 20 septembre,

au palais de l'Élysée, « pardon » aux harkis, « ces combattants abandonnés », et annoncé le dépôt d'un projet de loi de « reconnaissance » et de « réparation » (*Le Monde*, 22-9). Cependant, à l'occasion d'un déjeuner au palais de l'Élysée, le 30 septembre, avec des petits-enfants de protagonistes du conflit, M. Macron a qualifié le régime algérien de « système politico-militaire qui s'est construit sur la rente mémorielle » ; ce système « fatigué, le Hirak l'a fragilisé ». Ce jugement de valeur a été à l'origine du rappel de l'ambassadeur d'Algérie à Paris (*Le Monde*, 3/4-10) (cette *Chronique*, n° 179, p. 178).

– « *Respect des principes de la République* ». Dans la perspective tracée par le chef de l'État de lutter contre le séparatisme islamiste, lors de son discours de Mulhouse, en février 2020 (cette *Chronique*, n° 174, p. 185), et en réaction à l'assassinat, au mois d'octobre suivant, du professeur Samuel Paty, la loi 2021-1109 du 24 août, après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (823 DC), « confortant le respect » desdits principes a été promulguée (*JO*, 25-8). Au prix d'une simplification, ceux-ci sont tout à la fois rappelés, prolongés, en particulier la liberté de culte.

I. C'est ainsi que l'exécution d'un service public confiée à un organisme de droit public ou de droit privé doit garantir le respect « des principes de l'égalité des usagers, de laïcité et de neutralité », tout en veillant à ce que les salariés ou les personnes qui y concourent « s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale [les usagers] et respectent leur liberté de conscience et leur dignité » (art. 1^{er}). Une prestation

de serment, à sa prise de fonction, de tout agent de la police nationale, de la gendarmerie, de la police municipale ou de l'administration pénitentiaire prévoit désormais de « servir avec dignité et loyauté la République, ses principes de liberté, d'égalité et de fraternité, et sa Constitution » (art. 2). En outre, « le fonctionnaire est formé au principe de laïcité » ; un « référent laïcité » est désigné dans les administrations de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics, chargé, entre autres, d'organiser la journée de la laïcité, le 9 décembre (art. 3). Une nouvelle incrimination punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende est prévue en cas de « menaces ou de violences, d'acte d'intimidation à l'égard d'une personne participant à l'exécution d'une mission de service public afin d'obtenir pour soi-même ou pour autrui une exemption ou une application différenciée des règles afférentes au service public » (art. 9, nouvelle rédaction de l'article L. 433-3-1 du code pénal).

De manière emblématique, toute association ou fondation sollicitant l'octroi d'une subvention publique auprès de l'administration ou d'un organisme en charge d'un service public « s'engage par la souscription d'un contrat d'engagement républicain » (art. 12) : 1° à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République (l'emblème national, l'hymne national et la devise nationale) (art. 2 C) ; 2° à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ; 3° à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. En cas de manquement à ce contrat, il est procédé au retrait de la subvention, sans aboutir pour autant à la restitution des sommes déjà versées, afin de préserver la liberté

d'association, selon la réserve énoncée par le Conseil constitutionnel (§ 25). Le contrat d'engagement républicain a été étendu au domaine du sport, en particulier à l'égard des mineurs, vis-à-vis de violences sexistes ou sexuelles (art. 63).

II. Contre le fondamentalisme, les tables de la loi républicaine réaffirment aussi le respect des droits de la personne, et tout particulièrement l'égalité entre les sexes : « Un professionnel de santé ne peut établir de certificat aux fins d'attester la virginité d'une personne » (art. 30); de même, le fait de la soumettre à un examen à cet effet est sanctionné pénalement (art. 34 de la loi de séparation du 9 décembre 1905, rédaction de l'article 71 de la présente loi du 24 août). Autre sujet éminemment sensible, le contrôle du financement des cultes. Les comptes prévoient, notamment, de manière séparée, les avantages et ressources provenant d'un État étranger ou d'une personne physique non résidente en France (nouvel art. 21 de la loi de 1905, rédaction de l'article 75 de la loi du 24 août). Le président du tribunal judiciaire, à la demande du ministère public ou du préfet, peut enjoindre sous astreinte aux dirigeants d'une association de produire les comptes annuels (nouvel art. 23 de la loi de 1905, rédaction de l'article 76 de la loi du 24 août). Par suite, toute association culturelle bénéficiant directement ou indirectement d'avantages et de ressources d'un État étranger ou d'une personne morale étrangère « est tenue d'en faire la déclaration à l'autorité administrative ». La certification des comptes est exigée et sanctionnée (nouvel art. 19-3 de la loi de 1905, rédaction de l'article 77 de la loi du 24 août). S'agissant de la police cultuelle, le ministre des cultes qui se rend coupable par écrit ou oral

« d'une provocation directe à résister à l'exécution des lois, ou tend à soulever ou armer une partie des citoyens contre les autres », est puni d'emprisonnement et d'amende (nouvel art. 35 de la loi de 1905, rédaction de l'article 82 de la loi du 24 août). En bonne logique, le préfet peut prononcer la fermeture temporaire d'un lieu de culte dans lequel est diffusé un appel à la haine ou à la violence (nouvel art. 36-3 de la loi de 1905, rédaction de l'article 87 de la loi du 24 août). Les discours de haine, ainsi que les contenus illicites en ligne, sont punis (art. 36). Les opérateurs concourent à la lutte contre la diffusion de ces derniers (art. 42). L'instruction en famille est permise pour des motifs précis « dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ». Elle est subordonnée à une demande d'autorisation pour l'année scolaire (art. 49), disposition validée par le Conseil constitutionnel (§ 79).

III. La loi du 24 août se soucie « de garantir le libre exercice du culte », sous le bénéfice de modifications apportées à la loi de séparation du 9 décembre 1905. À cette fin, la transparence des associations est renforcée : elles « ont exclusivement pour objet l'existence d'un culte ». Elles ne doivent pas « porter atteinte à l'ordre public » (art. 68, nouvelle rédaction de l'article 19 de la loi de 1905). Le préfet peut s'opposer, après déclaration d'une telle association, à ce qu'elle bénéficie des avantages prévus par la loi du 1^{er} juillet 1901, en cas de manquement à ses obligations (nouvel art. 19-1 de la loi de 1905, inséré par l'article 69 de la loi du 24 août). Le financement desdites associations « est assuré librement », considérant, principe cardinal, qu'elles ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'État ni des collectivités

territoriales ou de leurs groupements, à l'exception, selon l'arrêt du Conseil d'État du 19 juillet 2011 (*Basilique de Fourvière*) (cette *Chronique*, n° 140, p. 146), des « sommes allouées pour réparation, ainsi que pour travaux d'accessibilité aux édifices affectés au culte public » (nouvel art. 19-2 de la loi de 1905, inséré par l'article 71 de la loi du 24 août).

– *Tradition républicaine*. Le décret 2021-994 du 28 juillet confère le nom de Valéry Giscard d'Estaing à l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie (*JO*, 30-7) (cette *Chronique*, n° 178, p. 190).

V. *Collectivités territoriales. Constitution. Droits et libertés. Président de la République*.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Chr. Geslot, « L'office du Conseil d'État en matière de révision constitutionnelle », *RFDC*, 2021, p. 99; N. Stirn, « Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution », *ibid.*, p. 147.

– *Abandon du processus de révision*. Jamais deux sans trois ! Le troisième projet de révision à l'initiative du président Macron n'a pas abouti (cette *Chronique*, n° 172, p. 208), tel, naguère, celui de son prédécesseur sur l'état d'urgence, en 2016 (cette *Chronique*, n° 158, p. 203). Au cas présent, le projet sur la préservation de l'environnement (art. 1^{er} C), en l'absence de consensus entre les députés et les sénateurs à l'issue du vote en première lecture (cette *Chronique*, n° 179, p. 179), a été retiré de

l'ordre du jour de la session extraordinaire. À l'occasion de la séance des questions au gouvernement, à l'Assemblée nationale, le 6 juillet, le Premier ministre a annoncé le « terme du processus de révision constitutionnelle ».

V. *Lois. Président de la République. Référendum d'initiative partagée*.

SÉNAT

– *Documentaire*. « Si les murs du Sénat pouvaient parler », *France 2*, 3-8.

– *Composition*. M. Dallier (LR) (Seine-Saint-Denis) a démissionné de son mandat, le 27 juillet (*JO*, 28-7). À la suite de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France, le 26 septembre, ont été (ré)élus : Mmes Cazebonne et Vogel, et MM. Bansard, Chantrel, Cadic et Frassa (*JO*, 2-10). On retiendra aussi l'échec de l'ancienne ministre Ségolène Royal. Conformément à la loi organique du 3 août 2020, le mandat de ces sénateurs est de cinq ans seulement.

– *Président*. M. Larcher a déféré au Conseil constitutionnel (art. 61 C) la proposition de loi, au titre du référendum d'initiative partagée (art. 11, al. 3 C), afférente à l'accès au service public hospitalier (2 RIP). À l'instar de son homologue de l'Assemblée nationale, le président du Sénat a saisi, le 28 juillet, le procureur de la République du fait des menaces proférées à l'égard des sénateurs s'étant prononcés en faveur du passe sanitaire.

V. *Bicamérisme. Commissions. Contentieux électoral. Droit de l'Union européenne. Élections sénatoriales. Lois. Parlement. Président de la République. Questions écrites. Référendum*

d'initiative partagée. Règlement intérieur. Révision de la Constitution.

SESSIONS EXTRAORDINAIRES

– *Clôture.* Le décret du 25 juillet a mis un terme à la session ouverte le 1^{er} juillet (*JO*, 27-7) (cette *Chronique*, n° 179, p. 180).

– *Première session.* Un décret présidentiel du 19 juillet (art. 29 C) a complété l'ordre du jour arrêté par celui du 14 juin dernier (cette *Chronique*, n° 179, p. 180) pour y inscrire l'examen du projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire (*JO*, 20-7). Le décret du 25 juillet a mis un terme à la session ouverte le 1^{er} juillet (*JO*, 27-7) (cette *Chronique*, n° 179, p. 180).

– *Session de deux jours.* Le Parlement a été convoqué, le 7 septembre, par un décret du 1^{er} septembre (*JO*, 2-9), pour l'examen du projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire

dans les outre-mer. La session a duré deux jours (décret de clôture du 9 septembre) (*JO*, 10-9).

– *Troisième session.* Le Parlement a été réuni du 20 septembre, par décret du 1^{er} septembre (*JO*, 2-9), au 30 septembre (décret du même jour) (*JO*, 1^{er}-10).

V. *Assemblée nationale. Gouvernement. Révision de la Constitution.*

TERRITOIRE

– « *Hexagonal* » ? Le législateur a adopté ce qualificatif de préférence, par exemple, à celui de « continental » (art. 1^{er} de la loi du 5 août relative à la gestion de la crise sanitaire). Le Conseil constitutionnel devait, à son tour, y souscrire (824 DC, § 94).

TRAITÉS

V. *Conseil constitutionnel.*

SUMMARIES

THE ÉLYSÉE PALACE

RAPHAËL DEVRED

A Short History of French Presidential Palaces

Royal palaces are sites of work and entertainment where power—notably presidential power—is exercised. The article provides a synthesis of the history of the head of state’s palaces since 1848 and questions their nature and function. The process of constitution and evolution of the network of palaces draws a geography of the prince-president’s sites of power.

185

LAURENT STÉFANINI

The Élysée: A Ceremonial Site

The Élysée Palace which, following the vagaries of our political life, has become the seat of the presidency of the Republic is not an ideal place to hold public ceremonies. It has therefore been necessary to be creative and to put to use various spaces, squares, avenues, churches, and monuments that form a kind of “Élysée beyond the walls”. Yet, numerous ceremonies are held in the Palace, starting with the most fundamental of all, the installation of the newly-elected president. By its size and location in the geography of the capital city, the Élysée Palace has only one equivalent in the world, the White House.

EMMANUELLE MIGNON

The Élysée: A Decision-Making Site

Since 1958, the president of the Republic has played a leading role in the conduct of state affairs, and all the constitutional reforms introduced since then have only increased his hold on power. Paradoxically, while the government decision-making process has been modernised and professionalised since World War I, the Élysée process has remained informal and disorderly. Flexibility and swiftness have admittedly been a beneficial result of this lack of organisation, yet its drawbacks seem to prevail.

VINCENT MARTIGNY

Power in the Shadow of the Palace

Apart from the head of state, the only figure at the Élysée which symbolises the presidentialisation of the Fifth Republic is that of the general secretary of the presidency. Little known from the public and often confused with his counterpart at the government, he is the most powerful senior official of the Republic. At first, he was just a collaborator working in the shadow, a silent and indispensable cog required by general de Gaulle to support him. He has experienced a rapid ascension to become the president's closest adviser, with various and essential missions, a symbol of the hyper-presidential regime and of its limits.

PHILIPPE VIAL

186 **The Élysée as a Military House:
An Old Dimension Turned Political**

Built by an army general, the Hôtel d'Évreux was later altered by a marshal of the French Empire, then by an emperor. The decor of the palace and the history of its names keep the memory of this warrior dimension that gradually became political and military. This evolution finds an equivalent in the transformation of the "military house" as an institution of monarchical essence. It was reactivated in 1872 when the palace became once again the official residence of the president of the Republic. After 1958, the military presence at the Élysée Palace assumed a new importance, especially thanks to the creation of a personal staff of the president who was now the "head of the armed forces".

ÉVA DARNAY

The Élysée's Accounts: Financial and Administrative Autonomy

For centuries, the absence of control over the administrative and financial organisation of the presidency of the Republic warranted its autonomy. Yet, the increasing demand for transparency of public life since the beginning of the 21st century, combined with new citizens' aspirations, has changed that. What is left of the principle of managerial autonomy of the presidency, rooted in history and seen as the corollary to the separation of powers? This technical question allows us to study a little-known phenomenon that is slowly modifying the perception lawyers and citizens have of the Élysée as an administrative organisation.

ELIZABETH PINEAU

The Élysée Communication

From the solemn press conferences held by Charles de Gaulle in the splendour of the Élysée Palace to the bustling frenzy of the social networks under François Hollande and Emmanuel Macron, without forgetting the all-powerful television at the time of Valéry Giscard d'Estaing and François Mitterrand, or the emergence of the internet, mobile phones and 24-hour news networks under Nicolas Sarkozy—coinciding with the 5-year presidential term –, the communication of the Élysée has never stopped re-inventing itself. It remains an essential element of the action of the president, which it frames to better explain it, at the risk of being exposed as a suspicious make-up. The multiplication of media outlets, the acceleration of political sequences and the scepticism of a growing part of the public represent dizzying challenges for future presidents and communicators.

187

DAMIEN CONNIL

The Élysée in Literature and Films

The Representation of a Site of Power

In literature and films, the Élysée appears as a site of power with a remarkable decor, working at a pace that is both intense, regular, and baffling, and where a numerous staff surrounds the president and contributes to the functioning of the Palace in the service of his presidency.

LINE TOUZEAU-MOUFLARD

The Élysée Archives

The Constitution guarantees the right to access public archives. The same rule should apply to the Élysée archives since their access guarantees the right of information and citizen control. The article presents the derogations that apply to the archives of former presidents, who have the power to decide whether to open or close what are, for a time, “their” archives.

ARMELLE LE BRAS-CHOPARD

The First Ladies and Their Residence

So far, only men have served as presidents of the Republic in France, and with only two exceptions, they have been married. Their companion is a private person without any political legitimacy, but she is the hostess of the Élysée Palace and has a representational role. However, these “first

ladies” participate increasingly to public activities and their growing visibility, promoted by the media, raises questions about their possible political influence.

JEAN GARRIGUES

**Secrets and Transparency at the Élysée,
from Félix Faure to the Present Day**

188 Since the death of President Félix Faure in the salon d’Argent of the Élysée on February 16th, 1899, after the visit of his lover, the various scandals that have shaken the presidential palace have fuelled our slightly morbid curiosity for the corridors of power. Like the Palace of Versailles under the Ancien Regime, the Élysée has been—and continues to be—seen by many as the refuge of an omnipotent president who conceals his exorbitant privileges and his over-ambitious projects from the eyes of the good people. This bizarre dialectic between rejection of and fascination for the site of supreme power is a common thread of our republican monarchy.

CHRONICLES

“LETTER FROM GERMANY”

ADOLF KIMMEL

September 26th, 2021: The Post-Merkel Elections

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT

AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(July 1st – September 30th, 2021)

JEAN GICQUEL AND JEAN-ÉRIC GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(July 1st – September 30th, 2021)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros trois ans après leur parution
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2 000 articles et 160 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 QUETIGNY

Tél.: 03.80.48.10.33

Fax: 03.80.48.10.34

e-mail: cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro:
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

M. Mme

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Pays :

Téléphone : Fax :

e-mail :

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », JANVIER 2022
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-149563-8
CPPAP 59-303

RÉALISATION : NORD COMPO À VILLENEUVE-D'ASCQ
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2022. N° 149563
Imprimé en France

