

## **le régime représentatif est-il démocratique?**

**la trahison des gouvernants**

**les préjugés des gouvernés**

**les mythes de l'autogestion**

**les limites de la participation**

**les expériences de démocratie directe**

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Pierre Dabezies,  
Olivier Duhamel, Georges Dupuis,  
Jean Gicquel, Jean-Luc Parodi,  
Hugues Portelli.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupty, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean Raes, René Rémond,  
Jacques Rigaud, Jacques Robert,  
Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Service des Périodiques  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

**1980** (4 numéros de 200 pages)

France **160 F** Etranger **195 F**

**1981** France **170 F** Etranger **200 F**

*REVUE TRIMESTRIELLE*

PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# POUVOIRS

REVUE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

7

## Le régime représentatif est-il démocratique ?



Presses Universitaires de France

ISSN 0152 0768

2<sup>e</sup> édition : 2<sup>e</sup> trimestre 1981

© Presses Universitaires de France, 1978  
108, Bd Saint-Germain, 75006 Paris

# Sommaire

## LE RÉGIME REPRÉSENTATIF EN QUESTION

### LE CONSTAT

Dominique TURPIN. — Critiques de la représentation .....	7
Patrick VIVERET. — Les partis politiques, l'Etat et la démocratie...	17
Pierre AVRIL. — La médiation personnelle.....	25
Henri WEBER. — Représentation et révolution.....	33
Philippe ARDANT. — Les exclus .....	47
Le régime représentatif vu par... WIAZ .....	60-61

### DES SOLUTIONS ?

François BLOCH-LAINÉ. — Les associations comme contre-pouvoirs	63
Denis VERRET, Didier VANDENDACLEN, René BLETTERIE, P. TERROR, P. LEFAS. — Autogestion et pouvoir.....	69
Jean-Pierre MORELOU. — La participation démocratique.....	85
Hugues PORTELLI. — Démocratie représentative, démocratie de base et mouvement social.....	95
Yves MENY. — Initiative populaire, référendum et <i>recall</i> dans les Etats américains .....	107
Dusan SIDJANSKI. — La Suisse : le pouvoir des gouvernés, le pouvoir des préjugés.....	115

## ENQUÊTE

Demain quelle démocratie ? — Les réponses de Michel CRÉPEAU, Pierre DABEZIES, Charles DEBBASCH et Jean-Jacques GLEIZAL.	121
--	-----

## JOURNAL

Les modifications apportées à la loi fondamentale de la RFA depuis 1949 (Michel FROMONT).....	131
Les collectivités locales algériennes et les nouvelles institutions de l'Etat (Thierry MICHALON) .....	141
La dévolution de pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles (Gérard NAFYLIAN) .....	147
A propos du terme « Palestine » (A. VICO).....	157

## CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

Pierre AVRIL et Jean GICQUEL .....	163
INDEX 1978.....	187

## *Le régime représentatif en question*

« Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement ; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. » La condamnation de Jean-Jacques Rousseau résonne encore à la manière d'une incantation. Cependant, force est de constater la *mondialisation* de la représentation, à l'époque contemporaine, au point d'apparaître le dénominateur commun des systèmes politiques. Une réussite si ample mérite le détour d'une explication.

En dehors de ses commodités pratiques, et au bénéfice d'une mystification, le régime représentatif a été assimilé à la démocratie, afin de la capter et de la détourner de sa finalité. La souveraineté populaire n'est plus alors que l'alibi d'une démarche qui consiste à la transférer, en un mot, à l'aliéner, au bénéfice d'une minorité. Qu'est-ce qu'une souveraineté enchaînée, sinon un mot vide de sens démocratique ? Bref, la bourgeoisie, fille du *libéralisme*, entendait, dans un même mouvement, proclamer la démocratie pour mieux s'en réserver l'exercice.

Toutefois, il faut bien reconnaître que le régime dans lequel nous vivons n'est plus celui du XVIII<sup>e</sup> siècle, mais le fruit d'un compromis historique : compromis entre bourgeoisie et classes populaires, entre institutions représentatives et théorie démocratique. En définitive, le système représentatif n'a pu se perpétuer qu'en se démocratisant et en s'étendant aux organisations populaires. De son côté, la théorie démocratique a abouti, au contraire, à l'apparition d'un système représentatif fondé sur l'*idéologie* bien plus dangereux et tendant irrésistiblement au totalitarisme, pour une part.

Au total, si la démocratie a pu s'accommoder de l'imposture, sa logique n'a pas été entamée. Par fidélité à celle-ci, la rupture s'exprime à travers diverses expériences et prises de conscience dont ce numéro de *Pouvoirs* s'efforce de dresser un bilan... représentatif. En cette année du bicentenaire, Jean-Jacques Rousseau ne pouvait recevoir hommage plus mérité.

Jean GICQUEL, Hugues PORTELLI.

LE RÉGIME REPRÉSENTATIF EST ÉTUDIÉ PAR

- Philippe ARDANT (1929), professeur de droit public à l'Université de Paris II.
- Pierre AVRIL (1930), professeur à Poitiers. Enseigne le droit constitutionnel et la science politique. *Le régime de la V<sup>e</sup> République*, 1966 ; 3<sup>e</sup> éd., 1975.
- François BLOCH-LAINÉ (1912), inspecteur général des Finances. *Pour une réforme de l'entreprise*, 1963. *Profession : fonctionnaires*, 1976.
- Michel CRÉPEAU (1930), député-maire de La Rochelle. Président du Mouvement des radicaux de gauche.
- Pierre DABEZIES (1926), professeur de droit constitutionnel à l'Université de Paris I. Conseiller de Paris.
- Charles DEBBASCH (1937), professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille III. Conseiller technique au secrétariat général de la Présidence de la République.
- Jean-Jacques GLEIZAL (1942), professeur de droit public à l'Université des Sciences sociales de Grenoble. Codirecteur de la revue *Procès et de la collection « Critique du droit »*.
- Yves MENY (1943), professeur à Rennes. Enseigne la science administrative et le droit constitutionnel. *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français* (1974). *Dictionnaire de la Constitution* (en collaboration, 1977).
- Jean-Pierre MORELOU, assistant à l'Institut international d'Administration publique. Rédige une thèse d'Etat en droit public sur *La pensée constitutionnelle de René Capitant*.
- Hugues PORTELLI (1947), agrégé de sciences politiques. A publié de nombreux ouvrages sur le marxisme italien et l'Europe du Sud. Ouvrage sur le Parti socialiste (en cours).
- Dusan SIDJANSKI, directeur du département de Sciences politiques à l'Université de Genève.
- Dominique TURPIN, assistant de droit public à la Faculté de Clermont-Ferrand.
- Denis VERRET (1950), ancien élève de l'ENA. Administrateur civil de l'Etat.
- Patrick VIVERET (1948), rédacteur en chef de la revue *Faire*. Coauteur de *Pour une nouvelle culture politique*, 1977.
- Henri WEBER (1944), maître-assistant en sciences politiques à l'Université de Vincennes. Directeur de la revue *Critique communiste. Marxisme et conscience de classe* (1974).
- Pierre WIAZEMSKY, dit WIAZ (1949), dessinateur du *Nouvel Observateur*. *En attendant le grand soir* (1976). *La défaite a dépassé toutes nos espérances* (à paraître).



DOMINIQUE TURPIN

## *Critiques de la représentation*

Le régime représentatif a souvent été analysé comme le « type idéal du gouvernement parfait » (1), reposant sur un raisonnement juridique « incontestablement logique et intellectuellement harmonieux » (2) et permettant de concilier l'efficacité du pouvoir avec la liberté des citoyens.

Mais il a également suscité les plus vives critiques : tandis que certains s'en prenaient à la « fiction » juridique initiale, d'autres insistaient sur la contradiction entre le but proclamé et les objectifs réels de la représentation au regard des exigences de la démocratie, alors qu'un troisième groupe dénonçait la « crise » de cette notion et son inadaptation aux nécessités contemporaines du gouvernement des sociétés.

### I. LA REPRÉSENTATION, FICTION JURIDIQUE ?

« Ne nous arrêtons pas à la fiction de la représentation populaire, s'exclame Pareto. Autant en emporte le vent ! » (3).

Sous l'influence des « greffiers de province » et autres « obscurs avocats » moqués par Burke, la théorie élaborée à la Constituante est marquée par une approche trop exclusivement juridique qui échoue à rendre compte de la réalité spécifique du phénomène politique (« se sentir » ou non représenté, « existentiellement »), mais aussi

(1) J. S. MILL, *Le gouvernement représentatif*.

(2) J. BARTHÉLEMY, *La crise de la démocratie représentative*, RDP, 1928, p. 587.

(3) *Traité de sociologie générale*, p. 1438.

exclut, paradoxalement, toute représentation juridique véritable : « Il apparaît comme certain, note en ce sens Carré de Malberg (4), que le régime dit représentatif n'est pas un régime de représentation, car le corps des députés ne peut être considéré comme le représentant, ni des citoyens, ni de la nation. »

#### *L'élu ne représente pas ses électeurs*

Il n'existe d'abord aucun lien entre électeurs et élus car, si tout mandat doit reposer sur une manifestation de volonté, les citoyens ne sont pas individuellement titulaires d'un droit à représentation, même lorsqu'ils remplissent une fonction élective au nom de la nation : « L'électeur, affirme justement M. T. Axente (5), n'a aucun pouvoir à transmettre à l'élu. Par conséquent, il n'existe aucun mandat, aucun lien juridique entre représentants et représentés. » C'est l'adage *nemo in alium plus juris transferre potest quam ipse habet*.

De même, pas plus que chacun des électeurs, les circonscriptions ne disposent de ce droit à représentation et ne peuvent conférer de mandats à leurs élus. « Aucune section du peuple » ne devant, selon la Constitution de 1791, « s'attribuer l'exercice » de la souveraineté nationale, les représentants sont nommés *dans* — et non *par* — les départements, puisque « la nation ne fait que communiquer à des sections le pouvoir qu'elle a d'élire » (6).

Mais il n'y aurait pas davantage de rapport de représentation entre la nation elle-même et l'assemblée appelée à vouloir pour elle.

#### *L'assemblée ne représente pas la nation*

La représentation, comme le mariage, suppose que l'on soit deux. Et même trois, car si on se marie toujours devant M. le Maire, on ne peut représenter une personne que devant une autre ! Or, deux de ces trois éléments font défaut dans le système dit représentatif.

En effet, alors que les délégués aux états généraux représentaient bien leur ordre devant le roi, avec la Révolution, c'est la nation qui se gouverne elle-même, par représentation : « On en arrive, relève G. Sartori (7), à une situation déroutante, dans laquelle un organe représentatif finit par représenter quelqu'un (le peuple ou la nation) devant lui-même. La tierce partie, celle devant laquelle la seconde était censée représenter la première, a disparu. »

(4) *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. II, p. 228.

(5) *La nature juridique de la représentation politique vue sous l'angle des rapports entre électeurs et élus*, th., 1940, p. 114.

(6) BARNAVE, le 6 mai 1790, *Archives parlementaires*, t. XV, p. 409.

(7) *Théorie de la démocratie*, p. 385.

Mieux même ! De nombreux auteurs, dont les théoriciens de l' « organe » ou Duguit qui, par réalisme, nie la fiction d'une nation dotée de droits subjectifs, vont jusqu'à mettre en doute la présence de deux personnes juridiques distinctes (nation et Parlement) entretenant entre elles des rapports de mandat, faute, ici encore, de volonté préalable à déléguer. On se heurte à une impossibilité juridique et logique : ni le mandant (la nation, sans volonté antérieure à celle créée par l'assemblée), ni le mandataire (l'assemblée, n'accédant à la vie juridique qu'après l'élection de ses membres) n'existent au moment de la passation du contrat ! Ainsi, écrit Orlando (8), « lorsqu'on en arrive à démontrer que « tous » (je dis « tous ») les caractères essentiels du mandat manquent dans le rapport de la représentation politique, et que les caractères spécifiques de cette dernière sont essentiellement en contradiction avec ceux du mandat, il faut admettre que le « mandat législatif » n'est pas un « mandat », mais bien autre chose ». En vertu de quoi les critiques qualifient la théorie de « métaphore » (Royer-Collard), « sophisme » (Tardieu), « fiction » (Rieker, Kelsen), « étrange cuisson » (J.-J. Chevallier) ou « pure logomachie » (J. Røels), car, pensent-ils avec Saleilles : « La caractéristique de ce régime « représentatif », c'est qu'il ne comporte aucune représentation véritable » (9).

L'essentiel, à notre sens, n'est cependant pas là. Pour évidentes qu'elles soient, ces observations ne s'attachent qu'à la surface des choses, d'autant qu'en vérité, la théorie juridique ainsi mise en question n'a jamais été appliquée, la procédure électorale jouant, dès l'origine, un rôle aussi déterminant qu'étranger au schéma initial. « L'action politique, doit-on pourtant constater avec Schumpeter (10), a continué à être inspirée par cette théorie dans le temps même où celle-ci était mise en pièces. Plus elle se révélait comme insoutenable et plus elle dominait complètement la phraséologie officielle et la rhétorique des politiciens », qu'il convenait donc de critiquer sur un plan différent.

## II. LA REPRÉSENTATION, CONFISCATION DE LA DÉMOCRATIE ?

Le principe représentatif a souvent été accusé de conforter, non la liberté des gouvernés, mais la domination des gouvernants, qu'il

(8) Du fondement juridique de la représentation politique, *RDP*, 1895, t. III, p. 7.

(9) *Nouvelle Revue historique*, 1899, p. 593.

(10) *Capitalisme, socialisme et démocratie*, p. 337.

légitime, ceux-ci constituant une élite minoritaire, soit purement politique, soit reflétant les intérêts d'une classe.

*Une « formule » au service de la classe politique*

C'est dans le *Contrat social* que l'on trouve la critique la plus fondamentale du principe représentatif : « Le pouvoir, écrit Rousseau, peut bien se transmettre, mais non la volonté... Le souverain peut bien dire, je veux actuellement ce que veut tel homme, mais il ne peut pas dire : ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore, puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir » (11). En conséquence, « le souverain... ne peut être représenté que par lui-même » et la démocratie ne peut être que directe.

A vrai dire, Sieyès, opposant le 7 septembre 1789 « démocratie » et « représentation », n'a jamais prétendu le contraire. « Vous savez bien, rappelait Barère le 19 mai 1791 (12), que le gouvernement représentatif est aristocratique par nature ! »

Sur cette base se greffent certains éléments (rééligibilité, indemnité, hostilité envers le référendum, la dissolution...) qui aboutissent à la constitution d'une « classe politique », avec ce que Tardieu nomme « la transformation du mandat en métier », lorsque, seulement habitée par « la volonté de persévérer dans l'être... ce qu'on persiste à appeler la Chambre est le syndicat professionnel de la profession parlementaire » (13), dont les membres « demandent seulement aux citoyens de distribuer les cartes et de désigner les joueurs, en les excluant de la partie » (14).

Cette hégémonie des représentants, plus préoccupés, croit-on, de défendre leurs intérêts de carrière que ceux de la nation, suscite indignation et railleries : « Il n'y a qu'entre eux qu'ils soient à leur aise, observe R. Priouret (15). Opprimés par des clientèles identiques, et la même menace de tout perdre, ils sentent le besoin de se serrer les coudes et de faire face à l'ennemi commun, qui est l'électeur. » Plus son mandat est long, plus le député s'installe dans cet état d'esprit : « Au bout de quelque temps, ironise R. de Jouvenel (16), il aura perdu définitivement le contact avec l'opinion. Il sera un vrai parlementaire. »

Mais, « l'existence de professionnels de la politique suppose l'exis-

(11) *Contrat*, liv. II, chap. I<sup>er</sup>.

(12) *Archives*, t. XXVI, p. 223.

(13) *La profession parlementaire*, pp. 32 et 35.

(14) DUVERGER, *La démocratie sans le peuple*, p. 182.

(15) *La République des députés*, p. 193.

(16) *La République des camarades*, p. 39.

tence et la manipulation d'un matériel idéologique spécifique » (17), et telle est la fonction du principe représentatif : « Quelles que soient les théories spéculatives qu'on adopte concernant le fondement de la représentation, prévient J. Rœls (18), celles-ci ne visent qu'à justifier la possession du pouvoir. » C'est ce qu'ont dénoncé Mosca, Michels ou Pareto, pour lequel « le bon Démos croit faire sa volonté et fait, au contraire, celle des gouvernants qui, depuis le temps d'Aristophane jusqu'au nôtre, use largement de l'art de berner Démos » (19) ; Lénine, se promettant, après 1917, « de faire participer tous les pauvres sans exception au gouvernement du pays..., de faire remplir gratuitement les fonctions d'Etat par tous les travailleurs » (20), ou Maurras, vitupérant contre « l'assiette au beurre » de la République et son « démocratisme doctrinal et passionnel en vue d'une oligarchie réelle » (21).

Mais, plus encore qu'une formule justifiant la souveraineté des élus, la représentation constituerait une duperie inventée par la classe bourgeoise pour masquer sa domination.

#### *Une « duperie » au service de la classe bourgeoise*

« C'est la propriété qui fait le citoyen, assurait d'Holbach dans l'*Encyclopédie*. Tout homme qui possède dans l'Etat est intéressé au bien de l'Etat et c'est toujours comme propriétaire qu'il acquiert le droit de se faire représenter. » Un peu plus tard Sieyès confirme (22) : « Soyez sûrs que nous tomberons à genoux devant le nom sacré de la propriété ! » En 1789, la classe moyenne, qui venait de prendre le pouvoir aux nobles, ne voulait pas le partager, et M. Léo Hamon est fondé à considérer que, depuis cent cinquante ans, « la bourgeoisie est au pouvoir en France grâce à la nature représentative du gouvernement » (23).

C'est bien pourquoi Marx et Lénine développent une « critique véritablement prolétarienne et révolutionnaire du parlementarisme » (24), jouant avec la langue allemande pour affirmer que : « décider périodiquement... quel membre de la classe dirigeante

(17) D. GAXIE, *Les professionnels de la politique*, p. 29.

(18) *Le concept de représentation politique chez les philosophes du XVIII<sup>e</sup> siècle français*, p. 5.

(19) *Op. cit.*, p. 1442.

(20) Les tâches immédiates du pouvoir des Soviets, *Œuvres*, t. XXVII, p. 283.

(21) *Mes idées politiques*, p. 37.

(22) *Qu'est-ce que le tiers état ?*, p. 141.

(23) *Relation des journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg*, Strasbourg, 1966, p. 174.

(24) LÉNINE, L'Etat et la Révolution, *Œuvres*, t. XXV, p. 456.

« représentera », « foulera aux pieds » (*ver und zertreten*) le peuple au Parlement, telle est l'essence véritable du parlementarisme bourgeois » (25).

Selon eux, le pouvoir politique n'étant que « le résumé officiel de l'antagonisme de la société civile » (26), est toujours « représentatif », mais, dans l'Etat bourgeois, jamais démocratique : « La domination politique du producteur ne peut coexister avec la pérennisation de son esclavage social », (27) et par conséquent, tranche Lénine : « Les Parlements bourgeois, même celui de la République capitaliste la meilleure du monde au point de vue démocratique, ne sont jamais considérés par les pauvres comme des institutions « à eux » et bien à eux » (28).

Ainsi, le contenu de classe de l'Etat prime sur ses structures. Il faut en finir avec le « crétinisme parlementaire » car, précise encore Lénine : « Si le pouvoir politique est exercé par une classe dont les intérêts diffèrent de ceux de la majorité, la direction des affaires publiques devient inévitablement une duperie » (29).

Le dogme de la séparation des pouvoirs, dans lequel s'inscrit la représentation libérale, est rejeté pour cette raison : « Au parlementarisme vénal, pourri jusqu'à la moelle, de la société bourgeoise, la Commune substitue, se félicite Lénine, des organismes où la liberté de discussion ne dégénère pas en duperie, car les parlementaires doivent travailler eux-mêmes, appliquer eux-mêmes leurs lois... Les organisations représentatives demeurent, mais le parlementarisme comme division du travail législatif et exécutif, comme situation privilégiée pour les députés, n'est plus » (30). Dans l'Etat bourgeois, cette séparation n'est qu'un leurre, en effet, par lequel le Parlement fixe l'attention sur ses débats prétendus libres, tandis que se perpétue la mainmise d'une classe sur les rouages essentiels du pouvoir : « Considérez n'importe quel pays parlementaire, poursuit Lénine (31)..., la véritable besogne d' « Etat » se fait dans la coulisse ; elle est exécutée par les départements, les chancelleries, les états-majors. Dans les parlements, on ne fait que bavarder à seule fin de duper le « bon peuple ». »

Mais, pas plus qu'elle ne semble satisfaire aux exigences démocra-

(25) *Ibid.*, p. 457.

(26) MARX, *Misère de la philosophie*, chap. II, 5.

(27) MARX, *La guerre civile en France*, pp. 66-67.

(28) *Les tâches immédiates...*, p. 184.

(29) Illusions constitutionnelles, *Œuvres*, t. XXV, p. 221.

(30) *L'Etat et la Révolution*, p. 459.

(31) *Ibid.*, pp. 457-458.

tiques de l'ère des masses, la représentation ne paraît adaptée à l'ère des tyrannies, annoncée par le xx<sup>e</sup> siècle ou à l'ère des organisateurs, dominée par la technocratie.

### III. LA REPRÉSENTATION, TECHNIQUE DÉPASSÉE ?

« Il y a dans les esprits, constate avec bien d'autres J. Barthélemy en 1928, un certain détachement à l'égard de la démocratie représentative et de ses institutions » (32).

Depuis un demi-siècle, en effet, la représentation fait figure de technique dépassée, en ce qui concerne tant la représentativité des élus que leur efficacité.

#### *Quant à la représentativité des élus*

En premier lieu, puisque « le droit à se faire représenter n'appartient aux citoyens qu'à cause des qualités qui leur sont communes, et non à cause de celles qui les différencient » (33) la théorie de 1789 paraît seulement adaptée à l'Etat libéral.

Depuis, celui-ci est devenu la « providence » des gouvernés, qui attendent tout de ses interventions. Les représentants sont donc amenés à prendre en charge tous les aspects, même les plus intimes (avortement, etc.) de la vie, qui sont « au-delà du caractère de citoyen » et pour lesquels resurgissent l'unicité de chaque individu, la diversité des convictions ou intérêts des « hommes situés ».

Ainsi, comme l'écrit A. H. Birch (34), « la complexité du gouvernement moderne et le nombre croissant d'électeurs représentés par chaque personne élue » rendent caduc le vieux principe représentatif, car il est difficile de représenter à la fois, juridiquement, « la nation », plus petit dénominateur commun entre des millions d'individus originaux et, sociologiquement, chacun d'eux dans son unicité. Il y a donc un rapport inverse, note G. Sartori (35), entre l'« extension » (nombre) des représentés et l'« intensité » de la représentation, dans la mesure où, de ce point de vue, « le député qui représente tout le monde ne représente plus personne » (36).

D'autre part, jadis médiateurs indispensables entre le pouvoir et le peuple, les représentants sont aujourd'hui sommés de s'effacer

(32) *Op. cit.*, p. 627.

(33) SIEYÈS, *Qu'est-ce que le tiers état ?*, p. 205.

(34) *Représentation*, p. 101.

(35) L'avenir des Parlements, *Bulletin SEDEIS*, 1964, « Futuribles », n° 878.

(36) PRINS, *La démocratie et le gouvernement parlementaire*, p. 161.

devant le rapprochement de ces deux forces qui marchent enfin à la rencontre l'une de l'autre : le peuple, qui accède à une parcelle de pouvoir par sa participation électorale ; le pouvoir, qui s'intéresse désormais à tous les aspects de la vie de citoyens et peut s'adresser directement à eux grâce aux progrès des moyens de communication. Les « mass media » modernes ainsi que les sondages tendent à remplacer les députés dans l'une de leurs fonctions les plus anciennes. « Aujourd'hui, note le recteur Prélot (37), la technique élimine matériellement l'intermédiaire que condamnait intellectuellement Rousseau. »

Si l'on ajoute à ce constat les critiques, souvent justifiées, tenant aux modalités d'application de la théorie (modes de scrutin, découpage des circonscriptions), à la composition socio-professionnelle des Parlements ou à l'absence de représentation des intérêts ou « forces vives », malgré les nombreuses tentatives développées en vain dans cette direction, on peut comprendre cette sentence du général de Gaulle, appuyée pour des raisons d'efficacité par les tenants de la nouvelle idéologie technocratique : « Le petit jeu représentatif qui se pratiquait naguère ne répond plus à nos activités » (38).

#### *Quant à l'efficacité des représentants*

Au xx<sup>e</sup> siècle, l'idéologie représentative, justifiant son hégémonie par une compétence exclusive, se retourne contre la classe politique. Déjà, A. Comte stigmatisait « la désastreuse prépondérance des assemblées politiques, aussi funeste à l'ordre que stérile pour le progrès », et, sous la V<sup>e</sup> République, M. Bloch-Lainé s'interroge : « La complexité croissante des affaires économiques ne rend-elle pas incompetent le personnel politique issu du suffrage populaire et n'assure-t-elle pas forcément la prééminence des techniciens mis en place par d'autres modes de sélection ? » (39).

Tel est bien le sentiment dominant en 1958 où, rapporte M. Marilhac, « les tenants de l'Exécutif, frais émoulus des grandes écoles, professent à l'égard du régime représentatif un mépris de fer » (40), et enserrant en conséquence le Parlement dans un « corset orthopédique » (Prélot), ou « des bandelettes qui le momifient » (Chandernagor).

La technocratie montante a en effet besoin d'un exécutif fort,

(37) Préface à Roels, *op. cit.*, p. x.

(38) *Le Monde*, 12 juillet 1961.

(39) Pouvoir économique et démocratie, *Revue d'action populaire*, 1961, 1, p. 565.

(40) *Le Monde*, 10 mai 1959.



gage de stabilité, de même que celui-ci repose sur une administration efficiente : « Les affaires publiques sont aujourd'hui trop variées et trop compliquées pour être traitées autrement, confirme de Gaulle. Le risque réside beaucoup moins dans les ukases lancés du haut d'une tour d'ivoire que dans les examens sans fin dont aucune décision ne sort » (41).

Ainsi, déjà dépossédés par le développement du dialogue direct pouvoir-peuple qui s'instaure par-dessus leur tête, les représentants sont également écartés de la discussion technique, ou « concertation », qui s'institutionnalise entre ceux qui sont assez qualifiés pour parler bien ou suffisamment craints pour parler fort : les techniciens administratifs, représentant le pouvoir, et les techniciens syndicaux « les plus représentatifs ». Dans ces conditions, commente M. Amson : « Peu à peu, une nouvelle « classe politique » est apparue, qui a longtemps coexisté avec la précédente — issue des mécanismes normaux du parlementarisme — pour finalement l'évincer et détenir le pouvoir » (42).

Devant une telle conjonction de critiques, on pourrait légitimement se demander : des représentants, pour quoi faire ? si l'on n'avait constaté que, tout compte fait, « les Parlements tant décriés sont d'irremplaçables garants de la démocratie » (43) et que la liberté n'existe ou n'est approchée dans le monde que là où ils ont conservé d'importantes prérogatives.

*A contrario*, Rousseau ne reprochait-il pas d'abord à la représentation de limiter la souveraineté absolue, lui qui aspirait seulement à remplacer celle du roi par celle du peuple ? La critique marxiste-léniniste n'a-t-elle pas débouché sur la constitution d'une « nouvelle classe dirigeante » dans les pays socialistes, où la fonction de représentation a été transférée du Parlement au parti ? De même, la critique gaulliste n'a-t-elle pas conduit parfois, malgré Capitant, à l'instauration d'un « pouvoir personnel » lui aussi « représentatif » au sens de Hobbes ou de Sieyès ?

En réalité, il faut abandonner les conceptions perfectionnistes de la démocratie — gouvernement du peuple par lui-même. Ce n'est pas l'absence de dirigeants, mais leur libre choix, leur circulation rapide et les limites apportées à leur puissance qui garantissent la

(41) Conférence de presse du 9 septembre 1965.

(42) La République des Préfets, *Revue politique et parlementaire*, 1973, n° 843.

(43) M. BOUCHER, Les Parlements aujourd'hui, *La Documentation française*, Cahiers français, 1976, n° 174, p. 1.

liberté des dirigés. Dans ces conditions, « toutes nos démocraties sont indirectes, autrement dit des démocraties représentatives, dans lesquelles nous sommes gouvernés par des délégués, non par nous-mêmes » (44).

De même, les élus doivent demeurer du côté du peuple, non du pouvoir, comme le souhaitait Alain. « Lorsque les représentants sont des députés, écrit justement A. Maurois (45), ils sont (ou devraient être) non des chefs, mais des contrôleurs. » A ces conditions, l'existence de représentants nombreux et variés ne nous semble pas contraire mais indispensable au maintien et à l'approfondissement de la démocratie qui, devenue plus complexe, a davantage encore besoin que par le passé de médiateurs. Ainsi, peut-on conclure avec P. Pfimlin (46), en 1978 plus que jamais, « la question qui est posée est celle de l'instauration d'un nouveau système représentatif ».

(44) SARTORI, *op. cit.*, p. 199.

(45) *Un art de vivre*, p. 151.

(46) In *La démocratie à refaire*, Colloque France-Forum, 1962, p. 123.

PATRICK VIVERET

## *Les partis politiques, l'Etat et la démocratie*

A droite comme à gauche opère depuis quelques années un « retour » d'une réflexion sur la démocratie. La forme démocratique représentative qui s'est développée ou reconstruite après la seconde guerre mondiale dans la plupart des pays capitalistes développés est en effet doublement mise en cause : à l'extérieur par la montée de cette forme moderne de dictature qu'est le phénomène totalitaire ; à l'intérieur par la crise de légitimité des gouvernements exprimée de façon significative par la formule : « On ne gouverne pas un pays avec 51 % des voix. »

A certains égards cette double « fragilisation » des démocraties occidentales n'est pas sans rapport avec la crise qui précéda et prépara le terrain à la seconde guerre mondiale. Il nous faut cependant noter une différence de taille : l'espace prioritaire de l'affrontement entre système démocratique et système totalitaire n'a pas été cette fois l'Europe mais le Tiers Monde et cet affrontement s'est déjà soldé par un déficit massif pour les régimes démocratiques.

Qu'il s'agisse de l'Amérique latine, de l'Asie ou de l'Afrique, les dictatures militaires, celles d'un parti unique, ou plus généralement les formes de pouvoir les associant toutes deux, y sont devenues très largement majoritaires. Il existe une raison simple à cette défaite dramatique de la démocratie : non seulement les pays occidentaux n'ont pas considéré qu'il s'agissait là d'un enjeu mais ils ont très largement par leur impérialisme, principal ou secondaire, favorisé la naissance de ces phénomènes : les Etats-Unis en particulier ont joué clairement la carte des régimes militaires en Amérique latine et ont directement concouru au renversement de systèmes démocratiques comme ceux du Brésil ou du Chili pensant ainsi se prémunir

contre l'apparition de pouvoirs de gauche anticapitalistes et non alignés.

Par ailleurs — et c'est là une différence importante par rapport à la seconde guerre mondiale — l'URSS n'est plus perçue par les forces de changement en Occident et singulièrement par les classes ouvrières comme force de libération mais comme système d'oppression. Force est de constater également que les grandes luttes anticolonialistes ou anti-impérialistes de ces vingt dernières années en Afrique et en Asie, faute d'avoir été des luttes pour la « liberté » en même temps que pour la « libération » de peuples, ont débouché sur des systèmes politiques non démocratiques voire carrément fascistes comme le démontre le fait cambodgien.

Cette fragilisation mondiale se double, avons-nous dit, d'une crise de légitimité des formes du pouvoir dans les systèmes démocratiques occidentaux. Cette crise n'est pas d'abord institutionnelle : elle frappe aussi bien des systèmes parlementaires que présidentiels, les pays à structure bipartite que multipartite. Cette crise est politique et touche deux secteurs névralgiques dans une démocratie : le gouvernement et les partis politiques.

#### *Des gouvernements faibles et des Etats forts*

On considère souvent que la fragilité des gouvernements dans les démocraties capitalistes occidentales tient à leur faible marge de manœuvre électorale. La montée des « idéologies du consensus », dont la figure politique la plus célèbre est celle du compromis historique italien, illustre cette idée suivant laquelle on ne gouverne pas une société avec 51 % des voix. Pourtant l'exemple italien devrait précisément nous alerter sur la faiblesse de telles hypothèses. Faute d'alternative institutionnelle crédible les contestations s'expriment en effet par la marginalisation et la violence contribuant ainsi beaucoup plus dangereusement à fragiliser les démocraties de l'intérieur. En réalité la faiblesse des gouvernements a des racines beaucoup plus politiques et culturelles qu'électorales : ce qui est en crise c'est la capacité à former des *majorités politiques* c'est-à-dire des ensembles capables de transcender dans une société des oppositions d'intérêt immédiats afin de dégager des *projets politiques* mobilisateurs pour l'ensemble, ou du moins la grande majorité, du corps social.

Ce que Gramsci et Sorel ont, sous des formes différentes, mis en évidence, la nécessité de « mythes » mobilisateurs, ne vaut pas seulement pour le mouvement ouvrier. Une société sans dessein est une société qui se décompose de l'intérieur. Bref il n'y a d'unité possible que lorsque existent, selon les termes de Gramsci, « les conditions qui

permettent que naisse et se développe une volonté collective nationale-populaire » (1). Or le paradoxe du capitalisme c'est précisément qu'il détruit lui-même les formes idéologiques sur lesquelles il a bâti sa légitimité : famille, propriété, liberté d'entreprendre, nation, etc.

Le colonialisme et l'impérialisme pour ne prendre qu'un seul exemple pouvaient être légitimés et servir à unifier des sociétés occidentales au début du siècle par l'idée de « civilisation ». Dès lors que le capitalisme détruit lui-même les « valeurs » sur lesquelles reposait une certaine culture occidentale il n'existe plus de ciment unificateur capable de transcender, et donc de s'opposer aux conflits d'intérêt par ailleurs exacerbés par l'extension du règne de la marchandise. Du même coup ce qui fonde la possibilité de « gouverner » une société, c'est-à-dire de l'orienter dans une direction de préférence à une autre et par conséquent de disposer d'une *majorité politique* dépassant les antagonismes sociaux, n'a plus d'existence. Le gouvernement se dégrade en gestion et doit par conséquent naviguer à vue entre des intérêts contradictoires. Le suffrage universel vient paradoxalement accentuer ce phénomène de dépolitisation en donnant au système des « groupes de pression » un statut politique et plus seulement économique. La forme politique inaugurée en France il y a vingt ans par la petite bourgeoisie réactionnaire (la menace électorale liée à la présentation de candidats aux élections par Pierre Poujade en 1956) est devenue aujourd'hui celle des mouvements sociaux issus de mai 1968 (mouvement des femmes, mouvement anti-nucléaire) pour faire entendre leur voix sur la scène politique. La crise des gouvernements est une crise de majorités politiques et non électorales. Qu'importe qu'ils aient été élus avec 51 % ou 60 % des voix de leurs concitoyens s'ils doivent ensuite *marchander* (au sens propre comme au sens figuré) leur existence de mois en mois.

La sanction de cette faiblesse du gouvernement et de la société politique s'exprime d'une part dans l'atomisation et la décomposition de la société civile, de l'autre dans le renforcement des Etats. Que se passe-t-il en effet lorsqu'il y a crise de l'ordre dans une société ? Trois solutions s'esquissent : la première c'est l'apparition à la suite d'une rupture brutale d'un nouvel ordre révolutionnaire. Cette solution ne s'applique pas aujourd'hui dans les pays occidentaux pour la simple raison que les forces sociales et les idéologies révolutionnaires sont elles-mêmes en crise. Restent deux autres solutions : ou bien on assiste à la décomposition d'une société « non gouvernée ». Cette décomposition peut parfaitement s'accompagner comme on

(1) *Notes sur Machiavel*, Gramsci dans le texte, Ed. Sociales, p. 425.

l'a vu ces dernières années en Italie d'un très fort mouvement d'innovation sociale sectoriel au cœur de la société civile. Mais aucune société ne peut vivre indéfiniment sans que soit résolu en son sein le problème du pouvoir. L'apparition d'un terrorisme, conséquence d'une société qui ne reconnaît plus ses lois, vient d'ailleurs brutalement rappeler la classe dirigeante à cette réalité lorsqu'elle n'en n'a pas elle-même pris conscience assez tôt. Dès lors, dans le vide du Gouvernement, ce qui s'impose rapidement comme seul facteur d'ordre, c'est l'Etat au sens le plus restreint du terme, c'est-à-dire comme appareil répressif et administratif. Les exemples allemands et italiens ne sont à cet égard qu'une première esquisse d'une crise qui risque de toucher prochainement l'ensemble de l'Europe occidentale.

### *Crise des partis politiques*

Les partis politiques modernes, tels que nous les connaissons, sont nés avec le suffrage universel. A travers eux la base sociale du pouvoir politique s'est d'abord élargie aux classes moyennes. En France, comme le note Pierre Birnbaum (2), « le suffrage universel (instauré en 1945) donne naissance à un nouveau personnel politique issu des classes moyennes, lequel va se montrer apte à conduire les nouvelles machines politiques que sont les grands partis qui apparaissent sous la III<sup>e</sup> République. S'agissant de l'Angleterre, un auteur malheureusement trop peu connu, Ostrogarski (3), a admirablement montré le retournement opéré par l'organisation partidulaire : « L'organe créé pour donner une expression régulière et libre à l'opinion, pour faire entendre aux gouvernants la voix du pays, se montrait impuissant à accomplir sa fonction dans les circonstances les plus critiques. Il n'était bon qu'à monter la garde autour d'un parti au pouvoir. » C'est l'apparition des organisations ouvrières et socialistes qui va d'une certaine manière assurer un second souffle à la forme du parti politique qui commençait très fortement à entrer en crise à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'apparition d'une nouvelle classe sociale dans le jeu politique conteste les finalités politiques des systèmes de démocratie bourgeoise mais contribue grandement à en légitimer les formes. Il faudra attendre la Révolution russe, sa théorisation léniniste et le lancement de la III<sup>e</sup> Internationale pour que se dégage nettement une autre conception du parti politique : un organe de la classe ouvrière destiné à détruire l'Etat bourgeois organisé, non à partir des bases territoriales des circonscriptions, mais prioritairement

(2) Pierre BIRNBAUM, *Les sommets de l'Etat*, Seuil.

(3) OSTROGARSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1912, prochainement réédité au Seuil.

sur les lieux de production. Le Parti dès lors va prendre une tout autre signification. Il devient instrument de lutte, moyen de conquérir une hégémonie et matrice d'une société et d'une civilisation nouvelles. Fantastique ambition dont Gramsci a montré la portée dans ses *Notes sur Machiavel* mais qui, par son ambition même, porte en germe les risques d'une évolution totalitaire. « Le prince moderne, écrit Gramsci, le « mythe-prince » ne peut être une personne réelle, un individu concret. Il ne peut être qu'un organisme, un élément complexe d'une société, dans lequel a déjà pu commencer à se concrétiser une volonté collective reconnue dans l'action où elle s'est affirmée partialement. Cet organisme est déjà fourni par le développement historique, et c'est le parti politique : la première cellule où se résument des germes de volonté collective qui tendent vers l'universalité et la totalité » (4).

Or c'est précisément cette prétention à la totalité et à l'universalité que les partis politiques sont aujourd'hui en train de payer. La crise des partis marxistes d'idéologie révolutionnaire est même probablement destinée à être plus profonde que celle des partis du type « républicain-radical » qui se contentent, eux, de tirer le maximum de profit de l'encadrement des électeurs. La désillusion est en effet à la mesure de l'ambition et le bouleversement débouche ici sur une remise en cause de cette catégorie propre à la conception du Parti comme « organe de combat » : le militant. Le militant en effet, ce « soldat » pour parler encore comme Gramsci, qui offre comme participation sa « discipline » et sa « fidélité » (5) est tout autre chose qu'un sergent recruteur électoral. Il vit, même modestement, dans une histoire pleine de sens, il contribue à faire naître une civilisation supérieure. Le sacrifice de son temps, de son métier, de sa vie privée, voire de sa vie tout court est pleinement compensé par cette participation active à l'histoire en train de se faire. Mais c'est dire du même coup que « le mythe » (le Parti, la Révolution, le prolétariat) devient une nécessité fondamentale. Or ces mythes qui ne concernent d'ailleurs pas exclusivement les partis communistes sont doublement mis en cause par l'évolution totalitaire des grandes révolutions du xx<sup>e</sup> siècle et par la crise d'identité du « prolétariat » et la montée de nouveaux mouvements sociaux qui relativisent le rôle de la classe ouvrière dans le changement social. C'est ainsi qu'est née depuis dix ans dans la gauche et l'extrême gauche européenne une nouvelle forme de crise des partis politiques, celle du *militantisme*. Et il est intéressant de noter que chaque fois c'est un mouvement social

(4) GRAMSCI, *Notes sur Machiavel*, op. cit.

(5) *Ibid.*

(le plus souvent le mouvement des femmes) qui a fini par provoquer la crise de l'organisation. En France on a vu ainsi « Révolution », la « Ligue communiste révolutionnaire », et enfin tout récemment le PC et le PS aux prises avec cette nouvelle forme de contestation. La crise du militantisme c'est alors d'une certaine façon l'irruption des contradictions et des mouvements de la société civile au cœur d'organisations qui avaient réussi à se « corseter » contre l'environnement extérieur. Comme le notent Denise Avenas et Alain Brossat dans un numéro spécial de la *Revue de la Ligue communiste* précisément consacré à la « Crise du militantisme », les militants d'extrême gauche se sont « cuirassés, avec l'alibi d'une inexorable nécessité politique, contre l'irruption de la crise des rapports sociaux issue de mai 1968... C'est ainsi que nous avons été complètement désarmés par l'irruption du mouvement des femmes, qui venait nous jeter à la gueule nos relents de moralisme bourgeois, qui faisait exploser la contradiction, la coupure entre le « privé » et le « public » dont elles étaient les premières victimes » (6).

Fragilité des gouvernements, montée des Etats forts, crise du rôle et du fonctionnement des partis politiques, ces caractéristiques s'appliquent à l'ensemble des démocraties capitalistes occidentales. Mais elles prennent des formes différentes suivant les degrés de développement de l'Etat, de la société civile et de la société politique. A cet égard la situation française est marquée par un hyperdéveloppement de l'Etat et une atrophie de la société civile. L'emploi des termes d'Etat, de société civile et de société politique exige une précision terminologique car ils recouvrent, selon les auteurs, des champs différents : ce qui entraîne souvent des malentendus. C'est ainsi que jusqu'à Rousseau la philosophie politique emploie indifféremment les trois formes. Chez Hegel, qui introduit la grande distinction entre l'Etat et la société civile, cette dernière est définie comme la sphère des besoins. Distinction que reprendra Marx en plaçant la société civile au niveau de l'infrastructure. Par contre, Gramsci la placera au niveau de la superstructure en en faisant le lieu privilégié de la production idéologique et de l'hégémonie, la société politique étant celui de la coercition, et l'Etat, unité dialectique de ces deux termes, étant défini par la formule célèbre : « hégémonie cuirassée de coercition ». On verra que dans la suite de cet article consacré à la situation française le terme d'Etat est utilisé au sens le plus courant comme l'appareil politico-administratif tel qu'il s'est considérablement développé en France, s'autonomisant

(6) Militantisme et vie quotidienne, in *Critique communiste*, n° 11-12.



ainsi non seulement par rapport à la société civile (au sens marxiste classique) mais aussi par rapport à ce que j'appellerai la *société politique*, c'est-à-dire l'ensemble des institutions, lieux et procédures destinés à animer le débat politique au sein d'une société (Parlement, municipalités, institutions traditionnelles, etc.), mais aussi nouvelles (comités de quartier, nouvelles formes de pouvoir et de démocratie, organisation du débat sur la planification, etc.). Cette situation a marqué durablement le développement des partis politiques en France et leur coupure fréquente avec la société civile et les mouvements sociaux qui la traversaient.

Dès lors la difficulté majeure à laquelle on se trouve confronté dans la redéfinition des rapports de la société civile et de l'Etat, est que l'on fait toujours l'impasse sur la société politique, c'est-à-dire sur le lieu d'expression et de discussion des choix collectifs. Soit que l'on considère implicitement que la société politique s'identifie à l'Etat, soit que l'on estime que la société politique doit se dissoudre dans la société civile. Dans les deux cas elle n'a pas de véritable existence. C'est particulièrement clair chez Marx. Identifiant la société politique et l'Etat il assimilera naturellement le dépérissement de l'Etat à la disparition de la société politique, c'est-à-dire à la transparence sociale. Logique que poursuivra Lénine en parlant du dépérissement de l'Etat comme mouvement d'extinction de la démocratie. A l'inverse, la dissolution de la société politique dans la société civile exprime un projet corporatiste au sens strict du terme.

Tant qu'il n'y aura pas de société politique suffisamment instituée, l'Etat continuera d'apparaître comme le seul lieu de cohérence de la société. Les débats dans la gauche française sur les procédures de la planification démocratique illustrent bien cette difficulté. Si elle est élaborée par les seuls agents économiques et sociaux, elle n'a pas de véritable sens politique, elle n'est qu'un compromis entre des corporatismes et des égoïsmes concurrents. Mais si elle est prise en charge par l'Etat, elle n'est plus démocratique.

Or la planification devrait être conçue comme le cœur, ou du moins l'un des ressorts essentiels, de la société politique : le plan est par excellence un acte politique.

### *Partis politiques et société politique*

L'opposition Etat/société civile se traduit au niveau des acteurs sociaux dans l'écart qui sépare les partis, structurés vis-à-vis de l'Etat, des mouvements sociaux, structurés vis-à-vis de la société civile. En ce sens ce n'est que si le pouvoir central voit ses prérogatives diminuées que les partis pourraient réévaluer leurs fonctions

et devenir des animateurs d'une société politique, alors qu'ils sont aujourd'hui ballottés entre la préoccupation d'encadrer les organisations de la société civile et la préparation à la conquête et à la gestion de l'Etat. Tout militant vit quotidiennement cette double préoccupation dans sa pratique : être le propagandiste du parti en tant qu'instrument de la conquête du pouvoir central d'un côté et être le levain dans la pâte des organisations de masses (comités de locataires, unions de consommateurs, etc.) pour les « influences » d'un autre côté. D'où la prétention naturelle du parti d'être à lui seul le lieu d'articulation entre le « mouvement d'en haut et le mouvement d'en bas ». Dans une société pluraliste, une telle conception ne peut mener qu'à une impasse. Elle n'a logiquement de sens que dans le cadre d'une société à parti unique, le parti étant à la fois l'expression de la société et le détenteur de l'Etat. En réalité le parti politique ne peut être un agent autonome d'animation de la société politique entre la société civile et l'Etat que s'il ne s'identifie ni à la première ni au second. C'est en ce sens que la constitution d'une véritable société politique suppose une triple dissociation :

- dissolution de la société politique et du gouvernement : les questions de gouvernement ne couvrent pas l'ensemble du champ politique. Confondre ces deux champs c'est soit réduire la sphère politique dans la société, soit aller vers un gouvernement totalitaire, même si le mode de Constitution est démocratique ;
- dissociation de l'Etat et du gouvernement : selon la formule consacrée il faut administrer moins pour gouverner plus ;
- dissociation de la société politique et l'Etat : les confondre, c'est faire disparaître la société politique comme lieu d'exercice du débat et des choix politiques.

Cette triple dissociation permet de mieux saisir le rôle spécifique de la société politique comme lieu d'exercice de la démocratie. Elle incite à reposer également la question de la fonction des partis politiques en en faisant essentiellement les agents d'articulation entre la société civile et la société politique d'une part, entre la société et le gouvernement d'autre part, lorsqu'ils y participent.

Tels sont quelques-uns des éléments de la réflexion que doivent mener les forces de gauche pour donner une réponse politique à la crise des formes démocratiques, qui touche aussi la France.

A condition de prendre réellement en charge ce problème de la démocratie qui est au cœur des thèmes autogestionnaires, le socialisme peut être pour la France une réponse infiniment plus cohérente et satisfaisante que celle du libéralisme.

PIERRE AVRIL

## *La médiation personnelle*

Nulle part le contraste entre les intentions des acteurs et les conséquences de leurs actes ne paraît si considérable que dans l'univers politique, comme si celui-ci était le lieu privilégié de ce que R. Boudon a baptisé *effets pervers*. Retenons, parmi d'innombrables exemples, le paradoxe suivant. La doctrine classique a voulu débarrasser la souveraineté de la loi, expression de la volonté générale, de tout vestige d'autorité personnalisée évocateur du pouvoir royal — au point que la tradition républicaine a fait de l'anonymat une vertu civique et du *pouvoir personnel* le péché capital (1). Dans le même temps, cependant, qu'observons-nous ? Le césarisme, et plus généralement une histoire qui est, selon le mot de Michelet, « constamment écrite dans le sens monarchique, au profit d'un individu » ; aujourd'hui comme hier les positions politiques se définissent d'abord par référence à un homme et, des ferrystes aux giscardiens en passant par les guesdistes, les mendésistes et les gaullistes, la table d'orientation de notre paysage politique ne connaît que les dérivés de noms propres.

La singularité de ce contraste mérite réflexion, les Etats-Unis, où l'autorité est pourtant très individualisée par la Maison-Blanche, n'offrant guère qu'un seul exemple analogue et qui est péjoratif : le maccarthysme, tandis qu'en Grande-Bretagne (à l'exception des

(1) L'incarnation de cette estimable tradition républicaine est Henri Queuille, justement, sinon innocemment réhabilité par Gérard VINCENT, à qui nous empruntons la citation de MICHELET (*Les jeux français*, Fayard, 1978, p. 151-153). Quant au « pouvoir personnel », il a été élevé à la dignité de catégorie conceptuelle, bien que, comme le plébiscite auquel il est associé, il échappe à toute définition opératoire (« La démocratie semi-directe met nécessairement en cause des hommes... », écrit J.-M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, LGDJ, 1976, p. 309).

*bevanite*), en République fédérale ou dans les pays scandinaves, il n'y a rien de comparable semble-t-il.

On incriminera, bien sûr, la persistance d'une nostalgie monarchique ou la récurrence de pulsions plébiscitaires inoculées par le bonapartisme... Ces douteux résidus renvoient cependant à quelque chose de plus fondamental, car ce que met en question l'opiniâtre résistance du facteur personnel, c'est la validité d'une vision de l'action politique purgée de toute médiation individuelle.

### *Un modèle irréal*

Dissipons tout de suite un malentendu. Notre propos ne concerne pas le rôle des « grands hommes » dans l'histoire, ni le débat infini auquel il donne lieu, mais la place des *personnes* dans le processus politique, quelle que soit par ailleurs l'effectivité de leur intervention sur le cours des choses.

Il y a quinze ans, Michel Crozier avait attiré l'attention sur la parenté qui existait entre la conception abstraite de la démocratie évoquée plus haut et le modèle rationaliste qui prévalait à l'origine de la théorie des organisations : le *one-best-way* de Taylor exclut le problème du pouvoir dès lors que chaque membre n'aurait plus le choix (il y a *une* solution) et qu'en même temps il ne dépend plus des autres. De même, la démocratie impersonnelle repose sur l'identification de la volonté générale à l'intérêt commun auquel chacun est invité à adhérer librement. Dans les deux cas, une conception mécaniste des comportements humains tend à éliminer « les relations complexes et ambiguës qui se développent autour des relations de pouvoir » (2) ; elle se rattache au même mirage dont Saint-Simon a exprimé la formule définitive : substituer l'administration des choses au gouvernement des hommes (à travers Engels qui l'a adoptée, le marxisme participe au mirage).

Plus précisément, la caractéristique d'un problème « politique » étant de ne pouvoir être *résolu* au sens scientifique, mais seulement *régulé* par transaction entre des données contradictoires, comme B. de Jouvenel l'a montré (3), on dira que la fonction politique réside en l'art de régler des problèmes insolubles. Rousseau ne l'avait-il pas déjà observé ? *S'il n'y avait point d'intérêts différents, à peine sentirait-on l'intérêt commun qui ne trouverait jamais d'obstacle ; tout irait de lui-même, et la politique cesserait d'être un art* (4). Quel est cet art ?

(2) *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 1963, p. 194 et 211.

(3) *De la politique pure*, Calmann-Lévy, 1963, p. 288.

(4) *Du contrat social*, liv. II, chap. III avant dernière note.

*La volonté générale : un artefact*

Faute de critère objectif, comme il en existe dans l'ordre économique, la volonté générale sert de principe régulateur à nos sociétés, mais elle n'est pas une donnée préexistante, spontanée et évidente : elle est un *artefact*, c'est-à-dire une construction humaine ; cette construction s'échafaude à travers des processus d'affrontement et de conciliation au cours desquels le représentant est amené à « trahir » les volontés concrètes de ses mandants pour aboutir à une décision, laquelle est censée refléter la volonté générale. Emanant de dirigeants élus, elle est investie de la légitimité qui s'attache au suffrage universel, mais il faut bien voir que la légitimité attribuée *ex ante* (par postulat) aux décisions des gouvernants, doit se justifier *ex post* grâce au dialogue de ceux-ci avec l'ensemble des citoyens.

Il y a toujours quelque risque à trop faire parler la volonté du peuple selon les résultats électoraux, non qu'elle n'existe pas mais parce que, à la supposer dépourvue d'équivoques, elle n'est pas pétrifiée le soir du scrutin. La célèbre critique de Rousseau conserve sa pertinence, mais les conclusions qu'elle inspire sont plus modestes car elles opposent à la transparence idéale l'opacité du réel : « L'homme découvre ses désirs en fonction des opportunités qu'il aperçoit », il a le droit de ne pas savoir ce qu'il veut et de changer ses désirs selon les possibilités qui lui sont présentées (5). D'où le rôle de l'homme politique qui doit savoir, lui, où il veut aller mais (comme l'observe Schlesinger à propos de Roosevelt lors de l'entrée en guerre des Etats-Unis) qui ne peut y aller tout seul : il faut que la nation l'accompagne (6). La fonction politique se définit alors par la capacité de bâtir un *consensus* exprimant l'acceptation de la nation, y compris de ceux qui n'ont pas voté et qui ne voteront peut-être pas pour le gouvernement actuel (7).

La capacité d'édifier semblable consensus révèle que l'art politique dépasse le simple règlement d'intérêts. L'analyse qui réduirait les compétitions politiques à un calcul de type économique méconnaîtrait que les antagonismes bien réels qui les sous-tendent sont mêlés à autre chose : il y entre des éléments affectifs et ludiques qui font *aussi* partie de la vie des hommes et dont on ne voit pas pourquoi ils seraient absents du seul domaine où il semble à ceux-ci qu'ils peuvent choisir sans être contraints par la nécessité... Le vocabulaire

(5) M. CROZIER et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Le Seuil, 1977, p. 368.

(6) *La présidence impériale*, A. Colin, 1976, p. 125.

(7) On sait depuis le n° 5 de *Pouvoirs* les équivoques de ce terme qu'on emploie ici pour désigner un accord qui déborde largement les frontières de la majorité au pouvoir mais qui n'est pas formellement exprimé.

de la séduction apparaît singulièrement approprié pour en rendre compte car il ne s'agit pas seulement de démontrer le caractère raisonnable des solutions présentées mais de faire intervenir le jeu, le rêve... et le malentendu. Voici longtemps Revel comparait le comportement du général de Gaulle à celui de Don Juan entreprenant Charlotte et Mathurine (*Le style du général*). En poursuivant sur cette lancée on pourrait écrire qu'il a proprement *emballé* les Français dans les deux sens du mot (celui d'enthousiasmer et celui plus familier encore d'« emballer une fille ») : les foules latino-américaines ne l'avaient-elles pas surnommé *El Macho* ?

*Qu'est-ce qui fait courir les hommes politiques ?*

Pour recruter un personnel politique pourvu en proportion suffisante des talents et des capacités adéquats, qui ne se réduisent pas aux vertus d'un honnête messager, il convient que les implications en soient reconnues. Ce n'est pas une question mineure.

*Je sais que, dans un parti de formation populaire comme le nôtre, les chefs ne sont que des voix pour parler plus fort, au nom de la masse ; ils ne sont que des bras pour agir plus directement du nom de la foule.*

*Tout de même ils ont un droit ; ils ont un devoir. Ils sont les serveurs de la volonté collective. Mais cette volonté, ils ont le droit d'essayer de la reconnaître et de l'interpréter. Ils ont le droit de se demander si ce qu'ils voient devant eux n'est qu'un remous de tourbillons contraires s'égarant vers les rives ou si c'est le vrai courant profond, lent, majestueux qui descend le fleuve.*

*Puis ils conservent, malgré tout, une conscience individuelle...*

Ainsi s'exprimait Léon Blum au Congrès de Tours (8). On serait tenté de rapprocher de ce texte, comme son alternative et sa confirmation, la description par Althusser de la direction collective, du permanent et de l'intellectuel fonctionnarisé du PC qui reflète l'inévitable aboutissement de la philosophie du mandat impératif (9).

S'il existe une exigence inhérente à la fonction politique, qui est la liberté de jugement et d'initiative, l'analyse de cette exigence fonctionnelle doit être combinée avec celle des motivations subjectives : qu'est-ce qui fait courir les hommes politiques ? Souvent ingrate, leur carrière est l'une des plus aléatoires qui soient (10) ; le

(8) Cahier n° 4 de l'*OURS*, novembre 1969, p. 33.

(9) *Ce qui ne peut plus durer dans le Parti communiste*, Maspero, 1978.

(10) Sait-on que 40 % des députés de la IV<sup>e</sup> République n'ont été élus qu'une seule fois ? G. ROSSI-LANDI, *Les hommes politiques*, PUF, 1973, p. 30. Sur la Grande-Bretagne, v. les observations significatives de J. BLONDEL, *La société politique britannique*, A. Colin, 1964, p. 152-156.

dévouement au bien public y est sans doute aussi présent que dans l'administration (qui l'identifie volontiers à l'exercice de ses prérogatives), mais on n'affirmera pas pour autant que nos élus sont tous des Romains... D'autre part, il serait dérisoire d'attribuer l'aisance du recrutement aux avantages de la carrière, pour la même raison qui faisait dire à Keynes que la recherche du profit ne suffit pas à expliquer l'entreprise : il y faut en outre « des hommes de tempérament sanguin ». Crozier et Friedberg indiquent sans doute une interprétation lorsqu'ils écrivent que « même dans le plus humble contexte, l'élément décisif du comportement c'est le jeu de pouvoir et d'influence auquel l'individu participe et à travers lequel il affirme son existence sociale » (11). La politique est le domaine par excellence de ce « jeu de pouvoir » qu'elle porte à son degré le plus pur, et cela rend compte de l'ambivalence des sentiments qu'elle suscite dans l'opinion, comme de l'attrait finalement mystérieux qu'elle exerce sur les meilleurs, qui trouveraient à n'en pas douter des satisfactions de carrière et des perspectives d'accomplissement plus assurées en dehors d'elle.

Une interprétation mécanique de la démocratie ne saurait donc méconnaître ces facteurs et il faut au contraire que les institutions qui la mettent en œuvre préservent l'exigence fonctionnelle et la dimension personnelle de l'action politique. Tel est l'objet du principe représentatif qu'il est à la mode de contester pour son ambiguïté, alors que c'est cette ambiguïté qui a justement permis le fonctionnement réel (donc imparfait) du gouvernement démocratique. Le principe représentatif répond en effet aux conditions posées dans la mesure où il reconnaît l'autonomie des acteurs (en écartant le mandat impératif), mais affirme en même temps que le pouvoir n'est pas la propriété de ceux qui l'exercent (12). Son ressort essentiel est la notion de *responsabilité* qui signifie à la fois la liberté des gouvernants dans l'accomplissement de leur fonction, et l'obligation qui leur est prescrite de rendre des comptes, les rappelant à l'ordre constamment parce qu'ils sont constamment tentés de s'approprier le pouvoir.

Le paradoxe français évoqué en commençant s'explique alors par le climat d'irresponsabilité que faisait régner l'anonymat de la tradition républicaine : la personnalisation des courants s'analyse comme la conséquence d'une perversion du principe représentatif

(11) *Op. cit.*, p. 334.

(12) V. sur ce point l'excellente thèse de D. TURPIN, *De la démocratie représentative*, Clermont-Ferrand, 1978, I, p. 37-38.

liée à notre culture et entretenue par les institutions qu'elle inspirait. En effet, les hommes politiques qui ont compté sont ceux qui ont su rétablir la relation entre l'autorité personnelle et l'acquiescement national qu'une conception abstraite et mécanique de la démocratie tendait à proscrire. En réunifiant les deux composantes disjointes de la démocratie et de l'action autour de la politique à laquelle ils s'identifiaient, ils apportaient ainsi une référence positive dans un univers qui juxtaposait l'affirmation idéologique gratuite et le compromis quotidien entre professionnels.

Pierre Mendès France a sans doute exprimé le plus vivement cette synthèse parce qu'il a porté à un sommet la rencontre entre la capacité de l'homme d'Etat et la conviction du Juste (pour reprendre le qualificatif appliqué à Léon Blum par Colette Audry). Avec lui il paraissait soudain que l'efficacité pouvait aller de pair avec la vérité, la raison avec la morale : la démocratie cessait d'être une utopie. Un air salubre a soufflé pendant les sept mois et dix-sept jours de ce gouvernement dont le souvenir demeure, pour cette raison, étrangement vivace un quart de siècle plus tard.

#### *La fin de la schizophrénie française ?*

Dans le système des précédentes républiques, l'intervention des personnalités permettait donc de surmonter la coupure en quelque sorte structurelle entre les effusions idéologiques et les servitudes de l'action. Selon la distinction classique de Max Weber, les choix doctrinaux s'exprimaient dans l'univers de la conviction tandis qu'il appartenait aux élus de se débrouiller avec les contingences propres à la sphère de la responsabilité. La vie politique française s'en trouvait affectée d'une espèce de schizophrénie que caractérisait une dissociation des comportements dont on trouve l'expression ingénue chez ce député des débuts de la III<sup>e</sup> déclarant s'inscrire à l'extrême gauche *pour les principes* et chez les opportunistes de l'Union républicaine *pour la conduite politique* (13).

Depuis 1958-1962, cependant, une continuité inédite s'est imposée entre les décisions électorales et la direction gouvernementale. Seule la majorité, jusqu'à présent, a su jouer le nouveau jeu parce que cela lui était plus facile, alors que la gauche n'est pas parvenue à maîtriser la contradiction entre une rhétorique mythique (la « rupture avec le capitalisme ») et une logique pratique représentée par le *leadership* de François Mitterrand. En répétant que le choix des électeurs serait respecté et le Programme commun appliqué en cas de victoire de la

(13) J. KAYSER, *Les grandes batailles du radicalisme*, Rivière, 1962, p. 105.



gauche, le chef de l'Etat a procédé à un véritable électrochoc sur un corps électoral en état de dédoublement et a contraint ainsi à réajuster les deux moitiés de leurs attitudes un nombre de citoyens suffisant pour renverser la situation.

Les sondages décelaient ce hiatus : la dernière enquête de la SOFRES indiquait que 51 % des personnes interrogées avaient l'intention de voter pour la gauche, mais qu'elles n'étaient plus que 42 % à souhaiter sa victoire contre 44 % celle de la majorité (*Le Figaro* du 31 mars). Autre symptôme troublant de cette schizophrénie, la campagne publicitaire du *Matin* qui publiait le 27 février, à quinze jours des élections, une grande enquête sur... les placements immobiliers.

Que le Président de la République ait reçu le renfort « objectif » du PCF et que le réajustement se soit fait au profit d'un prudent *statu quo* ne doit pas dissimuler ce que révélaient les enquêtes plus approfondies. « Des citoyens bien tempérés », découvrait *Le Nouvel Observateur* du 20 février où Georges Mamy traçait le « portrait peu banal » de Français en train de passer « de l'ère des réflexes à celle de la réflexion », « favorables à des changements mais peu portés aux bouleversements, déterminés dans leurs choix mais sans illusion sur les promesses qui tombent du haut des tréteaux électoraux... ». Les partis de gauche (14) qui sollicitaient leur confiance ont-ils sous-estimé ces indications ? En tout cas les états-majors n'ont pas su réaliser une articulation crédible entre « les principes » et « la conduite politique ». La prochaine fois ? C'est une affaire à suivre.

(14) On notera que le rôle des partis a été complètement laissé de côté, parce qu'il relève d'une problématique différente, mais que les facteurs personnels rencontrés au niveau des pouvoirs publics nationaux se retrouvent dans le cadre des groupes comme le montrent les propos cités plus haut de Léon Blum.



HENRI WEBER

## *Représentation et révolution*

### *Réponses à six questions*

#### QUESTIONS

- 1) *Le marxisme-léninisme considérait ordinairement la démocratie représentative comme la forme sophistiquée prise par la dictature de la bourgeoisie. D'autres soutiennent qu'il s'agit d'une conquête révolutionnaire. Qu'en est-il exactement ?*
- 2) *La stratégie bolchévique passa par une période de double pouvoir. L'instauration d'un pouvoir des Soviets face à l'Etat bourgeois ne fut-elle qu'une particularité de la Révolution d'Octobre ou correspond-elle à une nécessité pour toute révolution socialiste ?*
- 3) *Que faut-il entendre par « pouvoir des Soviets », « conseils ouvriers et paysans », « démocratie directe », « pouvoir révolutionnaire »... ? Quelles en sont les composantes sociales ? Les formes institutionnelles ?*
- 4) *La confiscation du pouvoir des Soviets par le parti révolutionnaire remonte-t-elle à Lénine ? Etait-elle inéluctable ? Prépara-t-elle le stalinisme ?*
- 5) *Comment s'articuleraient, dans un pays authentiquement socialiste, les pouvoirs du parti et ceux des conseils ?*
- 6) *Des ébauches de pouvoir révolutionnaire ne sont apparues que dans des pays au capitalisme peu développé et marqué par une défaite militaire (Russie, Allemagne, Italie...) ou dans des pays sous domination quasi coloniale (Chine, Cuba). Est-ce à dire que la révolution socialiste n'est qu'un avatar de libération nationale ? Aucun pays ayant pratiqué durablement la démocratie libérale n'a connu une tentative sérieuse de révolution socialiste sauf peut-être le Chili, où précisément les dirigeants des partis de gauche respectèrent la légalité. Est-ce à dire que la révolution prolétarienne n'est qu'un avatar de la lutte pour la démocratie ?*

1) Marx et Lénine refusent de parler de démocratie en général. Dans les sociétés divisées en classes, affirment-ils, la démocratie représentative revêt chaque fois un caractère de classe précis : la démocratie athénienne est démocratie pour les hommes libres, dictature pour les esclaves ; la démocratie des communes médiévales est démocratie pour les bourgeois, etc. En ce sens, une démocratie peut être simultanément une dictature — au sens large — pour les classes formellement ou objectivement exclues du pouvoir.

Dans les sociétés capitalistes d'Occident, la démocratie parlementaire s'est historiquement présentée comme une conquête face à la féodalité et à la monarchie. Le plein essor du mode de production capitaliste exigeait la fin de tout arbitraire, de tout « bon plaisir », l'instauration d'un Etat de droit, d'un pouvoir borné par la loi et contrôlé par les citoyens imposables. Les institutions et les procédures du parlementarisme bourgeois visent à mettre sur pied une démocratie des possédants, de ceux qui paient le cens, à l'exclusion des prolétaires. Il s'agit bien d'une dictature de classe, d'une réorganisation de l'Etat qui assure le pouvoir à la bourgeoisie.

Il est vrai que cette démocratie censitaire voulue par les théoriciens et les politiciens libéraux a finalement été élargie, sous l'effet des luttes ouvrières : mouvement chartiste en Grande-Bretagne, lutte pour le suffrage universel et les libertés fondamentales en France ; mobilisation contre le vote par classes en Prusse, etc.

La croissance numérique de la classe ouvrière, son poids économique et social, son aptitude à l'organisation ont rendu irrésistibles ses luttes pour l'extension des droits et libertés démocratiques élémentaires à toute la population. Non sans une résistance acharnée d'ailleurs des bourgeoisies libérales. Mais face à l'ampleur des luttes démocratiques des travailleurs, des risques de révolution sociale que leur exclusion persistante de la société politique comportaient, les bourgeoisies occidentales une à une ont adapté leur mode institutionnel de domination politique. Des concessions substantielles ont été faites aux masses laborieuses en termes de droits et de libertés démocratiques. Leurs représentants politiques ont pénétré en force dans les assemblées élues, nourrissant l'espoir d'une conquête pacifique et légale du pouvoir d'Etat. Mais simultanément, les procédures institutionnelles, minimisant ce risque (mode de scrutin, découpage des circonscriptions, filtrage de la haute administration) étaient renforcées. Et l'ensemble de ce que Gramsci appelle les « appareils d'hégémonie » — c'est-à-dire des institutions dont la fonction première ou annexe est de produire le consensus, l'adhésion des masses populaires aux valeurs, aux finalités, aux options de la classe domi-

nante — était réorganisé (qu'on songe simplement au formidable développement de l'encadrement scolaire, des médias...).

Classes montantes d'un mode de production en pleine expansion, principales bénéficiaires d'une division internationale du travail s'effectuant sous leur égide, les bourgeoisies capitalistes d'Occident comprirent les unes après les autres que le pouvoir le plus solide n'est pas nécessairement le plus impérieux ; qu'elles avaient à la fois intérêt et les moyens de dominer « au consensus » plus « qu'à la coercition ». Que le suffrage universel — par ailleurs aisément manipulable — pouvait aussi bien légitimer le pouvoir bourgeois pourvu qu'on se préoccupe de convaincre les larges masses de son équité et de sa sagesse...

Opération somme toute aisément praticable : la masse des électeurs populaires ne se trouve-t-elle pas insérée dans des pratiques sociales et des institutions — publiques ou privées — qui, quotidiennement, confortent en elle la conviction de la nécessaire pérennité de ce qui est ?

La classe dominante ne dispose-t-elle pas, en sus, des grands moyens d'information et de communication de masse promettant d'éclairer l'opinion ? En cas, malgré tout, de défaite électorale, ne dispose-t-elle pas de « moyens de pression » efficaces (pouvoir économique, appareils d'Etat...) pour ramener un gouvernement populaire à la raison ? Le système parlementaire de délégation de pouvoir ne permet-il pas une indépendance très large des élus à l'égard de leurs mandants, la possibilité d'un compromis entre gens responsables ? Et si tout cela ne suffit pas rien n'empêche, en dernier recours, de changer la règle du jeu et de recourir à la force ouverte...

En occultant l'inégalité structurelle des classes et des individus face à un pouvoir, concluent Marx et Lénine, la démocratie représentative bourgeoise assure la domination des plus forts. Ses procédures, ses institutions visent à assurer et à reproduire la domination d'une minorité privilégiée sous le mythe de la souveraineté populaire.

Ce mode « démocratique » de domination de classe implique comme base matérielle une amélioration constante des conditions de vie des masses populaires — sans quoi la « production du consensus » devient difficile. C'est pourquoi ce système entre en crise dans les périodes de dépression économique prolongée (cf. 1920-1940) et n'est pas « exportable » dans les pays capitalistes dominés du Tiers Monde. Dans l'un et l'autre cas, la domination de classe prend une forme beaucoup plus autoritaire et ouverte.

2) Le cours suivi par la Révolution russe (crise d'effondrement de l'Etat, dualité de pouvoirs, autodissolution des corps répressifs,

conquête de la majorité des Soviets par les Bolchéviks, insurrection armée, guerre civile) est largement déterminé, de toute évidence, par les spécificités de l'Empire tsariste et le contexte international de la première guerre mondiale : dans aucune autre grande puissance européenne le pouvoir ne s'exerce sur un mode aussi archaïque, à l'aide d'une bureaucratie administrative et d'une caste militaire aussi délabrées ; dans aucune autre grande puissance il ne repose sur une base sociale aussi étroite (cf. l'inconsistance de la bourgeoisie russe) et ne se trouve menacé par la conjonction d'intérêts aussi puissants et divers : classe ouvrière très combative et très concentrée ; paysannerie misérable assoiffée de terre ; minorités nationales opprimées aspirant à l'autonomie, etc.

Situation en tout point opposée à celle qui prévaut dans les pays capitalistes avancés d'Europe occidentale : bien avant Gramsci, Kautsky, analysant la Révolution russe de 1905, opposait Orient et Occident. Dans l'Occident avancé, berceau et place forte du mode de production capitaliste, la classe dominante est infiniment plus puissante, économiquement, socialement, politiquement que dans l'Empire des tsars. Elle domine à l'aide de castes administratives et militaires autrement développées, compétentes, efficaces que la bureaucratie russe. Surtout, son système de domination — la démocratie parlementaire — domination à l'idéologie, au consensus est autrement plus souple et partant plus solide que le règne du *knout*. Permettant l'expression, et donc la gestion, des mécontentements, il évite ou limite les explosions dévastatrices.

Analyse à laquelle souscrit sans réserve et explicitement Lénine, qui en conclut que la Russie tsariste présente les meilleures conditions pour le commencement de la Révolution socialiste, si l'Occident avancé réunit les meilleures conditions de son achèvement.

D'après les dirigeants bolchéviks eux-mêmes donc, la spécificité de la société tsariste induit la spécificité du processus révolutionnaire en Russie, et donc de la stratégie de transition au socialisme des marxistes russes. Mais est-ce à dire que les révolutions russes sont purs particularismes, réalités exotiques (au même titre que la Longue Marche chinoise) ne comportant aucun « enseignement universel » ? C'est ce que prétendront immédiatement les dirigeants sociaux-démocrates, aujourd'hui, les leaders eurocommunistes, repoussant le « modèle » de la Révolution d'Octobre, au profit de la « voie démocratique, légale, pacifique et graduelle » du socialisme.

On sait que telle n'est pas l'opinion des Bolchéviks et de l'Internationale Communiste. Si Lénine met en garde les jeunes partis communistes occidentaux contre tout mimétisme, dans *La maladie*

*infantile du communisme*, s'il insiste sur les différences structurelles entre « Orient » et « Occident », il ne s'efforce pas moins, simultanément, de théoriser ce qui, dans l'expérience russe, lui semble universel : la conquête du pouvoir ne peut s'effectuer que par la mobilisation des larges masses, à la faveur d'une *crise révolutionnaire* secouant la société capitaliste jusque dans ses fondements, crise dont les contradictions inhérentes au système assurent le renouvellement périodique.

L'irruption des masses ordinairement passives sur la scène historique suscitée par l'éclatement de la crise révolutionnaire induit un processus d'auto-organisation populaire, l'apparition de « comités » ou de « conseils » de toute nature, tentant à se substituer aux autorités traditionnelles considérées comme faillies : conseils d'atelier et d'usine se substituant au patronat dans les entreprises ; comités de quartier d'agglomération se substituant à l'administration locale dans les arrondissements, etc., mouvement d'auto-organisation des masses s'effectuant également au sein des appareils et institutions d'Etat (comité d'action universitaire, comité de soldats, mouvements de policiers, de journalistes, de magistrats, de fonctionnaires...), s'instaure une *situation de double pouvoir*, une crise de légitimité du pouvoir établi.

3) La crise révolutionnaire comporte deux issues, rigoureusement antithétiques : une issue capitaliste, impliquant une défaite du mouvement de masse et de ses revendications ; une issue socialiste impliquant une défaite de l'ancienne classe dominante et la destruction *de ses appareils de domination*, en particulier les appareils de répression. La dualité de pouvoir débouche à terme sur le heurt frontal entre la classe dominante, arc-boutée sur ses corps francs et ce qui lui reste d'appareil d'Etat, et l'alliance populaire, appuyée sur le réseau des conseils et comités.

La décision revient au camp qui aura su rallier la troupe — travailleurs sous l'uniforme. Dans tout ce processus, les élections jouent un rôle important, mais secondaire, pour frapper d'illégitimité le pouvoir de la classe dominante ou pour légitimer le nouveau pouvoir populaire.

Sous couvert de différences — bien réelles — entre « Orient » et « Occident » conclut Lénine, certains veulent camoufler le débat entre Réforme et Révolution inauguré au début du siècle par les révisionnistes et les ministérialistes.

Dans l'Occident avancé, le travail politique préparatoire à la Révolution socialiste revêt une importance beaucoup plus grande

que sous l'autocratie russe. Les modalités et les rythmes de la Révolution seront sans doute fort différents de l'expérience d'Octobre. Mais si transition au socialisme il doit y avoir — c'est-à-dire substitution d'un mode de production à un autre, d'un pouvoir de classe à un autre — on assistera nécessairement à l'enchaînement : crise révolutionnaire, dualité de pouvoir, épreuve de force, destruction de l'appareil coercitif de l'Etat.

C'est bien un processus de ce type qu'on a vu s'incarner en 1918 et en 1923 en Allemagne, en 1936 en Espagne, en 1945 en France et en Italie, en 1971 au Chili, en 1975 au Portugal...

Preuve que l'expérience russe comporte bien des enseignements universels, même si Lénine tend à les surestimer, ou ce qui revient au même, à sous-évaluer malgré tout les spécificités de la lutte des classes en Occident et, en particulier, le degré d'intégration de larges couches ouvrières.

Les marxistes adressent à la démocratie représentative bourgeoise trois types de critiques :

— Cette démocratie comporte une forme de délégation de pouvoir qui est en réalité *abandon de pouvoir* : elle s'enracine dans des collectivités purement nominales, arbitraires — les circonscriptions territoriales — regroupant des individus atomisés, non liés par une pratique commune, incapables en conséquence d'exercer un contrôle collectif sur leurs mandataires — contrôle au demeurant nullement prévu par la Constitution. On se souvient de la célèbre diatribe marxiste du 18 Brumaire : désigner tous les cinq ou sept ans, ceux des notables qui pourront les fouler aux pieds jusqu'aux prochaines élections...

— Cette démocratie sanctionne et conforte l'expropriation politique de la société civile au profit de l'Etat, la conservation de la politique comme activité séparée, exercée par des politiciens professionnels ; la « classe politique ». Cette séparation de la société politique, polarisée par l'Etat, et de la société civile ; cette spécialisation d'un corps de dirigeants professionnels constituent une des modalités majeures par lesquelles s'exerce la domination de classe : elle permet le contrôle de l'Etat par intégration des élites politiques.

— Le troisième type de critique a été évoqué ci-dessus : la démocratie représentative bourgeoise fait l'impasse sur l'inégalité structurelle des classes face au pouvoir. C'est l'histoire du renard libre dans le poulailler libre.

La démocratie soviétique esquissée par le Lénine de *L'Etat et la Révolution*, les théoriciens du « conseillisme, de nos jours par cer-



tains partisans du « socialisme autogestionnaire » visent à dépasser les limites de la démocratie bourgeoise.

Il ne s'agit pas de renoncer à la représentation, à la délégation de pouvoir, au profit d'une « démocratie directe » exercée par le peuple assemblé. Mais de faire en sorte que cette délégation de pouvoir ne soit pas abandon de pouvoir. Comment ? En instituant le principe du contrôle des élus par leurs électeurs, sanctionnés par un droit réglementé de *révocation*. Et pour que ce droit puisse s'exercer, qu'il ne soit pas purement formel, en enracinant la représentation dans des collectivités réelles : collectivités de travail (entreprises, casernes, universités, etc.) ou communauté de voisinage (quartiers, villages). De sorte que le collectif des électeurs ne cesse pas d'exister après les élections, qu'il ne se dissolve pas dans divers groupes d'appartenance, mais que s'identifiant à une collectivité vivante, active pas trop étendue, il soit à même de peser sur le comportement de ses élus, et éventuellement de les remplacer, s'ils perdent sa confiance.

— Au principe de contrôle et révocabilité des élus, d'enracinement de la représentation dans les collectivités de travail, de limitations du salaire des fonctionnaires élus, s'ajoute le principe de non-cumul des mandats et de rotation aux fonctions électives et *dirigeantes*. Principe appliqué aujourd'hui à la fonction de Président des Etats-Unis — lequel, comme on sait, ne peut se présenter plus de deux fois — mais qui peut être généralisé aux fonctions les plus modestes. Il s'agit de réaliser ainsi cette « déprofessionnalisation de la politique » (1) qui est une condition de la réappropriation réelle du pouvoir par la société : assurer un niveau de formation, de culture permettant à un maximum de citoyens d'exercer les fonctions électives les plus diverses. Et veiller à ce que le plus grand nombre de citoyens possible se succèdent effectivement dans l'exercice de ces fonctions. Ce principe de rotation aux responsabilités est la condition d'une véritable socialisation du pouvoir.

— Enfin, cette démocratie prolétarienne n'est concevable que sur la base d'une socialisation des grands moyens de production, de circulation et d'échange. Cette socialisation étend les principes démocratiques à l'entreprise et à l'économie (soumise, en démocratie parlementaire, à un pouvoir semi-despotique). Elle prive la grande bourgeoisie des moyens de manipuler l'opinion.

La démocratie conseilliste s'efforce donc de réduire au minimum la distance entre dirigeants et dirigés, par un ensemble de procédures que ses théoriciens n'ont qu'esquissé. L'unité politique de base

(1) Cf. Jacques JULLIARD, *Contre la politique professionnelle*, Ed. du Seuil.

est le conseil d'entreprise, regroupant les élus de ce que les Italiens appellent les « groupes homogènes » : délégués de chaîne, d'atelier, de service, de département ; travailleurs que rassemble quotidiennement leur activité productrice, qui se connaissent et peuvent donc se concerter. Le conseil d'usine envoie ses délégués au conseil local ; qui envoie ses délégués au conseil régional ; qui envoie ses délégués au conseil national (le « Conseil central des Conseils de la Constitution soviétique » de 1918). Ce dernier désigne et contrôle le gouvernement, de même que les Conseils centraux des régions contrôlent l'administration locale.

Les grandes options nationales — par exemple la détermination du Plan — donnent lieu à de vastes débats dans toute la pyramide conseilliste, suivis de réélection. Ainsi cette pyramide se renouvelle rapidement par la base, traduisant au plus près la totalité des travailleurs...

4) Les mauvaises langues prétendent que le conseillisme des Bolchéviks fut purement tactique. C'est la thèse d'Oscar Anweiler, par exemple (*Les Soviets en Russie*). Selon lui, Lénine utilise le mot d'ordre : « Tout le pouvoir aux Soviets » en vue de désintégrer le pouvoir de ses adversaires kerenskystes, et créer ainsi un vide que son parti s'empresserait de combler. Le conseillisme des Bolchéviks serait, selon cette hypothèse, le rideau de fumée idéologique sous lequel le « parti d'avant-garde » instaurerait sa dictature.

Hypothèse discutable, qui rend mal compte de la pratique des Bolchéviks au pouvoir en 1917-1918. Pendant près d'un an ceux-ci ont loyalement joué le jeu de la démocratie soviétique (au point que le Conseil central des Conseils de Sibérie pouvait dénoncer le traité de paix de Brest-Litovsk, signé par le « Conseil des Commissaires du Peuple », c'est-à-dire le gouvernement soviétique !).

Version plus subtile de la même thèse : que les Bolchéviks aient été sincères ou sournois, peu importe. Ils étaient sans doute sincères, mais l'utopisme de leur projet institutionnel appelait la vengeance du réel : la démocratie des conseils fait la partie belle aux particularismes nationaux, régionaux, corporatistes, etc. Mais elle n'institue pas une efficace instance de synthèse et de centralisation, un lieu d'élaboration de la « volonté générale ». La politique ayant horreur du vide c'est le parti centralisé qui assume tout naturellement cette fonction.

Face à la poussière chatoyante des conseils, il finit par concentrer la réalité du pouvoir. L'impraticable démocratie des conseils fraie la voie à la dictature du parti unique.

Il y a sûrement une part de vérité dans cette thèse, mais l'argumentation semble fallacieuse : on ne voit pas pourquoi les conseils ne parviendraient pas à se doter d'instances de centralisation ; pourquoi les « Conseils centraux des Conseils » ne parviendraient pas à jouer le même rôle que les assemblées nationales, régionales, municipales en système parlementaire bourgeois.

Ce qui est indiscutable, par contre, c'est que le projet de démocratie conseilliste était parfaitement irréaliste, impraticable, sur les bases économiques, sociales, culturelles de la Russie de 1920. (Ce dont convenait d'ailleurs Lénine.) Et très probablement, même sur les bases de l'Europe occidentale dévastée par la guerre (ce dont il ne convenait pas).

Pour fonctionner réellement, la démocratie conseilliste exige en effet un haut niveau de conscience et d'activité des masses, donc des conditions économiques, sociales, politiques, culturelles déterminées :

- le temps de travail doit être massivement réduit, sinon les producteurs n'ont ni le loisir, ni l'énergie de gérer les entreprises et l'Etat. Cette réduction implique à son tour un haut niveau des forces productives, et en particulier un haut niveau technologique ;
- les besoins élémentaires des citoyens doivent être couverts : si le peuple consacre l'essentiel de ses forces à la lutte quotidienne pour la vie il n'y a pas d'autogestion concevable ;
- le système social doit être relativement consolidé. Si la guerre — intérieure ou extérieure — menace, la militarisation de toute la société est inévitable. Les appareils d'Etat, au nom de l'efficacité, court-circuiteront les processus démocratiques ;
- le bon fonctionnement de la démocratie conseilliste présuppose encore un haut niveau de culture, de qualification et de conscience de classe des travailleurs, des traditions démocratiques profondément ancrées dans toutes les sphères de la vie sociale ; le développement et non la liquidation de tous les droits et libertés démocratiques conquis par les travailleurs sous la démocratie représentative bourgeoise.

Il va sans dire qu'aucune de ces conditions n'existant dans l'URSS des années 20, le mouvement des Conseils d'ouvriers, de paysans et de soldats s'est vidé de toute substance, non sous les coups de Lénine et des Bolchéviks, mais sous l'effet de l'extrême misère des masses, du bas niveau des forces productives, de la désagrégation avancée de la société russe au terme de trois ans de guerre civile et de quatre ans de guerre mondiale...

5) Si l'on ne peut pas attribuer à Lénine la responsabilité de la dégénérescence de la démocratie soviétique au profit de la dictature du parti — comme il est aujourd'hui de mode — il n'en reste pas moins que les théorisations marxistes sur la démocratie socialiste sont halhutiantes, embryonnaires et laissent en friche de nombreux et redoutables problèmes.

En ce qui concerne les rôles respectifs des partis et des conseils, les choses sont apparemment claires. La démocratie conseilliste — on l'a vu — présuppose non pas l'abrogation mais le développement de toutes les libertés « formelles », donc le pluripartisme. Son fonctionnement est proprement inconcevable sous régime de parti unique. Ces partis confrontent leurs propositions, présentent leurs candidats aux diverses fonctions électives. Mais ce sont les conseils qui tranchent. En eux réside la souveraineté populaire. Le rapport entre partis et conseils est du même type que le rapport partis-assemblée élue souveraine en démocratie représentative bourgeoise. Les partis proposent, les conseils disposent.

Les problèmes sont ailleurs : le mode d'élection indirecte, « en cascade » préconisé par les conseillistes favorise-t-il réellement le contrôle des élus par leurs mandataires ? Dans les questions d'intérêt local, assurément. Mais en ce qui concerne la vie politique nationale, voire internationale ? De quel pouvoir réel dispose l'ouvrier d'usine sur le député au Conseil central des Conseils, désigné par les élus des élus de ses élus ?

Le principe conseilliste de la non-séparation des pouvoirs législatif et exécutif ne favorise-t-il pas la concentration du pouvoir vers le haut ? (Au nom de ce principe, les comités exécutifs, leurs bureaux, etc., prennent des décisions et les exécutent immédiatement, quitte à demander ratification au Soviet.)

Le principe de la révocabilité de la réélection des délégués, s'il n'est pas strictement réglementé, ne favorise-t-il pas l'exacerbation de la lutte des partis pour le contrôle des Conseils, une position perdue pouvant toujours être reconquise par le bas ? (Conseil de ville repris par le biais des Conseils d'usine ; Conseils d'usine repris par les Conseils d'atelier, etc.).

Et surtout, le système est confronté au problème du champ de compétence des divers niveaux. Que reste-t-il de la souveraineté des Conseils locaux, s'ils sont juridiquement astreints à appliquer les ordonnances des organes supérieurs comme le stipule la Constitution soviétique de 1918 ? Lorsque ces organes supérieurs non seulement contrôlent leur budget, mais encore leurs décisions, avec droit de veto ?

En un mot la conception de la démocratie socialiste, du dépassement de la démocratie parlementaire bourgeoise constitue un vaste champ de recherche pour les marxistes contemporains : champ largement en friche, malgré le débat des années 20, opposant conseillistes bolchéviques aux kautskystes et austro-marxistes. Ces derniers préconisaient un système mixte, combinant la démocratie parlementaire et la démocratie des conseils. Pour Kautsky, la souveraineté populaire devait demeurer l'apanage du Parlement élu au suffrage universel, sur base territoriale. Le réseau des Conseils devait s'articuler sur les institutions parlementaires, en vue d'accroître en leur sein l'influence spécifique des salariés ; les Conseils doivent assumer les fonctions de proposition, de pression et de contrôle sur les assemblées parlementaires élues, mais seules ces dernières étaient habilitées à prendre des décisions. Conception intégrant les institutions conseillistes aux institutions du parlementarisme bourgeois, en position subalterne. L'austro-marxiste de gauche Max Adler préconisait, quant à lui, un partage des compétences moins défavorable aux Conseils : leurs instances régionales et nationales sont dotées de large pouvoir en particulier, ils décident le Plan, désignent le gouvernement conjointement avec l'Assemblée nationale, disposent d'un droit de veto sur les décisions de cette dernière... (2). Les Bolchéviques, quant à eux, ne sont pas hostiles par principe, du moins jusqu'à leur propre mésaventure de l'Assemblée constituante, à une articulation entre les institutions héritées du parlementarisme bourgeois et les nouvelles institutions conseillistes. Surtout dans les pays de vieille tradition démocratique, où les travailleurs sont très attachés aux institutions et aux procédures « démocratiques-bourgeoises » qu'ils considèrent, en partie avec raison, comme leurs conquêtes. Même après la dissolution de l'Assemblée constituante russe, où les Bolchéviques se retrouvent fort minoritaires, en décembre 1917, polémiquant contre Kautsky, Trotsky reconnaît qu'il eût été préférable, pour la Révolution russe, de parvenir à combiner les deux formes d'institutions démocratiques plutôt que de substituer la seconde à la première (3). Le désaccord de fond réside plutôt dans le type d'articulation proposé de part et d'autre. Les Bolchéviques font des instances centrales soviétiques le lieu réel du pouvoir, des assemblées parlementaires des contrepoids. Les sociaux-démocrates — et aujourd'hui également les eurocommunistes — préconisent rigoureusement l'inverse.

(2) MAX ADLER, *Les Conseils ouvriers*, Ed. Maspero.

(3) LÉON TROTSKY, *Communisme et terrorisme*, Ed. 10/18.

6) Les Révolutions socialistes ont triomphé en effet, contrairement au pronostic marxiste de base, dans des sociétés semi-féodales, grosses d'une révolution démocratique bourgeoise, et dans des pays semi-coloniaux confrontés au problème de leur émancipation nationale.

Ces pays se sont avérés beaucoup plus vulnérables aux secousses révolutionnaires que les pays capitalistes avancés ayant réalisé de longue date leur révolution bourgeoise, précisément parce qu'ils concentrent en leur sein les contradictions propres au développement capitaliste et celle héritée de l'« Ancien régime ». Auxquelles s'ajoutent, pour les colonies, les contradictions spécifiques nourries par l'exploitation et l'oppression impérialistes.

Est-ce dire que les révolutions prolétariennes ne sont que des avatars de la lutte pour la démocratie ou pour la libération nationale ? Autrement dit, est-ce que ces révolutions sont inconcevables dans les pays indépendants et démocratiques, en particulier les démocraties opulentes d'Occident ?

Cette question renvoie en réalité à une autre : est-ce que dans les pays occidentaux la bourgeoisie capitaliste est parvenue à maîtriser les contradictions du système ? A assurer, tant bien que mal, une croissance harmonieuse de l'économie, un consensus croissant entre les citoyens ? A-t-elle finalement donné tort à Marx et raison à Tocqueville ?

Si l'on répond par l'affirmative à cette question, il est clair qu'il ne saurait y avoir de perspective révolutionnaire en Occident. Pour qu'il y ait révolution sociale, il faut non seulement qu'une majorité de la population aspire à vivre autrement, mais encore qu'il y ait crise objective du système, incapacité des classes dominantes à gouverner, et en conséquence, accumulation des problèmes non résolus, exacerbation des antagonismes sociaux, montée aux extrêmes. Si cet élément de crise objective n'existe pas, la révolution socialiste est privée de base matérielle comme de fondement politique.

Les pays capitalistes avancés viennent de traverser trente ans d'expansion économique sans précédent. Au cours de cette période ils ont donné effectivement l'impression de maîtriser leurs contradictions, de renforcer leur base consensuelle. D'où l'euphorie dominante des idéologies, à peine entamée, depuis 1973, par le retournement de tendance. Mais cette longue période d'expansion soutenue — qui manifestement s'achève — a elle-même succédé à une phase prolongée de dépression et de crise : la noire période de l'entre-deux-guerres. Au cours de ce sombre quart de siècle, l'Occident avancé et démocratique a connu des crises révolutionnaires caractérisées :

qu'on songe à l'Allemagne de Weimar, à l'Italie, à la France de la Libération... Certes, la bourgeoisie occidentale constitue une classe dominante autrement plus puissante, expérimentée, efficace que les oligarchies du Tiers Monde. Lui infliger une défaite est en conséquence beaucoup plus difficile, et exige une stratégie autrement sophistiquée que l'implantation d'un foyer guérillero dans la Sierra Maestra. Mais il est vrai, comme le pensait Marx et comme l'ont confirmé deux siècles d'histoire du capitalisme, que dans ce mode de production, toute rationalisation partielle engendre à terme un plus vaste désordre au niveau global, des situations révolutionnaires se feront à nouveau probablement jour dans les métropoles capitalistes, comme l'annoncent les mai 1968 français et italien. Savoir si elles déboucheront sur des révolutions victorieuses est une autre histoire.





PHILIPPE ARDANT

## *Les exclus*

Toute l'histoire du régime représentatif suggère une évolution linéaire vers une plus grande démocratie par un élargissement constant du nombre et des catégories d'individus appelés à participer au rituel du choix des représentants. Spontanément élitiste à l'origine, le régime représentatif s'est cru universel du jour où tous les hommes sans distinction de fortune ou de capacité acquièrent le droit de vote. Ce n'était pourtant qu'une étape puisque par la suite son existence devait être ponctuée par les luttes, toujours victorieuses, pour le vote des femmes, celui des Noirs aux Etats-Unis, des militaires ici et là, pour l'abaissement de l'âge de la majorité électorale un peu partout... Aussi bien la nécessité de donner à l'investiture des représentants la base la plus large s'est peu à peu imposée comme un gage de légitimité accrue. De nos jours s'il existe encore en France quelques catégories tenues à l'écart, ces marginaux de la démocratie sont regardés comme des curiosités juridiques dont l'existence est inévitable et le poids somme toute négligeable.

Cette image satisfaite ne doit-elle pas être un peu bousculée à la lumière d'une réalité passablement plus complexe ? En France, en effet, les catégories d'exclus varient au gré des circonstances, et ont plutôt tendance à s'enrichir. La société à travers ses crises, ses fièvres, ou tout simplement son évolution, sécrète des scories nouvelles qu'elle rejette. Et surtout est-on assuré que le nombre de ceux qui ne sont pas associés au choix des représentants soit à la fois infime et stable ?

Ces exclusions ne vicient certes pas le système. Les élus représentent, on le sait, aussi bien ceux qui ont voté contre eux que ceux qui leur ont donné leur suffrage, les abstentionnistes et les non-inscrits, les électeurs des autres circonscriptions et ceux qui n'ont

pas le droit de vote. Il n'en reste pas moins que l'existence des exclus est de nature à poser un problème politique. Le refus de les intégrer à la communauté ne les pousse-t-il pas à contester, à combattre des décisions auxquelles ils n'ont aucune part ? Il les éloigne de l'ensemble des citoyens alors que l'intérêt général serait de les assimiler. D'autre part, à partir d'un certain seuil la proportion des exclus n'est-elle pas de nature à jeter une ombre sur la représentativité des élus ?

Qui sont-ils ? Combien sont-ils ? Il n'est pas aisé de pénétrer dans cet univers de citoyens de seconde zone, réprouvés, indignes, « métèques », laissés-pour-compte en tout genre. Installés sur les frontières de la cité ils échappent à ses comptabilités. Les motifs de l'exclusion peuvent cependant servir de fil directeur de l'investigation. A l'analyse le problème change en effet d'aspect selon qu'on est en présence de « mauvais » citoyens, de citoyens irresponsables, ou tout simplement de non-citoyens.

### *Les mauvais citoyens*

La participation à la désignation des représentants est un honneur et se mérite. Par le respect des règles de la vie en société. Car le « mauvais citoyen » est avant tout celui qui viole les lois de la cité.

De celles-ci il en est une, non écrite et aux manifestations périodiques, antidémocratique et dangereuse, qui, au lendemain des crises intérieures graves, désigne le mauvais citoyen par la défaite. Des textes de circonstance mettent en forme alors cet ostracisme qui fait des vaincus des traîtres, des renégats, des ennemis de la communauté. Chaque guerre civile apporte sa fournée d'exclus, les vainqueurs ont sauvé la cité, la victoire couronne les bons citoyens, le pouvoir n'a pas à être partagé avec les adversaires d'hier. En 1848, à la Commune, puis à la Libération, la vengeance s'abattit sur les quarante-huitards, les communards et les collaborateurs, avec une ampleur croissante. A l'issue de la seconde guerre mondiale, 40 000 Français furent frappés d'indignité nationale, peine spécialement instituée pour l'occasion (1). Les passions retombées, ces sanctions rétroactives d'une conduite politique passée apparaissent comme rarement justifiables. Même si aujourd'hui elles ne sont plus que des souvenirs, rien ne permet de dire qu'elles ne réapparaîtront pas un jour.

Les lois pénales ensuite dressent du mauvais citoyen un tableau dont les lignes se maintiennent à peine changées depuis la Révo-

(1) Plus 38 000 condamnés par les Cours de Justice avec la même déchéance. Cf. Robert ARON, *Histoire de l'épuration*, Paris, Fayard, 1969, t. II, p. 96.

lution. Le législateur prévoit en effet — à côté de la peine, assez exceptionnelle à titre principal, de la dégradation civique — que les condamnations prononcées pour certaines infractions entraînent la déchéance du droit de vote. Le bon citoyen n'est pas parfait, aussi le premier manquement et les fautes vénielles sont-ils généralement excusés, mais dans les faits la barre au-dessus de laquelle le droit de vote est retiré est fixée assez bas.

L'énumération des condamnations empêchant l'inscription sur les listes électorales est donnée par les articles L 5 à L 8 du Code électoral. A côté de certaines peines qui entraînent la *radiation définitive* de la liste électorale, d'autres ne s'opposent à l'inscription que pendant cinq ans.

La première catégorie est particulièrement compliquée. Si elle inclut toutes les condamnations pour crime, toute condamnation pour délit en effet n'entraîne pas radiation ; le législateur opère une distinction selon la nature du délit. Seuls sont retenus ceux qui mettent en cause l'honnêteté, l'honneur, la moralité des individus. En outre on pourra le plus souvent continuer à figurer au nombre des bons citoyens en démontrant le caractère involontaire de l'acte fautif, l'imprudence ou l'absence de mauvaise foi. Les vertus civiques ont un peu évolué à travers les âges, tout au moins depuis le Second Empire ainsi que le montre une comparaison avec le décret impérial du 2 février 1852 longtemps considéré comme le texte de base en la matière. Disparaissent en effet les condamnations pour mendicité ou vagabondage, les usuriers, les militaires condamnés au boulet, les peines prononcées pour outrage à la morale publique ou religieuse, ou contre ceux qui ont attaqué le principe de la propriété et les droits de la famille...

Les règles de conduite imposées au citoyen ont changé finalement dans des limites assez étroites touchant au respect d'un certain ordre moral évanoui, et on peut s'étonner qu'en sens inverse des fautes contre la société, nées de l'évolution des mœurs et des modes de vie, ne soient pas venues compléter la liste. Pourquoi n'y trouve-t-on pas les automobilistes condamnés pour infractions graves, les individus qui violent sciemment les lois de protection de l'environnement ? Pourquoi l'imprudence est-elle toujours considérée comme une excuse et non comme une circonstance aggravante ? Etc. En même temps d'ailleurs la définition du bon citoyen n'est pas devenue plus laxiste : la liste des délits spécialement visés s'est contractée depuis 1852, mais le texte actuel comporte des clauses générales qui l'élargissent en pratique, surtout dans le domaine des atteintes à la sûreté intérieure de l'Etat et à l'ordre public.

Le retrait définitif du droit de vote n'est pas lié uniquement à la nature du délit, il suppose aussi que la peine prononcée ait un certain degré de gravité. Il n'y a d'automatisme que pour les délits sanctionnés par une peine minimum supérieure au seuil fixé par le législateur. Pour les autres, une peine légère ou avec sursis, conséquence d'une responsabilité atténuée, peut laisser ses droits civiques au condamné. Le juge sait, au moment de fixer la peine à l'intérieur de la fourchette prévue par le législateur, qu'il retire ou non le droit de vote au condamné. L'indulgence est d'ailleurs chichement mesurée par le Code électoral : s'agissant des délits les plus graves, elle se manifeste pour les peines avec sursis égales ou inférieures à un mois, pour tous les autres délits à partir et au-dessous de trois mois d'emprisonnement ferme ou de six mois avec sursis (2).

L'*interdiction provisoire, limitée à cinq ans*, de figurer sur les listes électorales, obéit à un régime similaire concernant la gravité de la peine en retenant un degré inférieur : peines fermes de un à trois mois, emprisonnement avec sursis de trois à six mois ou, même, amende sans sursis de plus de 3 000 francs. La particularité essentielle ici tient à ce que le tribunal est libre de relever le condamné de la privation de ses droits électoraux, le juge dit si le délinquant doit être considéré comme un mauvais citoyen (3).

On le voit, la loi se fait du citoyen une idée exigeante, et nombreux sont ceux qui chaque année s'exposent à ses rigueurs, et plus encore ceux sur qui pèse durablement une radiation des listes électorales. Quelle est l'importance de cette masse de citoyens exclus de la représentation ? Aucun service n'est en mesure actuellement de donner une réponse, même approchée, à cette interrogation. Ni l'INSEE (4) qui tient le fichier électoral national et par lequel transitent

(2) La radiation de la liste électoral est en outre automatique pour les faillis et les contumax (Code électoral, art. L 5, al. 5 et 4).

(3) Pour être complet il faut indiquer que certains textes particuliers peuvent prévoir une interdiction d'inscription de durée différente (art. L 6, 3<sup>e</sup> al.) et que les condamnations à plus de six jours de prison pour violation des articles 283 et 290 du Code pénal (outrages aux bonnes mœurs) entraînent automatiquement une radiation pour cinq ans qui devient définitive en cas de récidive.

(4) Les décisions de condamnation entraînant interdiction d'inscription sur les listes électorales sont adressées par le greffe du Tribunal à l'INSEE de Nantes. Celui-ci fait connaître cette interdiction à la mairie intéressée, notification de la radiation est faite à l'électeur qui peut ainsi présenter ses observations. Cette procédure peut prendre de six mois à un an, elle est accélérée en période électorale. Il arrive parfois qu'un condamné se fasse inscrire — bravant les lourdes peines de l'art. L. 91 du Code électoral. L'INSEE auquel les inscriptions nouvelles sont communiquées retrouvera la condamnation et demandera la radiation à la mairie ; ceci explique que certaines radiations interviennent jusqu'à trente ans après la condamnation.

On notera qu'en définitive la radiation dépend de la mairie ce qui peut permettre de retarder la radiation d'électeurs sûrs.

toutes les décisions de radiation, ni le ministère de la Justice, ni celui de l'Intérieur. Cette surprenante incertitude a d'ailleurs inquiété M. Longequeue, sénateur de la Haute-Vienne. A la question écrite posée par lui le 15 mars 1978, le garde des Sceaux n'a fourni qu'une réponse évasive (*JO*, 3 août 1978).

Comment cependant formuler une hypothèse ? Un premier point de départ est donné par le nombre de décisions criminelles et correctionnelles. En 1977 ont été prononcées environ 500 000 condamnations correctionnelles et 1 500 criminelles. Mais en dehors des crimes qui, comme on l'a indiqué, entraînent radiation automatique de la liste électorale, le chiffre de ces condamnations est difficilement exploitable. Dans bien des cas en effet le juge dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour priver le délinquant de son droit de vote, et il faut tenir compte aussi des récidivistes, des étrangers, des mineurs, des condamnations multiples, etc. Une certitude : il y a beaucoup moins de 500 000 radiations des listes électorales pour condamnation par an. En l'absence d'autre renseignement global une enquête auprès des mairies donne des indications intéressantes qui permettent d'approcher la réalité. On s'aperçoit en effet que la proportion annuelle des radiations par rapport au nombre des inscrits varie dans des marges assez étroites d'une mairie à l'autre et reste — dans l'enquête que nous avons faite (5) — toujours inférieure à 2 ‰, se situant en moyenne autour de 0,9 ‰. Rapporté au corps électoral français qui comprenait environ 35 000 000 de citoyens aux élections législatives de mars 1978, on obtient un nombre annuel de radiations de l'ordre de 30 000 — les tribunaux useraient donc avec modération de leur faculté de retirer les droits civiques des condamnés. Il semble que ce nombre s'accroisse ces dernières années en même temps que celui des instances correctionnelles.

Cette approximation ne répond malheureusement pas à la question capitale qui est de savoir combien de personnes sont actuellement privées de leur droit de vote à la suite d'une condamnation. Ici aucune donnée concrète n'est exploitable, on ne peut qu'énumérer des facteurs d'incertitude. Le premier provient des lois d'amnistie qui périodiquement relèvent des condamnés de leurs peines (6). Pas tous les condamnés d'ailleurs, puisque ces lois — la dernière importante date du 16 juillet 1974 — précisent les condamnations

(5) Cf. p. 59 la note sur les communes qui ont accepté de répondre à cette enquête.

(6) La grâce au contraire n'a d'effet que si la condamnation principale était la privation des droits civiques, ce qui est exceptionnel. La réhabilitation en revanche efface la condamnation.

amnistiées qui varient chaque fois et en laissent une foule de côté. D'autre part on ignore la proportion des radiations définitives par rapport à celles prononcées pour cinq ans (qui permettent de se réinscrire à l'expiration du délai). Enfin il est impossible de déterminer l'espérance de vie moyenne du condamné radié définitivement. Quoi qu'il en soit, il est certain que le nombre de personnes radiées pour condamnation s'élève actuellement en France à plusieurs centaines de milliers et s'il fallait essayer de préciser un ordre de grandeur, on pourrait avancer le chiffre de 500 000 comme une hypothèse non absurde. Soit 1,5 % du corps électoral potentiel, ce qui est considérable.

Par une curieuse extension du Code électoral — en contradiction flagrante avec la présomption d'innocence dont bénéficie toute personne qui n'a pas été condamnée par un juge —, jusqu'à une période récente les *individus en détention provisoire* et les prisonniers dont la condamnation n'était pas définitive se voyaient retirer le droit de vote. Un vieux texte visant aussi les hôpitaux psychiatriques — texte du Second Empire qu'il nous a été impossible de retrouver — et la difficulté matérielle d'organiser le vote, étaient invoqués pour justifier cette situation. La Chancellerie a fini par s'en émouvoir et la loi du 31 décembre 1975 a autorisé ces catégories de citoyens à voter par procuration. La première application de ce texte a été faite lors des élections cantonales de mars 1976, la direction de l'Administration pénitentiaire en ayant précisé les modalités par une circulaire du 16 février 1976. Ces instructions furent rappelées aux directeurs de maisons d'arrêt à l'occasion des élections législatives de mars 1978 par une note du 16 janvier 1978. Ainsi a pris fin une anomalie plus choquante sur le plan des principes que par sa portée. En effet le nombre des bénéficiaires de la loi de 1975 est restreint : sur 26 032 détenus au 1<sup>er</sup> janvier 1975, 11 433 étaient au régime de la détention provisoire et 1 456 en l'attente de l'issue d'une voie de recours (7). Mais il est probable qu'un tiers à peine pouvaient réclamer le bénéfice du vote par procuration. Pour près de la moitié en effet la détention provisoire dure moins d'un mois, il est alors matériellement impossible d'organiser le vote. Il faut tenir compte en outre des étrangers, des mineurs, des non-inscrits et des individus déjà radiés.

Quel accueil a été fait par les détenus à la réforme de 1975 ? On ne dispose d'aucune statistique donnant le nombre de ceux qui ont

(7) Rapport du directeur de l'Administration pénitentiaire au garde des Sceaux, *Revue pénitentiaire*, 1977, p. 180.

demandé à en bénéficier, mais il semble qu'il ait été faible et peut-être même dérisoire. Aucune des mairies, interrogées au cours de l'enquête évoquée ci-dessus, n'avait eu connaissance de procuration établie par un détenu. N'est-il pas compréhensible que celui-ci, avant tout préoccupé par l'incertitude de son sort personnel, se désintéresse quelque peu des enjeux électoraux ? En revanche, il serait utile de connaître la façon dont les détenus pour une longue peine ressentent leur mise à l'écart de la communauté des citoyens. Ne serait-il pas souhaitable, dans la perspective d'une réinsertion progressive du condamné dans la société, de créer une possibilité de réintégration dans ses droits de citoyen si sa conduite donne satisfaction ? Il ne devrait pas y avoir de privation définitive des droits électoraux. C'est d'ailleurs ce qui se passe pour les citoyens irresponsables.

### *Les citoyens irresponsables*

La désignation des représentants est un acte important, grave même. Quelle considération l'entourerait si pouvaient y prendre part des individus inconscients du geste qu'ils accomplissent ou privés du discernement leur permettant de choisir en entière liberté et en toute connaissance ? Seuls votent les citoyens responsables. Et les systèmes électoraux subordonnent à un âge minimum la reconnaissance du droit de vote.

L'adulte peut, lui aussi, n'avoir plus parfois l'entière maîtrise de ses actes. La maladie ou l'infirmité sont de nature à affaiblir sa personnalité, à affecter ses facultés de choix, à le rendre irresponsable. Lorsque seul le corps est atteint, l'individu reste le plus souvent assez lucide de ses gestes — encore qu'on se soit demandé au XIX<sup>e</sup> siècle si un sourd-muet pouvait voter (8) — il n'en est pas de même au cas de maladie mentale. Le statut électoral des malades mentaux en France est particulièrement confus. En effet, seule une minorité d'entre eux sont privés du droit de vote et il n'est pas certain que cette *capitis deminutio* soit régulière.

Le Code civil avait institué en effet, pour les individus se trouvant « dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur », un régime de protection, celui de l'interdiction judiciaire, dont la conséquence, sur le plan des droits civiques, était l'impossibilité de s'inscrire sur les listes électorales. Ce régime a été transformé par la loi du 3 janvier 1968 sur les incapables majeurs, qui substitue la mise en tutelle à l'interdiction judiciaire. Peuvent faire l'objet d'une mise en tutelle les adultes présentant une altération grave et habi-

(8) Cass., 12 nov. 1850, DEVILL., 60, I, 817.

tuelle de leurs facultés mentales (9). Or le législateur, essentiellement préoccupé par la protection de l'incapable dans sa vie civile, a oublié de régler la question de ses droits civiques. Les dispositions transitoires (art. 16, al. 2) prévoient bien que la transformation de l'état d'interdiction judiciaire en tutelle est automatique, cela ne signifie nullement que les lacunes du texte de 1968 puissent être comblées par les dispositions du précédent statut de l'interdit. Aussi bien pendant longtemps, en l'absence de disposition législative retirant le droit de vote aux majeurs en tutelle, aucune notification des décisions de mise en tutelle à l'autorité chargée de tenir les listes électorales ne fut organisée (10) : aussi gravement atteints qu'ils soient les déments pouvaient voter.

Huit ans après la mise en vigueur de la réforme de 1968 cette situation devait retenir l'attention des Pouvoirs publics. Une circulaire du garde des Sceaux du 10 août 1976 a alors prescrit la communication par les greffes à l'INSEE des décisions de mise en tutelle, et depuis la fin de 1976 les radiations sont effectuées sur les listes électorales. Si, cette lacune comblée, tout semble en ordre maintenant, la légalité de la procédure suivie et donc des radiations faites, apparaît comme pour le moins contestable. Comment en effet un ministre peut-il retirer par circulaire le droit de vote à une catégorie de citoyens ? Seul le législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, possède cette compétence. L'analogie entre le régime de la mise en tutelle et celui de l'interdiction judiciaire, leur filiation incontestable, ne permettent pas de déroger à la règle constitutionnelle. Si l'on entend priver les majeurs en tutelle du droit de vote, une modification de la loi de 1978, ou du Code électoral, est nécessaire.

Le nombre des victimes de cette situation est lui aussi difficile à évaluer. De même que sous le régime précédent la proportion des aliénés interdits était minime par rapport à l'ensemble des aliénés (en 1966, il n'y eut que 466 décisions d'interdiction), la part des malades mentaux en tutelle est faible par rapport à la totalité des aliénés et même à la population des hôpitaux psychiatriques (11).

En l'absence de données statistiques sur les décisions de mise en tutelle, on peut ici encore utiliser les résultats de l'enquête menée

(9) Ou corporelles. Mais il semble que cette seconde hypothèse ne donne que très exceptionnellement lieu à la mise en tutelle si les facultés mentales restent intactes.

(10) Claire GEFFROY, *La condition civile du malade mental et de l'inadapté*, Librairies Techniques, 1971, p. 251, n. 12.

(11) Si chacun peut constater que tous les aliénés ne sont pas internés, il est permis d'ignorer que tous les majeurs en tutelle ne sont pas nécessairement hospitalisés.



auprès de certaines communes. Les radiations opérées depuis deux ans seraient à peu près trois fois moins nombreuses que celles faisant suite à une condamnation. Il y aurait donc environ 10 000 majeurs mis en tutelle chaque année. Cette estimation n'éclaire pas le nombre total des citoyens (anciens interdits et majeurs en tutelle) qui se trouvent dans cette situation. Il est probable en effet que la plupart des personnes interdites avant 1968 sont toujours absentes des listes électorales, certaines sont décédées. Pour d'autres — comme d'ailleurs pour des majeurs mis en tutelle — l'interdiction a fait l'objet d'une mainlevée. Quoi qu'il en soit, il est acquis que les citoyens exclus de la représentation pour troubles mentaux sont beaucoup moins nombreux que les condamnés. La relative rareté du recours à l'interdiction avant 1968 et le fait que les mises en tutelle n'entraînent radiation que depuis deux ans à peine permettent d'avancer un chiffre maximum de 20 000.

A la différence de ce qui se passe en matière de condamnation pénale, l'irresponsabilité apparaît donc comme appréciée restrictivement. Contrairement à une idée reçue, tous les aliénés ne se voient pas retirer leur droit de vote. Les hôpitaux psychiatriques accueillent en effet une population importante : 110 709 personnes y étaient internées au 31 décembre 1975 (12) et les admissions ont tendance à s'accroître ; or seule une minorité de ces malades est privée de l'électorat (13). Cette situation n'est pas surprenante et pourrait même peut-être être étendue. L'altération des facultés mentales tout d'abord n'est qu'exceptionnellement assez grave pour enlever tout discernement au malade, pour en faire un citoyen irresponsable. Surtout — à supposer que le vice originel de l'interdiction de s'inscrire sur les listes électorales soit couvert par le législateur — ne serait-il pas judicieux d'autoriser le juge des tutelles à déroger au principe de la déchéance du droit de vote ? Cette possibilité est prévue par l'article 501 du Code civil pour un certain nombre d'actes à caractère personnel pour lesquels la représentation par un tuteur est exclue ; la faculté de relever le malade de son incapacité électorale pourrait figurer au nombre de ces assouplissements. Une telle mesure serait dans bien des cas bénéfique psychologiquement pour le malade et favoriserait l'affermissement de son équilibre mental.

En même temps est-il souhaitable d'aller très loin dans cette voie ? Le malade mental a besoin non seulement d'être protégé

(12) Santé et Sécurité sociale, *Statistiques et commentaires*, 1977, n° 6, p. 73 et suiv.

(13) Les autres peuvent voter éventuellement par procuration. En pratique il semble que cette faculté ne soit qu'exceptionnellement utilisée.

contre lui-même mais aussi contre les influences extérieures. Dans le souci légitime de ne pas ébranler davantage un psychisme vacillant, ne risque-t-on pas de laisser une autre volonté se substituer à la sienne ? On retrouve ici l'interrogation sur la liberté des votes émis par des électeurs âgés, spécialement de ceux hébergés dans des maisons de retraite — ils étaient 337 500 en 1974 (14). Si l'on en juge par l'importance du contentieux que leur vote suscite, leur liberté au moment de l'élection est souvent sujette à caution.

Des aliénés, l'étymologie incite à passer aux étrangers.

### *Les non-citoyens*

La désignation des représentants est réservée aux citoyens, il est peu de règles qui s'inscrivent aussi naturellement dans la logique de la démocratie. Et la tradition vient à l'appui qui montre que, dès les origines grecques et latines, la participation aux affaires de la Cité va avec la citoyenneté. Il a fallu attendre l'époque contemporaine, où les migrations de masse de travailleurs originaires des pays sous-développés ont transformé les données quantitatives d'une présence réduite jusqu'alors à quelques spécimens d'originaux, de transfuges, d'artistes ou de marchands installés durablement sur une terre étrangère, pour voir ce principe mis en question. Le problème du droit de vote des étrangers est né de la mauvaise conscience de l'Occident devant la situation des travailleurs immigrés. Alors qu'ils contribuent par leur labeur à l'enrichissement de nos sociétés déjà prospères, qu'ils paient des impôts dans leur pays d'accueil, peut-on les exclure de toute participation à la désignation des représentants ?

A cette question M. David Ruzié vient de répondre très largement dans un pertinent rapport sur les droits publics et politiques du travailleur étranger, présenté en mai 1978 au Colloque organisé à Clermont-Ferrand par la Société française pour le Droit international. Aussi se limitera-t-on ici à quelques aspects élémentaires (15).

La participation des étrangers à la désignation des représentants pose deux problèmes, l'un juridique, l'autre politique.

Juridiquement, les représentants exercent la souveraineté nationale. Comment ceux qui ne font pas partie de la nation ou du peuple français, qui refusent même peut-être d'y entrer comme la voie

(14) Santé et Sécurité sociale, *Statistiques et commentaires*, 1975, n° 6, p. 6.

(15) Encore qu'à la différence de M. Ruzié nous pensions que le problème se pose dans les mêmes termes pour tous les étrangers installés durablement dans un pays. La référence aux « travailleurs » introduit des résonances économiques et affectives qui brouillent la perspective.

de la naturalisation le leur permet, pourraient-ils prendre part au choix de ces représentants, pourraient-ils peser sur le destin de la communauté ? Une sorte de contradiction interne, d'incompatibilité d'attitudes, prive les étrangers des attributs du citoyen.

Pourtant dans les premières années de la Révolution, au moment où se formait l'idée de souveraineté nationale, son sens était plus incertain. Le principe n'était pas tant affirmé contre l'extérieur ou l'étranger que forgé contre le pouvoir royal : la souveraineté se déplaçait, elle passait du roi à la nation, on voulait éviter qu'elle soit accaparée par un seul. Dans cette perspective, l'exclusion des non-citoyens de la désignation des représentants n'en découlait pas nécessairement. Mais en même temps les textes constitutionnels précisaient que les étrangers pouvaient disposer du droit de vote (Constitution du 24 juin 1793, art. 4 ; Constitution du 5 fructidor an III, art. 10 ; loi du 22 frimaire an VIII, art. 3) suggérant ainsi qu'en l'absence de disposition expresse ils en étaient privés. L'interprétation donnée au principe de la souveraineté nationale débordait donc son inspiration première et, réflexe nationaliste ou réminiscence historique, soulignait que les non-Français n'étaient pas membres de la communauté nationale.

En réalité le débat juridique est assez vain. La question n'est pas en effet tant de savoir si les étrangers ont automatiquement le droit de vote — car alors la réponse est claire : ils ne l'ont pas, ne serait-ce que pour une raison de durée minimum de séjour — que de chercher s'il peut leur être accordé. Et là aussi la réponse est nette : le législateur peut certainement donner le droit de vote à des étrangers. Les représentants de la communauté nationale peuvent décider d'accueillir dans cette communauté qui ils veulent, aussi bien les textes révolutionnaires cités comme la législation sur la naturalisation le démontrent ; à l'inverse, ils peuvent en exclure et ne se privent pas de le faire au lendemain des guerres civiles comme on l'a rappelé.

L'admission des étrangers aux élections est en définitive une question exclusivement politique. S'y mêlent les espoirs et les craintes électoralistes que fait naître tout projet d'élargissement — puisqu'on ne peut plus guère proposer aujourd'hui en temps normal sa réduction — du droit de suffrage. Chacun au sein de la classe politique suppose vers qui pourraient se tourner les nouveaux électeurs.

Mais au-delà de ces préoccupations subalternes, le nationalisme fournit le véritable arrière-plan politique. Le suffrage est national et non universel. N'est-il pas déjà significatif que la mise en cause du lien citoyen-électorat ne soit pas apparue dans la conscience

du Tiers Monde mais au sein des sociétés occidentales au nationalisme ébréché et déclinant ? Les mentalités sont-elles prêtes à accepter l'idée que des étrangers participent aux élections sur un pied d'égalité avec les nationaux, que leurs suffrages puissent décider de la victoire de tel individu ou de tel parti ? Une évolution se fait jour ici en France comme en témoigne un sondage effectué par la SOFRES en octobre 1976 (16). A la question : « Trouveriez-vous indispensable, souhaitable, pas souhaitable, ou inadmissible, que les étrangers qui viennent en France aient les mêmes droits que les Français, y compris, au bout de trois ans, le droit de vote, comme cela se fait dans certains pays ? », le pourcentage des réponses a été le suivant :

Indispensable	19
Souhaitable	49
Pas souhaitable	22
Inadmissible	10

Sorties de l'abstraction d'un questionnaire, les réponses auraient-elles été les mêmes en face de certaines données concrètes du problème ? Le fait par exemple que la proportion des étrangers dans certaines circonscriptions les rendent théoriquement maîtres de l'élection — pratiquement d'ailleurs rien ne prouve que les suffrages des étrangers se porteraient en masse sur le même candidat, ils peuvent se partager entre un souci de conserver une forme de société où malgré tout ils vivent et cherchent souvent à s'intégrer et celui d'une transformation de cette société de nature à améliorer leur sort ; le fait aussi qu'en limitant le droit de vote aux 1 146 000 travailleurs étrangers en situation régulière (17), le corps électoral s'accroîtrait dans des proportions supérieures à l'écart séparant les deux candidats à l'élection présidentielle de 1974 ou la majorité de ses adversaires aux législatives de 1978. Le bien-fondé des conclusions que chacun peut tirer de ces éléments n'a pas à être débattu ici, il n'empêche qu'il serait aventuré de soutenir que l'opinion publique française soit véritablement prête à ouvrir le droit de vote aux étrangers. Même sous la forme, dans un premier temps, d'une participation limitée aux élections municipales.

Il n'est pas sûr non plus que le débat doive être placé, comme le font beaucoup, sur le plan de la justice. Les étrangers souffrent-ils de ne pouvoir prendre part à la désignation des représentants ? S'agit-il pour eux d'une revendication essentielle ? Venant de la

(16) Cf. *L'opinion française en 1977*, SOFRES-FNSP, Paris, 1978, p. 147.

(17) En octobre 1976, *Le Monde*, 6-7 août 1978.

masse de ceux qui constituent la large majorité des étrangers, c'est-à-dire des travailleurs immigrés ou chuchotée de l'extérieur ? N'y a-t-il pas au contraire chez eux une réticence devant cette assimilation qu'on leur propose contre un résultat impalpable ? N'y a-t-il pas pour eux autant de dignité à assumer leur état d'étranger ? Leur exigence première est l'amélioration de leur existence quotidienne : protection contre les employeurs sans scrupule, logement, couverture sociale, écoles, rapports avec les autorités, relations avec la population, etc. Sortis de ce domaine, les étrangers deviennent un enjeu politique, celui-là même signalé plus haut. A terme, avec l'évolution des mœurs et de la société internationale, avec aussi un recul hypothétique et général des nationalismes, la question devrait être reprise, aujourd'hui peut-on croire qu'elle soit mûre ?

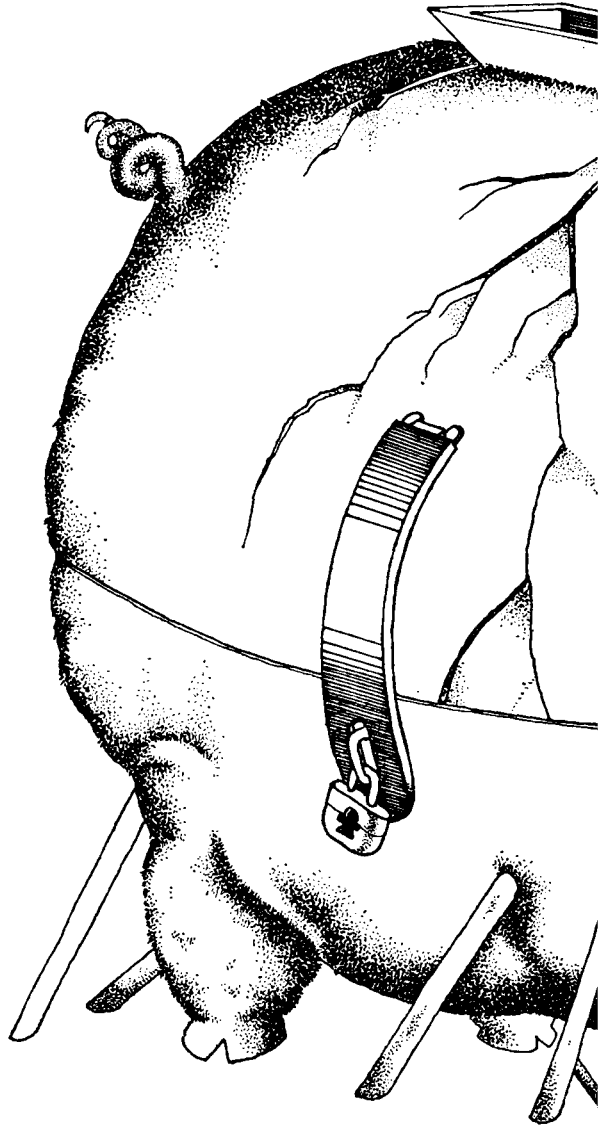
Injustifiées ? Inévitables ? Les incapacités électorales s'étagent entre ces deux pôles, et plus vers le second, faisant apparaître comme utopique de les vouloir supprimer toutes et pour toujours. Elles ne sont pas filles du régime représentatif, on les retrouverait dans toute société, qu'elle se gouverne par la démocratie directe, semi-directe, la cogestion ou la participation. La démocratie ne peut les éliminer, elle s'en accommode, lorsqu'elles ne prennent pas la forme de précautions ou de vengeances politiques. Mais elle peut et elle doit les réduire. La déchéance du droit de vote, cette mort civique, doit rester exceptionnelle, être rarement automatique et jamais définitive.

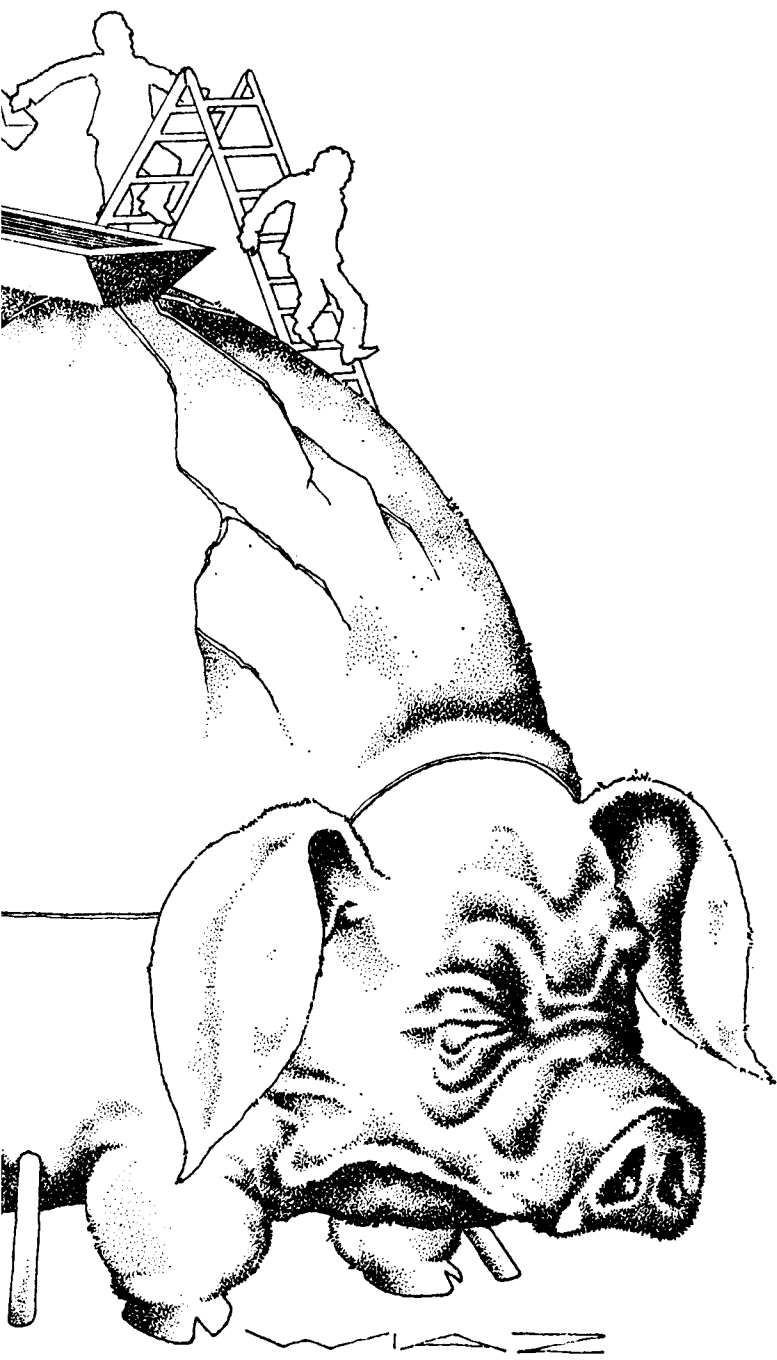
#### NOTE SUR L'ENQUÊTE AUPRÈS DES COMMUNES

L'enquête a été menée par écrit ou oralement auprès d'un certain nombre de communes urbaines. Les démarches faites aussi auprès de mairies en zone rurale ont donné des résultats trop fragmentaires pour être rapportés ici, ils n'infirmement pas substantiellement ceux fournis par les grandes villes, même si la délinquance y laisse peut-être moins de trace.

Les mairies interrogées ne nous ont pas toutes apporté des renseignements de même valeur. Certaines comptabilisent en bloc toutes les radiations des listes électorales, quelle que soit leur origine. Beaucoup ne distinguent pas les radiations pour condamnation de celles pour mise en tutelle. D'autres ne nous ont communiqué qu'un ordre de grandeur et non des chiffres exacts. Toutes enfin ne nous ont pas répondu.

Le régime représentatif vu par... WIAZ





D'autre part, la période de référence n'est pas toujours identique : nous avons demandé les résultats des 12 derniers mois connus ; ici les réponses portent sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 1977 au 31 décembre 1977, ailleurs sur celle du 1<sup>er</sup> mars 1977 au 28 février 1978. Ajoutons que le nombre des électeurs inscrits ayant été donné à des dates différentes, nous l'avons arrondi dans le tableau ci-dessous, ce qui souligne que nos résultats ne prétendent pas à une rigoureuse exactitude scientifique mais déterminent des ordres de grandeur.

On notera que l'écart, déjà non négligeable d'une ville à l'autre en ce qui concerne les radiations pour condamnation, devient considérable pour la mise en tutelle. Certaines mairies, qui ne mentionnent aucune radiation pour cette raison, ne les fondent-elles pas avec les radiations pour condamnation ? Sinon il faudrait peut-être mettre en cause la diligence des juges des tutelles ?

Circonscription	Electeurs inscrits	Radiations pour condamnation	Radiations pour mise en tutelle
Bellac	3 500	2	1
Caen	70 000	108	2
Chambéry	30 000	13	1
Châteauroux	33 000	27	14
La Baule	10 500	10	2
La Rochelle	47 000	33	0
Nice	223 000	235	165
Niort	37 000	9	0
Lille	115 000	208	65
Limoges	91 500	67	31
Paris (19 <sup>e</sup> )	80 000	65	10
Strasbourg	127 000	73	0
Toulouse	207 500	121	0 <sup>(1)</sup>
	1 075 000	971	291
Avignon	52 000	27	
Paris (6 <sup>e</sup> )	40 000	16 (1975)	?
		42 (1972)	?
Paris (7 <sup>e</sup> )	45 000	20-30	?

<sup>(1)</sup> La mairie de Toulouse nous a répondu qu'il n'était « pas possible » de nous donner ce renseignement. On peut se demander si celui-ci n'était pas disponible ou si la mairie ne procède pas à des radiations pour mise en tutelle ?



## *Les associations comme contre-pouvoirs*

Si le mouvement associatif est actuellement l'objet d'une faveur nouvelle (il se crée plus d'associations que jamais et les Pouvoirs publics n'ont jamais été si bien disposés à leur égard) est-ce parce que l'on compte sur lui pour exprimer et représenter des forces qui, en dehors des truchements classiques, ont besoin de cette sorte d'exutoire ? Sans doute. Mais la relation de cause à effet, et plus encore, l'adéquation des moyens aux fins appellent un examen qui n'a pas encore été bien approfondi et dont les courtes observations que voici ne sauraient, évidemment, tenir lieu. D'où vient le besoin ? Que vaut l'exutoire ? Pour répondre à ces questions, il faut d'abord tenir compte d'une histoire assez particulière à la France.

L'association (que les Anglo-Saxons ne distinguent guère de l'entreprise, dans leur conception générale de la *corporation*) souffre, à travers la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 qui l'autorise et l'organise, d'une fâcheuse hérédité. Tolérée, plus qu'exaltée, après des interdictions qui furent le fait, tant des régimes libéraux (protection de l'individu opprimé par les corps intermédiaires de l'Ancien Régime) que des régimes autoritaires (protection de l'Etat contre les coalitions de toute sorte), elle a été dotée d'un statut spécial, postérieurement aux sociétés commerciales et même aux syndicats ouvriers, quand on a dû et pu régler le cas des congrégations religieuses. Ce statut est, par chance, d'un libéralisme si précieux qu'on évite maintenant d'y toucher, de peur de l'abîmer ; mais il souffre de ses origines, ainsi que de son caractère tardif. L'association n'est pas en France, comme en Angleterre, le lieu naturel d'exercice d'une liberté ancienne, traditionnelle, la forme naturelle des actions conjuguées des individus, fondée sur des communautés naturelles de voisinage, d'intérêt ou de conviction. Elle n'est pas, non plus, comme aux Etats-Unis, l'instrument naturel de pionniers qui ont toujours dû ou voulu devancer les Pouvoirs publics dans leur marche vers de nouvelles frontières (territoriales ou opérationnelles) et qui assignent toujours aux Etats,

fédérés et fédéral, un rôle subsidiaire par rapport à celui des groupes privés, constitués spontanément, en vertu de contrats.

On ne saurait dire, pour autant, qu'elle est une construction artificielle ; mais la nature a été, chez nous, trop longtemps contrariée pour qu'il ne reste pas quelque chose de l'ostracisme ancien dans le comportement des divers acteurs de la vie associative, qu'ils soient les héritiers des agents de cet ostracisme ou de ses victimes. Il faut, en tout cas, s'en souvenir quand on analyse l'actuel renouveau et qu'on s'efforce de comprendre les difficultés qui l'accompagnent, afin d'y remédier. L'Etat supporte mal encore les personnes morales qu'il ne contrôle pas, en dehors de celles dont le but mercantile, non idéologique, le rassure plutôt, quoi qu'il dise. Il s'applique à les protéger par des moyens semblables à ceux qui lui ont permis de les contenir, en prétendant remédier à leurs faiblesses — plus qu'à contenir leurs forces — par des « incapacités » juridiques qui procèdent de précautions tutélaires. Il s'ensuit que le mouvement associatif français n'est pas encore « majeur », qu'il s'agisse de sa fonction *représentative* ou de sa fonction *gestionnaire*.

C'est la première de ces deux fonctions qui nous importe ici ; mais elle est tellement liée à la seconde qu'on ne peut guère l'en dissocier. La « défense » et l'« autogestion » (ou « participation »), suivant le vocabulaire actuel, ne sont pas le fait d'organismes à ce point distincts, dans la pratique sociale, qu'il soit réaliste de parler de l'association comme force représentative, en laissant de côté la part qu'elle prend, de mille manières, aux prestations de services. C'est l'ensemble des associations qui constitue une telle force, pour autant qu'il soit raisonnable d'exprimer au singulier une telle diversité. Dans la vie collective, la plupart des « médiateurs » sont polyvalents. Chez les associations, il est rare qu'une fonction exclue totalement l'autre : on formule et on exprime des opinions en même temps qu'on rend des services. Cette complexité naturelle, plutôt heureuse, contrarie quelque peu tous les essais théorisans de typologie.

#### *Pour quelles nécessités ?*

La faveur actuelle du mouvement associatif répond, cependant, à des besoins qu'on peut classer, tant du côté des individus que du côté des institutions.

Du côté des individus, il y a, fondamentalement, l'insatisfaction laissée par les médiations institutionnelles, au premier rang desquelles les médiations constitutionnelles. Les instances représentatives créées par la loi sont accusées d'amortir les élans de la vie, sinon de les tuer, de défigurer les espérances et les tendances, par

l'effet de traducteurs imparfaits ou infidèles. Ces intermédiaires fondamentaux, aux divers niveaux, que sont les élus du suffrage universel, à mesure que le temps passe après leur investiture, paraissent substituer leurs propres ressorts, actions et réactions, aux mandats reçus et former des écrans isolants ou déformants. Il y a là une fatalité, qui tient plus à la nature des choses qu'à la perversion des hommes. L'unicité de la représentation dans chaque filière lui confère un monopole ; son caractère « officiel », qui la sacralise, détermine le phénomène de « cléricisme » qu'on retrouve dans tous les appareils des corps constitués : églises, universités, parlements, grandes administrations... Même les élus (pas seulement les « mandarins », recrutés au mérite ou à la faveur), quand ils deviennent officiants, quand ils exercent un pouvoir reconnu, quand ils participent à un système de puissance publique, n'eussent-ils pas ou pas encore à opérer en tant que chefs, cessent, dit-on, d'être authentiquement des interprètes. Bien que le phénomène se soit produit de tout temps, l'intolérance qu'il détermine est relativement récente. A mesure qu'il se sent plus libre et plus conscient, dans les pays les plus évolués, le citoyen se contente de moins en moins facilement d'une carte d'électeur pour compléter son pouvoir d'achat. Il lui faut d'autres moyens de se faire entendre et d'exercer une influence, des médiateurs plus divers et plus accessibles pour se défendre, pour avoir une part plus active aux actes qui le concernent, pour n'être pas seulement enregistré et perdu dans la foule.

Le gigantisme des collectivités constituées — nations et villes — n'inspire pas seul le foisonnement des organismes sociaux spontanés, bien qu'il en soit, sans doute, la cause principale. La complexité de la vie moderne, qui a bien d'autres origines, explique encore de mille manières l'espoir de chacun d'échapper au grégairisme par le fractionnement du troupeau, comme s'il voulait corriger cette complexité par une autre. On ne se sent pas suffisamment apparenté au chef de l'Etat, à son député ou à son maire, même quand on l'a personnellement choisi, on n'est pas, en fait, dans les grandes agglomérations, tellement plus proche du second et du troisième que du premier qu'on puisse se passer d'autres filiations, d'autres filières, pour remédier aux carences de celles-là ou les contrecarrer.

En même temps qu'il a tendance à multiplier ses points d'appui face aux pouvoirs, le citoyen cherche à exercer une influence plus directe, dans des ensembles plus limités que les collectivités publiques, sur les initiatives et sur les activités qui façonnent sa vie quotidienne. S'agissant de concilier le mieux possible l'indivision des moyens et l'autonomie des personnes, l'association paraît la forme la plus

naturelle ou la meilleure école de l'*autogestion* dans le domaine social.

Il se trouve que les besoins nouveaux des institutions viennent à la rencontre de ceux des individus : les Pouvoirs publics redécouvrent l'utilité des corps intermédiaires au sortir de l'ère jacobine. Leur sincérité, leur détermination sont-elles encore douteuses ? Leur attitude, en tout cas, n'est convaincante et durable que si ses raisons sont fortes ou si on les renforce, en agissant sur les causes d'hésitation. Elle procède d'abord d'une recherche plus anxieuse, parce que plus indispensable, du consensus. Des citoyens, devenus plus instruits, plus informés, plus exigeants, contestent ou désobéissent davantage et rendent ainsi plus difficile l'exercice du pouvoir. Les dirigeants — élus et administrateurs — reconnaissent donc qu'ils ont eux-mêmes intérêt à expliquer, à consulter, à négocier, pour que leurs décisions reçoivent un meilleur accueil. Il leur faut des relais, sous forme de groupements, à la fois représentatifs et responsables, de petites coalitions traduisant des volontés réelles et capables de s'engager au nom de leurs membres.

L'administration, d'autre part, reconnaît de mieux en mieux qu'elle ne peut se charger de tout vis-à-vis de la collectivité, qu'elle a intérêt à *faire faire* le plus possible, plutôt qu'à faire, pour ne pas surcharger son appareil au détriment de son efficacité et pour que les administrés s'en prennent à d'autres qu'elle lorsqu'ils sont mécontents.

#### *Avec quelles difficultés ?*

Mais le changement dans la politique administrative, s'il paraît irréversible, ne va pas sans tâtonnements ni contradictions. Les courts-circuits qu'on désire opérer entre demandeurs, décideurs, usagers et censeurs se font difficilement ou posent des problèmes ardu, par suite de faiblesses et d'abus. C'est de ces obstacles qu'il faut désormais s'occuper, les principes ne faisant plus question.

La première difficulté est celle de la légitimité, de la crédibilité des associations comme acteurs puissants et responsables. Elle résulte d'un paradoxe : la forme associative n'a de vertus vis-à-vis des institutions que si elle demeure plus spontanée qu'elles, plus foisonnante, plus mobile, sans trop craindre l'éphémère, ni l'inorganisé ; elle contredit quelque peu son essence et compromet son originalité dès lors qu'elle se prête à des constructions rigoureuses et durables ; et, cependant, pour s'insérer dans la machinerie, elle doit convenir à des rouages qui ne soient pas trop différents des autres, ceux des administrations et des entreprises. L'association doit être prise au sérieux et mériter la confiance, sans pour autant tuer le vivant, par crainte de l'erreur ou de la mystification. Se prêtant

micux qu'aucune autre formule à l'innovation et à l'expérience, sans quoi rien ne progresse dans la société, il ne faut pas qu'on puisse la récuser au nom de la sécurité, de l'équilibre, de l'authenticité, quand elle veut jouer un rôle organique.

En des domaines où c'est la vie, non le droit, qui doit déterminer les normes et fonder les pratiques, les bonnes solutions sont, dans la plupart des pays comparables au nôtre, le résultat d'une lente construction. Or nous sommes, quant à nous, presque des débutants et notre tendance naturelle est, on le sait, de réglementer plutôt que de constater, parce que nous sommes pressés quand nous nous apercevons que nous sommes en retard et que nous ne supportons pas longtemps des situations qui ne sont pas décrites et consacrées en termes clairs, satisfaisants pour l'esprit. D'où, chez nous, le jeu croisé des questions d'ordre juridique, structurel, que s'adressent les uns aux autres les Pouvoirs publics, centraux ou locaux, et les associations, qu'elles soient dites de « défense » ou de « gestion ». « Reconnais-moi, fais-moi place. » « Fais-moi la preuve de ce que tu vaux. » Comment éviter que cela ne tourne au dialogue de sourds, n'exacerbe les méfiances réciproques et les irritations ?

De part et d'autre, les soupçons sont, il est vrai, souvent fondés. Bon nombre d'associations pratiquent l'illusion ou la captation et produisent, par conséquent, de faux reflets. Elles sont l'exception à combattre, sans trop influencer la règle. Il est vrai que des personnes physiques se servent de personnes morales, assez fictives, pour poursuivre leurs propres fins, pour obtenir des résultats particuliers sous le couvert d'actions générales. Ainsi, dans les domaines de l'environnement et de l'urbanisme où l'on s'efforce parfois de donner à la défense d'intérêts limités le tour de mouvements d'opinion. Mais il est normal qu'à ses débuts une démarche, qui sera ensuite le fait de personnes assez nombreuses pour mériter d'être prise en considération, se réduise à quelques promoteurs, intuitifs et agissants, sans lesquels des tendances légitimes et des manifestations significatives seraient restées en suspens, n'auraient jamais pris corps. Il faut donc que les justifications soient exigées, que les vérifications soient opérées, ni trop tôt, ni trop tard. C'est tout le problème de « l'agrément » des associations ou de leur « reconnaissance » par les autorités qualifiées.

Il est également vrai que des associations bien constituées pour être représentatives ont, parfois, une expression faussée par un défaut de fonctionnement : des animateurs vraiment élus, mais trop autoritaires ou trop habiles, substituent, en fait, leurs opinions propres à celles qu'ils sont censés traduire, parce qu'ils ne font pas jouer correc-

tement la démocratie interne dans leurs organismes, selon les statuts affichés. C'est à bon droit que les Pouvoirs publics, là aussi, pourraient exiger les preuves d'une médiation authentique avant de faire confiance. Mais comment ?

Une seconde difficulté de la coopération des associations et des institutions dans la vie collective est l'insuffisante autonomie des premières par rapport aux secondes. Les associations ont besoin des institutions pour vivre et doivent se soumettre à leur surveillance. Malencontreusement, on appelle, en France, « tutelle » un type de relations qui devrait être beaucoup plus contractuel que hiérarchique. Le problème est presque le même ici que pour les collectivités locales et pour les entreprises. Comment l'Etat, dont le soutien matériel est nécessaire et à qui il appartient de veiller à la bonne conduite, doit-il se comporter vis-à-vis de ces pouvoirs seconds pour qu'ils ne soient ni déréglés ni dépendants ?

De nombreuses réflexions sont en cours à ces fins (1). Deux pistes semblent particulièrement importantes pour aboutir à un statut souple de ces contre-pouvoirs, pris au double sens de l'adverbe *contre* : face à face et côte à côte, ambiguïté fructueuse.

1. Parce que tendre la main et brandir le poing en même temps n'est pas déontologiquement simple, les associations, afin de dépendre moins des subventions (qui pourraient revêtir elles-mêmes un caractère plus contractuel, moins discrétionnaire), devraient être à même de se procurer, grâce à des encouragements fiscaux, plus de ressources directement dans le public. Les contribuables, s'ils donnaient à une petite partie de leurs impôts l'utilisation qui leur convient, agiraient sur le « service public » en désignant à la fois, suivant leurs vœux, les tâches et les organes que ce terme englobe. Cela se fait à l'étranger beaucoup plus qu'en France.

2. Les associations, pour n'être pas moins « capables », juridiquement, que les individus qui les constituent, devraient être davantage habilitées à ester *en justice*.

Ces deux voies de réforme nécessiteraient beaucoup plus d'explications. Elles impliquent qu'un bon système de sélection — objectif, compréhensif, mais rigoureux — soit mis en place pour que bénéficient de ces deux facultés, financière et juridique, les associations les plus représentatives et les plus utiles. Le problème est très compliqué. On travaille activement, depuis peu, à sa solution.

(1) Notamment à l'Association pour le Développement des Associations de Progrès, 9, rue Vauvilliers, 75001 Paris.

# *Autogestion et pouvoir*

## *Compte rendu de travaux effectués à l'Ecole nationale d' « autogestion »*

*Pendant les six derniers mois de sa scolarité, l'Ecole nationale d'Administration comporte des enseignements à options dont le thème est déterminé par les élèves eux-mêmes. En 1976, nous nous sommes trouvés une vingtaine avec des camarades de l'Ecole nationale supérieure des Postes et Télécommunications à choisir pour thème d'option l'autogestion.*

*Nous avons centré, avec l'aide de M. André Jeanson, qui fut chargé de l'enseignement de cette option, nos travaux sur une série de réunions avec des intervenants de deux types ; les premiers appartenant aux milieux politiques et syndicaux avaient l'autogestion pour projet, les seconds se rattachant à diverses spécialités des sciences humaines traitaient leurs recherches sur les phénomènes de pouvoir\*.*

*L'article que nous proposons vise à rendre compte de ce que nous avons fait, découvert ou vécu à l'occasion de ces entretiens, à l'occasion de cette option sur l'autogestion. C'est pourquoi il se présente un peu comme un puzzle ; il s'y trouve, tout d'abord, en guise d'introduction, une série de questions, longue série esquissant les pistes pour des approfondissements éventuels. Puis, cinq interventions de membres de cette option, c'est-à-dire cinq façons de dire la même expérience ou plus exactement les différentes expériences.*

*En adoptant cette formule ouverte qui juxtapose des indications ou des perceptions de l'un ou de l'autre sur le fonctionnement du groupe, sur le contexte de l'école, sur le sens de l'autogestion, sur ses conditions de possibilité, on s'est gardé d'une synthèse aléatoire et réductrice, on s'est gardé de « refaire notre (petite) histoire », volontairement.*

\* Liste des intervenants entre novembre 1976 et mars 1977 (nous avons en effet prolongé nos travaux bien au-delà de la fin de notre scolarité) : Albert Meister, Yvon Bourdet, Edmond Maire, Gilles Martinet, Jean de Caumont, Edgar Morin, Henri Laborit, Michel Rocard, la section CFTD de Renault - Le Mans, Gérard Mendel, Roland Barthes, Marc Guillaume, Robert Laffont, André Lussatto, Michel de Certeau, Pierre Rosanvallon, Pierre Clastres, Nicos Poulantzas, Michel Serres, Jean-Louis Comolli.

## *En guise d'introduction*

L'autogestion est « à peine croyable » : le mot a été recueilli par tous, même s'il n'était employé par aucun — ou presque — dans la plupart de leurs travaux. Cela doit tenir à une consonance de radicalité dans le mot même. Son ambiguïté pourtant — *autogestion* —, si elle est soulignée, n'entrave pas une appropriation bienveillante mais inquiète. L'autogestion semble pouvoir figurer au bout de chacune des recherches sur le pouvoir, quelles que soient leurs extrémités.

Examinons certaines de ces « extrémités » :

L'autogestion peut-elle être l'utopie de la négation du pouvoir ?

L'autogestion peut-elle être la subversion qui est celle des insaisissables pratiques retorses des gens, qui se placent dans le langage du pouvoir en en bouleversant les sens ?

L'autogestion est-elle la résistance sans merci à l'Etat, au pouvoir ?

L'autogestion est-elle l'assurance ou l'énonciation de multiples apprentissages politiques d'un type nouveau ?

### 1. *Nier le pouvoir ?*

Nier le pouvoir, c'est bien plus que le combattre. C'est imaginer ou se rappeler qu'il peut exister des sociétés sans pouvoir. Tout pouvoir s'appuie sur du discours, sur des phrases « allocutoires » et conclusives tendant à *dire le vrai* : faut-il se taire ? L'autogestion, est-ce le geste ?

Tout pouvoir capte les flux contre les corps, contre leur autonomie, contre leur liberté. L'autogestion est-ce le corps, libéré ?

Tout organisme humain recherche la gratification. Sa réalisation dans la dominance, dans le système du pouvoir, de la hiérarchie, est une des modalités bien aléatoires de cette recherche, car elle ne



peut que générer les comportements de fuite et d'attaque, dans les meilleurs des cas, sinon ceux d'inhibition et d'angoisse accumulés. L'autogestion est-ce la recherche d'une autre piste pour la gratification, qui évacuerait la dominance ?

Tout pouvoir repose sur le désir de soumission. L'autogestion est-ce à l'image des sociétés primitives, sans Etat, exorciser à la fois le pouvoir et le respect du pouvoir ?

2. *L'autogestion est-elle déjà là ?*

Placées dans le langage du pouvoir, mais le détournant, le dérivant (et à la limite lui donnant son unique chance de fonctionner), les pratiques de traverse, de ruse, quotidiennes, silencieuses, incodables et atopiques, sont-elles déjà des pratiques autogestionnaires, des tactiques autogestionnaires ?

3. *L'autogestion est-elle la résistance sans merci au pouvoir, à l'Etat, inscrite volontairement dans son champ, dénonçant l'invéraisemblance, le manque de crédibilité du pouvoir, une « tactique du non qui déplace la géographie de la légalité en lui substituant une référence plus fondamentale ? » (1).*

Est-ce le déboîtement incessant face au discours dominant toujours recomposé ? L'autogestion est-ce l'apprentissage de la vigilance, du soupçon à l'égard de toutes les formes de pouvoirs, pour les empêcher ou les circonscrire ? Est-ce la contestation de tous les ressorts profonds du pouvoir, à savoir le produit et l'outil ?

4. *L'autogestion est-elle aussi l'annonce ou l'énonciation de nouvelles pratiques de pouvoir ?*

Est-ce la tentative d'une réappropriation du pouvoir du langage, qui fasse que « se différencier ne soit plus s'exclure ? » (2).

Est-ce l'apprentissage stratégique de ce qui est « normal, croyable ou juste » (3), par un exercice collectif de la décision sur des lieux d'expérimentation, des lieux propres, croyables, mais diversifiés dans le temps (importance de l'événement) et dans l'espace ?

L'autogestion pose toutes ces questions.

D. V.

(1) M. de CERTEAU, *Mystique violente et stratégie non violente*, *Le Monde diplomatique*, mai 1976.

(2) Roland BARTHES, *Roland Barthes par lui-même*, p. 88.

(3) M. de CERTEAU, *ibid.*, *Le Monde diplomatique*, mai 1976.

L'autogestion : une déclinaison d'aujourd'hui pour le mythe de 1968 ; le concept positif et inversé de celui d'aliénation, comportant une résonance égale de radicalité ; l'écho de pratiques sociales neuves et fortes qui donnent à croire et qui réhabilitent une question aiguë : « D'où viennent les idées justes ? » ; un « phénomène » théorique qui questionne à la fois la société civile, la société politique, leur ligne de partage, et donc l'Etat. Il est bien exact que l'autogestion est un thème mobilisateur.

Disons simplement que nous avons été quelques-uns, à l'ENA, en 1976, à nous mobiliser sur ce thème.

Pourquoi insister, comme nous le faisons, à travers ces pages, sur notre « façon de faire » : au lieu de tout consacrer aux résultats, à nos conclusions ?

D'abord, parce que le processus n'est pas moins important que la finalité.

Puis aussi, parce que nos résultats ne sont pas des conclusions. A l'issue de la scolarité, nous nous sommes refusés à effectuer « une synthèse même partielle » : nous avons demandé au contraire à continuer nos travaux — ce qui nous a été accordé — pour poursuivre nos questionnements.

Du reste, le groupe lui-même n'a jamais voulu ou su se séparer explicitement.

Quel a été notre choix ? Confronter deux discours actuels sur le pouvoir qui semblaient et semblent encore s'ignorer largement : celui des partis, des mouvements sociaux et syndicaux dont le projet se rattache à l'autogestion et celui des sciences humaines (ethnologie linguistique, biologie, phénoménologie, psychanalyse, sociologie...), lorsqu'elles analysent les phénomènes de pouvoirs.

Bien au-delà de ce que nous avons fait, ou même de ce que réalise dans le même sens une revue comme *Faire*, il faut développer cette confrontation.

A noter que si cette confrontation avait eu suffisamment d'ampleur à temps, elle aurait permis une réponse argumentée de la part des forces autogestionnaires à la marée des nouveaux philosophes de résistance au goulag, mais aussi par amalgame au socialisme ; l'autogestion n'était-elle pas cette réponse ? Qui l'a dit ou écrit ?

Ainsi, pour revenir à notre groupe, il n'a rien conclu, il a accumulé les questions.

Ce qui fait fonction d'introduction à nos différents points de vue rend compte d'un certain nombre de ces questions.

La formulation même de nos interrogations sur le sens de l'autogestion : l'autogestion nie-t-elle le pouvoir (1) ? Est-elle déjà là (2) ? Est-elle la résistance sans merci au pouvoir (3) ? Est-elle l'annonce de nouvelles pratiques de pouvoir (4) ? — pourrait suggérer une réponse un peu rhétorique du genre : mais l'autogestion, « c'est un peu tout cela, précisément ». Ça l'est peut-être en effet, mais ce qui serait gênant dans une telle formulation, très syncrétique, c'est que, dans sa généralité, elle risquerait d'avoir pour effet de nous délivrer d'un exercice qui semble strictement nécessaire du point de vue, à la fois de la théorie et de la pratique autogestionnaires : à savoir, la confrontation successive, le rapprochement méthodique de ces diverses questions.

Par exemple, est-il contradictoire de combiner les deux dernières questions (3) et (4) ? L'autogestion, résistance au pouvoir et/ou définition de nouvelles pratiques de pouvoir ? L'autogestion n'est pas que la résistance au pouvoir, à l'État, elle n'est pas l'anarchie, elle n'est pas l'absence de projet caractéristique chez les nouveaux philosophes.

Elle est en même temps qu'un mouvement contre un mouvement pour : une demande de nouvelles pratiques de décision, d'apprentissage collectif des pouvoirs. Mais, inversement, l'autogestion n'est pas qu'un mouvement pour, car ce serait ignorer les phénomènes de reconstitution des pouvoirs qui s'approprient, des dominances qui se consolident : d'où le mouvement contre, la vigilance nécessaire élevée à la hauteur de stratégie politique.

A rapprocher cette autre question « l'autogestion est-elle déjà là ? » des deux précédentes perspectives de l'autogestion en tant qu'indissociable mouvement pour et mouvement contre le pouvoir, on affronte une autre forme de contradiction dont la résolution paraît plus hypothétique, mais déterminante.

En effet, la distinction paraît fondamentale entre les deux propositions : d'un côté, ces pratiques occultes, par lesquelles les gens s'auto-organisent en dépit des filières et des codes, « bricolant (dans le catalogue de La Redoute) le vocabulaire des produits pour construire les phrases silencieuses de leurs intérêts ou de leurs plaisirs », improvisant sur la chaîne, n'appliquant pas « le règlement pour que l'entreprise puisse marcher », inventant de surcroît « toutes sortes de ruses pour laisser croire à la direction, à ses contremaîtres et à ses contrôleurs, qu'ils appliquent les directives imposées à la lettre » (1). De l'autre côté, des demandes volontaristes de contestation explicite de toutes les formes abusives de pouvoir et d'exercice différencié de nouveaux pouvoirs. D'un côté, les « trajectoires indéterminées », de l'autre, des stratégies politiques ou sociales.

N'y aurait-il pas à esquisser une stratégie autogestionnaire qui sache se ressourcer dans les subtilités et les ténacités des « trajectoires indéterminées » ? N'y aurait-il pas aussi à apprendre à faire jouer ces stratégies sur ces trajectoires de telle façon que celles-ci ne servent plus, en dernier ressort, comme elles le font généralement, à fluidifier le système mais à le gripper quand il le faut ? Questions ouvertes.

A l'issue de tous ces rapprochements méthodiques, intervient celui qui peut paraître central. Les trois perspectives que nous avons combinées peu à peu s'inscrivent toutes, d'une façon ou d'une autre, dans le champ du pouvoir. La dernière question se fait donc pressante : et si l'autogestion était la négation même du pouvoir ?... Interrogation forte, mais un peu mythique ; Pierre Clastres écrivait : « L'Etat apparaît lorsque la société a cessé d'exorciser ce qui est destiné à la tuer : le pouvoir et le respect du pouvoir » (2). Mais exorciser ce n'est pas nier, c'est chasser les démons.

Denis VERRET.

(1) M. de CERTEAU, Trajectoires indéterminées, dans *Traverses*, mai 1976, n° 4, p. 5.

(2) P. CLASTRES, *La société contre l'Etat*.

## *A la manière de...*

« Ancien élève de l'Ecole nationale d'Administration », voilà qui résonne comme une épitaphe dans le grand cimetière des illusions, mais c'est aussi un titre, une qualité, une essence même qui oblige à supposer qu'il y avait quelque chose à apprendre.

Et, en effet, un savant libéralisme proposait à la digestion des impétrants déjà repus de certitudes les comestibles bien traditionnels du bon usage de l'Etat. Le menu du jour, proposé par les gestionnaires de la Science administrative, ne suscita pas l'appétit d'un petit nombre qui considérait qu'il n'était pas surréaliste d'oser parler du Pouvoir et de ses états dans un lieu où en principe, et fréquemment sur le mode onirique, il est question de Pouvoirs.

Entre l'indestructible thème de la Défense nationale et l'infatigable politique des revenus, on avait bien tenté, par goût provocateur, de proposer une option « psychanalyse et pouvoirs ». L'implication personnelle apparaissant trop probable et la sanction d'un examen n'apparaissant pas être une guérison, le thème déplut et ne recueillit que quelques suffrages d'autant plus élégants qu'ils étaient inutiles. C'est alors qu'un quarteron nourri au lait de la misanthropie des pouvoirs rejoint par quelques élèves de l'ENSPTT réussit après de sourdes tractations à faire passer le thème de l'autogestion.

La très tolérante école y trouva assurément une justification de son libéralisme proclamé et le gros de la promotion y puisa un moment rare de détente ricaneuse devant un comportement suicidaire qui certainement pourrait éclaircir les rangs des prédestinés aux plus nobles offices.

Afin de mieux cerner la « Bête », les rabatteurs patentés de l'historico-juridique et du politico-administratif administrèrent le parcours de notre cavalcade. L'autogestion c'était d'abord la Yougoslavie

et de façon plus pertinente l'histoire des échecs yougoslaves. Le dénombrement et le quantifiable ne pouvaient en ces lieux de science perdre leur privilège. De façon consolante, le programme fut assaisonné d'exigences de droit constitutionnel approfondi et de prônes sur les contradictions de la planification décentralisée. La démarche réductionniste et pessimiste qui était ainsi dessinée ne préluait guère à l'autogestion de notre option autogestion. Au tribunal du savoir, quelques procureurs sans malice devaient requérir devant notre assemblée qui n'avait plus qu'à consigner scrupuleusement sur le registre de ses déceptions les phases martelées dans la forge de l'ennui et de l'oubli.

La première séance fut longue ; il s'agissait dans le cadre imposé de ménager quelques espaces de parole libérante.

A. Jeanson, investi par l'autorité tutélaire d'un rôle de guide, fit les premiers pas en refusant d'endosser l'habit de lumière que porte tout maître de conférences à l'ENA. Il voulait nous rejoindre et pour cela que nous propositions une démarche nouvelle où nous aurions pu prendre en main notre propre option. L'excès de liberté un instant entrevue eut un effet asphyxiant comme un surcroît d'oxygène. Non, cela était dangereux et rédhibitoire pour des esprits et des corps dressés pour le massage scolaire.

Passivité, retenue, déférence, hiérarchie, dissimulation de l'aveu de sa propre ignorance, incapacité de croire que la prise de parole n'est pas forcément la voie ( $x$ ) du ridicule et risée aux yeux d'un groupe qui après tout était à la compétition comme on est à l'ENA. On dressa un catalogue de personnalités dont la science irrécusable nous donnerait à penser ce qu'il faut penser de l'autogestion et comment il faut la penser. Tout cela fonctionnerait pour nous, sujets passifs, dans le morne, l'amorphe et l'aphone.

A la seconde séance, la conviction d'être ficelés, refaits, d'être les passifs intégraux et contradictoires d'un projet qui supposait une présence, une implication, une existence fut si forte que par l'effet du rire le groupe entra en fusion. Tout un chacun, je crois, écrasé par la fatalité du dérisoire que nous allions subir, eut un moment de honte et d'angoisse mêlée devant la dilapidation d'un temps commun qui allait conjuguer abnégation avec autogestion.

Et voilà que l'allégresse de notre incartade secoua cet air lourd et que le sens de l'humour sauva notre autogestion de l'embaumement. Les voix ne pouvaient venir d'*avant* pour renouer ce qui a pu être rompu, réveiller les oublis, maintenir les vieux discours ; elles devaient venir d'*après* et de l'espace qu'un air de fête venait le libérer.

Le sentiment d'un devenir et d'un but commun aiguïsa le sens

de la mesure là où on aurait pu craindre brouhaha et cacophonie et le respect de l'expression non maquillée de tout un chacun engendra une communauté d'efforts qui ne laissa qu'une part congrue à la rivalité. L'importance du thème de l'autogestion nous força donc à nous impliquer et à nous dépouiller des habitudes du vieil homme.

Tout un champ d'investigations, nouveau pour la plupart d'entre nous, s'ouvrait à notre ambition de parcourir des terrains que l'ENA laisse en friche. L'ethnologie, l'éthologie humaine et animale, la biologie du comportement, l'analyse du langage, nous semblèrent les approches nécessaires de la compréhension des mécanismes de la domination et de la dépendance. Le phénomène politique supposait ainsi une critique des conditions dans lesquelles peuvent naître une pensée et une pratique de changement social qui ne soient pas porteuses du germe totalitaire. La politique traditionnellement reçue comme « art de gouverner » ou « science du pouvoir » pouvait être conçue comme une entreprise d'autoproduction de nouveaux liens entre les individus, les groupes et les collectivités. La prétention à unifier, à réconcilier la société avec elle-même en gommant la dynamique des conflits et la réalité des phénomènes de classes, à entrer dans l'absence d'histoire, ce qui est le but et l'enjeu des totalitarismes, tout cela apparut reposer sur le postulat que l'individu n'existe que social et que le bon usage de l'Etat consiste à le forcer à être uniquement tel. A une économie des inégalités il était possible de substituer une sociologie des différences dont le principe ne serait pas l'exclusion ou la censure.

Didier VANDENDACLEN.

## *Autogestion et institutions*

L'autogestion c'est la mise en question radicale de la délégation, la mise en cause de la représentation. Il n'est donc pas surprenant que la structure sociale qui a l'autogestion pour discours soit, dans la pratique, rien moins qu'autogestionnaire. Les structures comme le fonctionnement des partis ou des syndicats de travailleurs en fournissent amplement l'illustration.

Faute de distinguer autorité (ce qui rend croyable) et pouvoir (ce qui exerce une force), les structures des partis ou des syndicats ne font que reproduire — et amplifier — le système hiérarchique de pouvoirs qu'elles ont pour mission de combattre.

L'expérience autogestionnaire, qui assure la prédominance des pratiques sur le discours, ne se limite-t-elle pas, dans ces conditions, à une « micropolitique », valable pour de petits groupes ?

L'apparition dans le champ social de petites unités qui tentent d'intégrer la particularité dans l'expérience autogestionnaire, faisant apparaître un découpage social différent de celui fixé par les idéologies et l'oppression économique du siècle dernier, constitue en effet un terrain d'élaboration de pratiques nouvelles. Mais à leur tour ces petites unités, récusant l'institution des grandes structures, pourront-elles innover sans devenir à leur tour une nouvelle copie de l'institution ?

René BLETTERIE.



## *Pris au piège ?*

Lorsque les futurs gestionnaires de l'appareil d'Etat, quel que soit le degré de leur non-conformité au modèle, réfléchissent sur l'autogestion, on peut sans doute y voir un indice supplémentaire d'une « crise idéologique » de l'appareil d'Etat. Mais ne doit-on pas davantage craindre qu'il s'agisse en fait de la recherche d'un nouveau modèle de régulation sociale et de résolution des antagonismes ?

Et c'est sans doute ce que voulait nous signifier Henri Laborit lorsque, après avoir laissé entrevoir que les recherches les plus récentes en biologie indiquaient qu'il existait des milieux dans lesquels le désordre et l'aléatoire se résolvaient en organisation structurée, il s'est refusé à en dire plus. Avait-il le droit de donner une nouvelle recette au politique ? Et combien celle-là était alléchante, qui lui permettrait de perpétuer l'aliénation sociale sous l'apparence de la liberté.

Mais ces craintes ne pourraient malheureusement trouver d'autres sujets. Car l'autogestion fut dans tous les discours dévoyée de deux manières : soit qu'on n'en parla guère pour préférer un discours sur le pouvoir, soit qu'on la réduisit à un champ d'intervention très limité.

De la première hypothèse nous avons déjà parlé avec nuances en introduction. Sur la seconde il paraît nécessaire de dire ceci : l'espoir de l'autogestion porte à l'évidence sur une pratique généralisée, la recherche de rapports individuels libres et ahierarchiques, la maîtrise par l'homme de son histoire et pour tout dire enfin, sur « une hausse immédiate du plaisir ».

Nos interlocuteurs n'ont pas joué de ce qu'ils rejettent ainsi dans le romantisme. Ils ont préféré exposer froidement les expériences en cours, disséquer les contre-pouvoirs ou rappeler les axes essentiels des théories prolétariennes. Confusément nous aurions pu sentir que

toutes les démarches partielles contiennent en soi l'impossibilité d'un changement global, et que les théories générales ne conduisent guère aux sabotages positifs de la société du pouvoir.

Mais le mur (sur lequel on se heurte) paraît bien être en nous-même. Comment ne plus dominer l'autre lorsque la parole elle-même est une prise de pouvoir ? Comment construire l'histoire lorsque toute délégation est une aliénation ? Et si les réponses résident sans doute dans une redéfinition de la liberté et de l'autonomie, les pratiques sont alors absentes, sauf à rejeter nos références culturelles pour aller vivre au côté des quelques communautés de l'Asie ou de l'Amérique du Sud.

Aussi, l'enseignement fondamental me paraît être celui d'une autogestion forme nouvelle de la subversion, dynamique des luttes plutôt qu'état des choses.

... Quant à la « hausse immédiate de plaisir »... nous l'avons bien sûr cherchée ailleurs.

P. TERROIR.

## *Sur sa faim*

11

L'autogestion ici et maintenant, une belle enseigne publicitaire ; le bonheur sur terre enfin quotidiennement distillé à tous, une nouvelle abbaye de Thélème où la communauté serait la société tout entière, une république sans Etat ni pouvoir où la liberté aurait perdu son sens par la suppression même de son contraire, un lieu où les classes sociales vivraient en pleine harmonie avec la hiérarchie platonicienne en moins et fonctionneraient sans régulateur extérieur. L'autogestion voudrait ainsi se lire à la fois comme la négation et le refus des « goulags » socialistes, de l'aliénation par la société de consommation capitaliste et de toutes les aberrations totalitaires. Elle voudrait s'affirmer, pour reprendre les expressions de Pierre Rosanvallon dans *L'âge de l'autogestion*, comme « réhabilitation de la dimension politique du socialisme », « appropriation sociale des moyens de pouvoir dans la société civile », « méthode et perspective du changement social ».

Mais les voies et moyens envisagés sont-ils à la mesure de l'objectif ou plus exactement de la perspective autogestionnaire ?

Quand on interroge les partis politiques et les organisations syndicales qui se réclament de l'autogestion, se dégagent une modération certaine et des zones d'ombre dans l'énoncé des mesures correspondant à la mise en œuvre du processus autogestionnaire. On nous dit que la démarche doit être progressive et conduite à l'initiative du gouvernement, que l'information générale, la délégation et la décentralisation dans l'entreprise et dans l'Etat constituent les moyens les mieux adaptés et les plus immédiatement réalisables. Mais en ne s'attaquant pas de plein front, au nom du réalisme et de l'efficacité politique, à des parties essentielles des mécanismes de pouvoir dans l'Etat, les partis, les entreprises, la famille, ne se condamne-t-on pas à laisser survivre l'organisation hiérarchique des

sociétés occidentales actuelles et notamment de la société française ?

L'exemple yougoslave est à cet égard riche d'enseignement dans la mesure où il fait apparaître que le mouvement autogestionnaire n'a pu contrarier durablement la tendance à la reconstitution des oligarchies.

Il est vrai que l'autogestion ne se décrète pas, que l'on a peine à imaginer des règlements d'administration publique destinés à mettre en œuvre l'autogestion dans tel ou tel secteur de l'appareil d'Etat. Mais il serait sans doute un peu vain d'occulter, par un appel à l'inaltérable « spontanéité des masses », une insuffisance ou même un vide dans la réflexion sur les rapports de pouvoir. Cela pourrait expliquer la gêne voire l'ennui qui ont été évoqués plus haut et qui ont conduit les membres de l'option à entendre ou plutôt à écouter « les discours des sciences humaines ».

Il est regrettable que l'occasion ne nous ait pas été offerte d'accueillir l'auteur de *Surveiller et punir* qui a entrepris d'éclairer le vaste champ de l'exploration des relations de pouvoir. Le lieu de notre recherche ne s'y prêtait sans doute pas et le moment était peut-être mal choisi. Il eût été très fécond pour nous de lui poser quelques questions : le discours autogestionnaire procède-t-il comme tous les autres discours de relations de pouvoir ? Est-il condamné à être une nouvelle « référence », un nouvel instrument du pouvoir ou peut-il devenir une « perspective » dans laquelle se fondraient au point de disparaître les trois perspectives qui lui sont liées : « Celle de ceux qui exercent le pouvoir, celle de ceux qui voudraient l'exercer et celle de ceux qui le subissent » (1) ? L'autogestion peut-elle se situer par-delà le pouvoir et peut-elle permettre de substituer au « corps à corps » le corps avec corps ? Le militantisme doit-il se placer aujourd'hui au niveau des seuls illégalismes ?

Au fond, la question que l'on pose naïvement aux sciences humaines est de savoir si l'on peut concevoir des sociétés sans Etat, sans pouvoir, sans hiérarchie. La réponse est positive chez Pierre Clastres dont les recherches sur les sociétés sauvages sont particulièrement précieuses. L'auteur de *La société contre l'Etat* a étudié, à partir des observations faites chez les Indiens chasseurs du sud-est du Paraguay, comment la société sauvage se protège du pouvoir. Il montre comment la « référence commune à un discours sacralisé interdit à quiconque de s'ériger en maître du sens » (2) et empêche

(1) François EWALD, Anatomie et corps politiques, *Critique*, décembre 1975, n° 343.

(2) Sociétés sauvages. Chroniques, *Esprit*, mai 1976.

ainsi l'apparition de l'Etat, c'est-à-dire l'émergence de la relation « commandement-obéissance » (3). De là, la tentation de chercher à retrouver les conditions de cette situation ancienne. Cela paraît impossible dans des sociétés industrielles ou postindustrielles où le pouvoir est omniprésent, où ce qui reste du discours sacralisé a été récupéré par les tenants du pouvoir.

L'analyse des biologistes est tout aussi séduisante. Dans *La Nouvelle Grille*, Henri Laborit semble décrire l'organisme humain comme un système autogéré et organisé en niveaux de fonctions sans organe dominant. Les observations scientifiques peuvent-elles trouver leur traduction dans les mécanismes sociétaux ? La suppression de la relation dominant-dominé pourrait être conditionnée par la remise en cause et la disparition des hiérarchies de valeur fondées sur l'information spécialisée et par la mise à jour d'une information généralisée. La piste tracée est féconde mais l'objectif paraît bien éloigné et même difficilement réalisable sans le secours d'un régulateur, d'une sorte de nouveau *deus ex machina* qui veillerait à l'harmonie des « classes fonctionnelles ».

Il faut poursuivre. On ne peut rester en chemin car, confusément, il semble bien que l'on s'engage sur un « chemin qui ne mène pas nulle part ». Il apparaît que les discours des sciences humaines sont indispensables pour éviter au concept d'autogestion le sort de bon nombre d'idées broyées par le langage politique.

P. LEFAS.

(3) Sociétés sauvages. Chroniques, *Esprit*, mai 1976.



JEAN-PIERRE MORELOU

## *La participation démocratique*

La présence d'un ministre du Travail et de la Participation dans l'actuel gouvernement de M. Raymond Barre n'implique pas qu'un consensus se soit pour autant établi sur la nature et le contenu des réformes à entreprendre en matière de participation. Les significations variées, contradictoires, que le projet participatif semble quelquefois revêtir dans l'esprit de ses défenseurs justifieraient-elles de laisser tomber sur la participation le jugement sévère de Paul Valéry sur la liberté : « C'est un de ces détestables mots qui ont plus de valeur que de sens » (1) ? Pourtant, en dépit de ses incertitudes le débat sur la participation retrouve périodiquement en France une importance appréciable. Certains projets et propositions de loi récents (2) marquent un regain d'intérêt, peut-être de réelles ambitions pour ce dessein issu de sources idéologiques complexes, repris par le gaullisme et susceptible de s'insérer dans la recherche d'une plus grande démocratie politique et sociale.

### LES SOURCES DE L'IDÉE DE PARTICIPATION EN FRANCE

#### 1. *Les idéologies associationnistes*

Si le général de Gaulle a donné au mot de participation l'éclat que l'on sait, et singulièrement depuis 1968, l'idée même de la participation conçue comme un mécanisme d'association du capital et du travail dans le cadre des entreprises publiques ou privées, n'était

(1) Paul VALÉRY, Regards sur le monde actuel, in *Œuvres*, Gallimard, 1960, t. II, p. 951.

(2) Sont notamment en cours d'examen : le projet de loi « relatif au développement de la participation des cadres au Conseil d'Administration et au Conseil de Surveillance de certaines sociétés anonymes » présenté par M. Robert Boulin, ministre du Travail et de la Participation (*JO, AN, 6<sup>e</sup> législature : 324*) ainsi que la proposition de loi « sur la participation des salariés à l'élaboration des décisions et à la gestion dans les entreprises » présentée par M. Claude Labbé et le groupe du RPR (*JO, AN, 6<sup>e</sup> législature : 272*).

pas une idée neuve. Elle trouvait son fondement dans un courant idéologique apparu vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au plus fort de la révolution industrielle, en réaction contre la pensée et les pratiques du libéralisme (3).

On peut distinguer à l'intérieur de ce courant deux composantes principales : le socialisme français et le christianisme social. Dans le mouvement socialiste français c'est la pensée de Proudhon qui, à travers certains de ses aspects du moins, paraît être la source principale des théoriciens modernes de la participation. Notamment par l'ambition de promouvoir une « troisième forme de société, synthèse de la communauté et de la propriété » ainsi que par une vision exigeante du processus participatif : « Beaucoup de gens parlent d'admettre les ouvriers en participation des produits et des bénéfices ; mais cette participation que l'on demande pour eux est de pure bienfaisance ; on n'a jamais démontré, ni peut-être soupçonné qu'elle fût un droit naturel, nécessaire, inhérent au travail, inséparable de la qualité de producteur jusque dans le dernier des manœuvres » (4). Avec le socialisme proudhonien, foncièrement anti-étatiste, on pourrait également mentionner le courant opposé du socialisme d'Etat (Louis Blanc, préconisant la création des « ateliers sociaux » appartenant aux travailleurs), et même, la pensée de Claude-Henri de Saint-Simon, issue du libéralisme mais s'étant donné pour objectif une transformation de la société qui pourrait concilier les exigences de la production de richesses et celles du progrès social (5).

Dans la seconde composante idéologique, le christianisme social, se rejoignent deux tendances : celle du catholicisme social (Lamen-

(3) La revue de l'Institut Charles-de-Gaulle, *Espoir*, a consacré trois de ses numéros à la participation. On y trouvera une présentation très complète, et bien entendu très favorable du problème.

*Espoir*, n° 5, déc. 1973 - janv. 1974, La participation : 1. Recensement et analyse des déclarations du général de Gaulle.

*Espoir*, n° 10-11, juin 1975, La participation : 2. Analyse et commentaire de la politique de participation jusqu'à nos jours.

*Espoir*, n° 17, déc. 1976, La participation : 3. L'association capital-travail : 1947-1955.

Dans la même orientation favorable on pourra lire l'ouvrage récent de Michel DESVIGNES, *Demain, la participation*, Plon, 1977.

(4) Pierre-Joseph PROUDHON, *Qu'est-ce que la propriété ?*, Garnier-Flammariion, 1966, p. 303-304 et 151-152.

(5) Compte tenu du caractère passablement diffus de l'idéologie associationniste à son origine, il serait possible de faire référence à nombre d'auteurs. Parmi ceux des « socialistes utopistes », remarquons les projets associatifs de Charles Fourier. Dans une orientation plus pragmatique le mouvement coopératif, auquel est attachée la personnalité de Charles Gide, a beaucoup contribué à organiser les premières expériences associatives dont le but avoué était la transformation de la condition ouvrière par le salariat. Cf. Charles GIDE, *L'actionnariat ouvrier*, *Revue d'Economie politique*, 1910.



nais), bien que celle-ci puisât sa source dans un « mouvement monarcho-corporatif d'origine et d'inspiration contre-révolutionnaire » (6), et celle du socialisme chrétien (Bucheze, théoricien de l'association ouvrière) (7). Ces deux tendances sont elles-mêmes des composantes initiales de ce qu'on appellera par la suite la démocratie chrétienne, expression qui recouvre aujourd'hui des intentions plus diverses. Les encycliques sociales de l'Eglise catholique sont d'ailleurs venues apporter leur appui à quelques-unes des thèses associationnistes en faveur de la participation (8).

Cette tradition associative s'était inscrite dans le droit positif par la création de sociétés coopératives ouvrières de production, instituées par la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés. Les sociétés coopératives ouvrières de production se définissent comme des entreprises créées et gérées par les travailleurs qui apportent à la fois leur capital et leur travail. Elles furent bien le premier modèle, établi par la loi, de participation des travailleurs aux résultats et à la gestion des entreprises. Modèle qui n'est toujours pas tombé en désuétude puisque leur statut juridique vient d'être tout récemment modifié dans le but de favoriser leur création et de renforcer les formes de participation à la gestion (9).

## 2. La doctrine sociale du gaullisme

La doctrine gaullienne de la participation se situe dans la perspective de cette tradition associative. Mais, dans la mesure où l'idée participative comporte une atteinte majeure à la notion libérale du capital, on pourrait se demander s'il n'est pas nécessaire d'évoquer également une influence marxiste qui se serait ajoutée à l'idéologie

(6) Marcel PRÉLOT, *Histoire des idées politiques*, Dalloz, 1966, p. 639.

(7) Jean TOUCHARD, *Histoire des idées politiques*, PUF, 1973, t. II, p. 546. Plus près de nous l'anticapitalisme d'un E. Mounier a certainement pu conforter cette influence, cf. *ibid.*, p. 838. On notera également les liens établis entre ce que René Capitant nomme le « spiritualisme démocratique » de J.-J. Rousseau et la pensée d'E. Mounier (cf. René CAPITANT, *Principes du droit public*, Les Cours de Droit, 1952-1953, p. 60).

(8) Cf. Marcel PRÉLOT, *op. cit.*, p. 638-639 et René CAPITANT, *La politique sociale de l'Eglise*, in *Ecrits politiques*, Flammarion, 1971, p. 393 à 399.

(9) Le projet de loi portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production vient en effet d'être adopté, après examen en seconde lecture par la Commission des Lois, cf. *Bulletin de l'Assemblée nationale*, 20 juin 1978, 6<sup>e</sup> législature, n° 9. Voir sur ce projet les rapports de M. Jean FOYER (*JO* de l'AN, 5<sup>e</sup> législature : 3178) et de M. Etienne DAILLY (*JO* du Sénat (1977-1978) : 360). Une autre formule de participation ouvrière, mais de caractère simplement facultatif, fut ensuite organisée par la loi du 26 avril 1917 sur les « sociétés anonymes à participation ouvrière et actions de travail ». Sur l'avenir de celles-ci, voir également le rapport de M. Jean Foyer sur la proposition de loi de M. Edgar Faure relative à la « société anonyme à gestion participative » (*JO* de l'AN, 5<sup>e</sup> législature : 3236).

associationniste. D'autant que des éléments de la critique marxiste ont été repris par certains militants gaullistes du RPF. S'agissant de dénoncer l'aliénation ouvrière dans les rapports de production, les conclusions de l'analyse marxiste sont assez largement approuvées à cette époque du mouvement gaulliste (10). Cette dénonciation du capitalisme libéral, du reste, est une constante de l'opinion du général de Gaulle sur la question sociale. Celui-ci déclarait, par exemple, le 1<sup>er</sup> mai 1949 : « Ce qu'il faut, c'est abolir l'humiliante condition dans laquelle une organisation économique périmée tient la plupart des travailleurs. Ce qu'il faut, c'est mettre un terme au système en vertu duquel les intérêts de ceux qui apportent leur travail à la production s'opposent à ceux qui y apportent soit leurs biens, soit leur autorité, et qui fait que dans l'entreprise, les ouvriers sont des instruments au lieu d'être des participants. » On retrouvera jusqu'à la fin des déclarations analogues de l'ancien chef de l'Etat (11).

Ce qui peut apparaître comme des conclusions communes ne doit évidemment pas dissimuler les profondes divergences avec le marxisme. On n'insistera ni sur la différence des méthodes préconisées pour remédier à la condition ouvrière, ni sur la volonté gaullienne de rassemblement tout à fait contraire au concept de lutte des classes. La solution proposée par la participation s'oppose essentiellement au projet marxiste en ce que, loin de vouloir supprimer la propriété privée des moyens de production et l'existence du capital, elle prétend au contraire généraliser leur principe en rendant les travailleurs propriétaires ou copropriétaires de l'instrument et du fruit de leur travail. Au bout du compte, c'est à l'universalisation de la propriété privée que tend le projet participatif.

## LA PARTICIPATION GAULLIENNE ET LA DÉMOCRATIE

### 1. Une théorie de la participation démocratique

La volonté gaulliste de réforme sociale se présente donc à l'origine, pendant la Résistance et à l'époque du RPF, sous la forme d'une association du capital et du travail dans l'entreprise. Progressivement,

(10) Sur la nature de ces influences marxistes au temps du RPF, voir la revue *Espoir*, *op. cit.*, n° 17, p. 73 à 78.

(11) Charles de GAULLE, *Discours et messages*, Plon, Ed. Le livre de Poche, 1970, vol. 2, p. 297. Pour les ultimes déclarations, voir notamment le vol. 5, p. 330 : « La propriété, la direction, le bénéfice des entreprises dans le système capitaliste n'appartiennent qu'au capital. Alors, ceux qui ne le possèdent pas se trouvent dans une sorte d'état d'aliénation, à l'intérieur même de l'activité à laquelle ils contribuent » (entretien du 7 juin 1968).

le terme de participation se substitue à celui d'association dans le vocabulaire gaullien en même temps que le projet participatif prend de l'ampleur. Ne se limitant plus désormais au seul domaine de l'entreprise, la participation devient un projet social d'ensemble, une « troisième voie » ayant pour fin de construire une société constitutionnellement différente des sociétés libérales et des sociétés communistes. L'ancien chef de l'Etat résumait lui-même cette intention en déclarant dans un célèbre entretien télévisé le 7 juin 1968 : « Il y a une troisième solution : c'est la participation qui, elle, change la condition de l'homme au milieu de la civilisation moderne... C'est la voie que j'ai toujours crue bonne. C'est la voie dans laquelle j'ai fait déjà quelques pas ; par exemple en 1945, quand, avec mon gouvernement, j'ai institué les comités d'entreprise, quand, en 1959 et en 1967, j'ai par des ordonnances ouvert la brèche à l'intéressement. C'est la voie dans laquelle il faut marcher » (12). A la suite du général de Gaulle plusieurs doctrinaires et hommes politiques gaullistes — parmi lesquels Louis Vallon et Mareel Loichot sont les plus connus — se sont attachés à concevoir dans le détail la mise en œuvre de cette transformation économique et sociale.

Avec ces deux acceptions les plus couramment utilisées du mot de participation, celle-ci étant ainsi envisagée comme un objectif économique et social à atteindre (participation dans l'entreprise ; participation en tant que projet social d'ensemble), il existe une troisième définition de la participation conçue comme une procédure de réalisation de la démocratie. Cette définition est celle de René Capitant qui prend place dans le gaullisme comme le théoricien d'une participation intégrale devant s'exercer dans tous les secteurs d'une société démocratique.

La dominante de l'œuvre juridique et politique de René Capitant est la démocratie. Son idée centrale est de considérer la démocratie, selon la doctrine classique de Jean-Jacques Rousseau, comme un ordre social idéal fondé sur le postulat philosophique et éthique de la liberté individuelle, ordre en fonction duquel il faut déterminer un système juridique destiné à l'inscrire dans la pratique. Le principe fondamental de ce système juridique est le « principe d'autonomie »

(12) *Discours et messages*, op. cit., vol. 5, p. 330 et 331. L'étude systématique des discours et messages, menée par la revue *Espoir* (op. cit., n° 5), permet de vérifier au plan des déclarations l'ancienneté et la constance de cette conviction. Sur la nature véritable de l'association qu'il s'efforçait de promouvoir, le général de Gaulle déclarait nettement le 25 juin 1950 : « C'est l'association réelle et contractuelle que nous voulons établir et non pas ces succédanés : primes à la productivité, actionnariat ouvrier, intéressement aux bénéficiaires, par quoi certains, qui se croient habiles, essaient de la détourner » (*Discours et messages*, op. cit., vol. 2, p. 386).

qui signifie qu'aucune obligation ne doit pouvoir légitimement obliger un individu sans son consentement : « La démocratie est essentiellement la doctrine qui tend à ne considérer comme légitimes que les obligations juridiques autonomes. Elle tend à construire l'Etat sur le principe de l'autonomie. Plus loin est poussée l'application du principe d'autonomie, plus la démocratie est développée. La démocratie totale serait un Etat qui ne reconnaîtrait que les obligations autonomes, à tous les étages de la hiérarchie juridique » (13).

Ainsi entendue la démocratie n'est plus seulement une forme de gouvernement politique organisant la souveraineté populaire, d'ailleurs seule susceptible de respecter la somme des autonomies individuelles. La démocratie devient un type de rapport juridique applicable à tous les degrés de l'ordre juridique. Et la participation qui « est le fait pour une personne de prendre part à une action collective et notamment à un acte juridique collectif » (14) devient une participation démocratique lorsqu'elle s'applique à des actes juridiques d'autonomie.

La participation démocratique ne doit donc pas se limiter au domaine politique mais doit intervenir également au niveau administratif et social, et spécialement en instituant à celui-ci un contrat de travail démocratique qui ne saurait placer l'autonomie du salarié sur un plan inférieur à celle de l'autre contractant qu'est l'employeur.

Sans entrer trop avant dans une démonstration à laquelle René Capitant a consacré de longs développements, nous préciserons encore que, logiquement, le consentement de l'individu à une obligation doit s'exprimer directement pour être pleinement autonome. Quelle serait, en effet, la part d'autonomie qui resterait à un individu limitant son consentement à l'acceptation de se subordonner à un autre individu qui aurait le pouvoir de lui imposer unilatéralement des obligations. En conséquence : « La véritable démocratie n'est réalisable que sous la forme de la démocratie directe » (15). A ce point de la démonstration, s'introduit une opposition fondamentale entre la démocratie pure et le régime représentatif dans lequel l'exercice du consentement individuel se borne à la désignation d'une représentation qui détiendra en réalité le pouvoir souverain. Dans le régime démocratique, au contraire, les individus doivent participer directement à l'exercice même de la souveraineté.

Ainsi, une participation démocratique consisterait d'abord en la

(13) René CAPITANT, *Principes du droit public*, Les Cours de Droit, 1956-1957, p. 46.

(14) René CAPITANT, *Démocratie et participation politique*, Bordas, p. 31.

(15) René CAPITANT, *Démocratie et participation politique*, op. cit., p. 9.

création de normes et de procédures juridiques permettant aux individus de mettre en action, et si possible sans intermédiaire, une volonté autonome dans les actes collectifs auxquels ils doivent prendre part (en tant que citoyen, administré ou dans leur vie professionnelle). Bien entendu ces normes et procédures participatives devraient absolument se réaliser dans l'ordre juridique positif.

Une fois définie de la sorte dans son principe, il n'est malheureusement que trop clair qu'une telle participation démocratique appartient à un idéal malaisé à mettre complètement en pratique. Cependant, parce qu'elle s'oppose à la notion contraire de participation antidémocratique (ayant pour effet non pas l'autonomie mais l'intégration des individus à un système d'autorité leur imposant unilatéralement une volonté hétéronome), cette notion de participation démocratique forme un critère en fonction duquel il est possible d'interpréter les différents modes de participation déjà existants.

On présentera succinctement, selon ces critères de la participation démocratique élaborés par René Capitant, une interprétation des différentes pratiques participatives qu'il serait possible d'engager ou de développer en France dans les domaines politique, administratif ou social.

## *2. Une interprétation des pratiques participatives*

Le régime parlementaire français tel qu'il s'était établi sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République présentait les caractères d'un régime représentatif qui s'était incorporé certains éléments du régime démocratique de telle sorte qu'il était devenu un régime mixte appelé pour cette raison du nom de « régime semi-représentatif ». Mais, dans cette forme dégradée elle-même, le régime représentatif se différencie encore de la démocratie parce que le peuple n'exerce la souveraineté qu'initialement, pour en transférer aussitôt l'exercice à ses représentants. Les libertés publiques protégeant les personnes, ainsi que la séparation des pouvoirs permettant aux différents représentants de se limiter et de se contrôler mutuellement, procurent des garanties non négligeables à la liberté des individus, mais elles ne mettent pas en œuvre le principe d'autonomie qui est le critère de la démocratie. En outre, l'évolution de cette sorte de régime représentatif vers un régime davantage démocratique se trouve fâcheusement compromise par certains de ses caractères — mode de scrutin empêchant la constitution de coalitions gouvernementales durables, désuétude de la dissolution rendant impossible l'arbitrage par l'électorat des conflits possibles entre les organes législatif et exécutif — qui interdisent aux citoyens d'influencer les grandes décisions poli-

tiques. Et d'orienter ainsi la pratique du régime vers celle d'une démocratie semi-directe.

Prolongeant les conclusions de Raymond Carré de Malberg (en particulier les « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme ») (16), René Capitant était devenu, à partir de 1946, l'adversaire résolu d'une « République sans participation » (17). Ainsi devait-il considérer très favorablement, du point de vue de la participation démocratique, les institutions de la V<sup>e</sup> République parce que cette participation peut s'y exercer à la fois par l'élection, à l'occasion de la dissolution et par le référendum. Un certain nombre de réformes constitutionnelles permettraient d'ailleurs d'accentuer ce caractère de démocratie semi-directe des institutions actuelles, par exemple en ce qui concerne l'initiative référendaire (18).

Si l'on veut bien partager cette opinion on estimera que la participation politique a fait sous la V<sup>e</sup> République quelques progrès satisfaisants, dans les limites du possible puisqu'on ne saurait nier la part de représentation que des considérations pratiques rendent inévitable : « La désignation pour des raisons pratiques de personnalités intermédiaires (députés, délégués) ne caractérise pas la représentation condamnée comme antidémocratique. Celle-ci se distingue d'un système électif correctement conçu en ce qu'elle ne s'efforce pas de traduire la souveraineté populaire mais qu'elle la remplace. A ce moment, elle ne participe plus de la démocratie en aucune manière » (19).

Dans le domaine administratif, et malgré des progrès (loi d'orientation universitaire, réforme régionale), l'on pourrait insister sur les insuffisances et les ambiguïtés des procédures participatives à l'intérieur des administrations de l'Etat et dans l'organisation des collectivités locales (20). Heureusement le caractère évolutif de certaines institutions administratives, la région notamment, est susceptible

(16) *Revue du droit public*, 1931, p. 225 à 244.

(17) *Démocratie et participation politique*, op. cit., p. 98.

(18) Cf. *Démocratie et participation politique*, op. cit., p. 140. Il n'en reste pas moins qu'une partie importante de la doctrine constitutionnelle préfère donner aux institutions actuelles une signification moins démocratique, en soulignant particulièrement leur dimension plébiscitaire.

(19) René de LACHARRIÈRE, *Etudes sur la théorie démocratique*, Payot, 1963, p. 91.

(20) Cf. *La participation dans l'administration française*, collectif sous la direction de Jacques CHEVALLIER, PUF, 1975. Signalons toutefois le rôle de plus en plus actif des diverses associations locales (comités ou unions de quartier, comités de défense, etc.), complément des institutions politico-administratives et remède à la représentation, mais par la voie d'une « démocratie supplétive » seulement.

de faciliter le développement ultérieur d'une plus grande autonomie locale. A cet égard, se pose encore la question de l'étendue de cette autonomie nouvelle : devrait-elle être poussée au-delà d'une simple décentralisation pour prendre la forme d'une autonomie de type fédéral, dépassant l'ordre administratif en confiant aux collectivités territoriales certaines compétences constitutionnelles (21) ?

Influencé par la pensée de Proudhon, René Capitant a soutenu la conception fédéraliste d'une société formée d'une pluralité de groupes sociaux et de collectivités territoriales ou professionnelles qui, organisés démocratiquement, permettraient chacun à son niveau l'expression de l'autonomie individuelle : « La souveraineté de l'individu, et par conséquent la démocratie, ne peut se réaliser pleinement que dans la mesure où elle s'exprime dans la totalité de ces groupes. Limiter la démocratie à un groupe au détriment des autres c'est amputer, mutiler la souveraineté de l'individu. Par conséquent, une démocratie centralisée est une démocratie mutilée » (22). Le fédéralisme est ainsi confondu avec le principe démocratique puisqu'il détermine l'application de procédures de participation aux multiples collectivités sociales, à commencer par les collectivités administratives. Pour ne pas dégénérer en nouvelles féodalités, ce fédéralisme devrait respecter les principes de la participation démocratique en organisant au sein des collectivités autonomes un pouvoir de décision qui appartiendrait réellement à leurs membres, soit en veillant à ce que la volonté de ceux-ci s'impose à leurs représentants, soit en leur permettant de se prononcer directement par référendum.

Pour maintenir la cohérence de l'ensemble il devrait demeurer une hiérarchie entre les règles de droit issues de ces diverses collectivités autonomes, celles provenant des collectivités les plus importantes l'emportant par leur plus grande généralité sur celles émanant de collectivités plus étroites. Mais, malgré ce principe de cohésion, il faut avouer qu'un tel fédéralisme démocratique conduirait à un renversement de notre droit public traditionnel.

La question de la participation des travailleurs dans l'entreprise et celle de la nature démocratique du contrat de travail sont évoquées

(21) Un projet de loi-cadre portant réforme des collectivités locales est actuellement en préparation et doit être déposé à la prochaine session parlementaire. Ce projet, dont le contenu précis n'est pas encore connu, semble se placer dans la perspective d'une large décentralisation fondée sur le département et la commune, entraînant une réforme parallèle des administrations de l'Etat afin de répondre « aux exigences contemporaines de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales », selon un communiqué publié par la Présidence de la République (*Le Monde* du 29 juillet 1978, p. 6).

(22) René CAPITANT, *Principes du droit public*, op. cit., 1952-1953, p. 92.

plus haut, en même temps que sont mentionnés les principaux projets de réforme en cours (23). On remarquera, à ce sujet, le parallèle fait par René CAPITANT entre le régime politique représentatif et le régime social capitaliste. Ce dernier se caractérisant par un contrat de travail qui est conçu habituellement comme un contrat d'adhésion, un contrat de consentement au pouvoir de l'employeur : « C'est pourquoi l'avènement de la démocratie sociale dépend essentiellement de la substitution au contrat de travail actuel de conventions d'un type nouveau, respectueuses de l'égalité des parties » (24). Ces conventions pourraient se concevoir, par exemple, sur le modèle de contrats d'association instituant un cadre dans lequel la décision suprême de l'entreprise appartiendrait à une assemblée générale des actionnaires à laquelle participeraient les travailleurs. La participation démocratique dans l'entreprise prendrait donc la triple forme d'une participation aux résultats (intéressement), au capital (actionnariat) et aux responsabilités (direction) (25). C'est sur ce dernier aspect qu'apparaissent principalement les limites des réformes législatives intervenues à ce jour, ainsi que la plupart des réticences ou oppositions, qui ne viennent d'ailleurs pas exclusivement du patronat. Il serait cependant conforme à la logique de la démocratie qu'il puisse exister, dans une entreprise dotée de structures participatives, une forme de responsabilité organisée de la direction devant les salariés, considérés à la fois comme des travailleurs et des actionnaires. Au-delà, avec la direction de l'entreprise par les salariés eux-mêmes, il s'agirait d'autogestion. Laquelle revêtirait un caractère utopique, au regard de la théorie démocratique elle-même, dans la mesure où un pouvoir d'exécution ne saurait appartenir à une collectivité tout entière mais doit être confié à un titulaire distinct (26).

(23) Pour les textes actuellement en vigueur en matière de participation dans l'entreprise, cf. *Participation*, JO, n° 1317 (édition mise à jour au 15 décembre 1975).

(24) René CAPITANT, *op. cit.*, p. 118.

(25) Cf. René CAPITANT, *Ecrits politiques*, Flammarion, 1971, p. 334 à 337 (triple participation).

(26) C'est à ce titre que Jean-Jacques ROUSSEAU condamne le « gouvernement démocratique », c'est-à-dire le pouvoir exécutif démocratique en tant qu'exercé par l'ensemble des citoyens. Parce que c'est pratiquement impossible pour une collectivité de quelque importance, et néfaste car un tel organe détenant déjà l'exercice du pouvoir législatif il en résulterait une confusion des pouvoirs tôt ou tard préjudiciable à l'intérêt général. Cf. *Du contrat social*, liv. III, chap. IV : « De la démocratie. »



HUGUES PORTELLI

*Démocratie représentative,  
démocratie de base  
et mouvement social*

La crise latente qui paralyse le système représentatif atteint en fait l'ensemble des institutions et organisations qui fonctionnent suivant ses mécanismes, et notamment les organisations de masse, partis et syndicats.

La particularité de la crise en ce qui les concerne est de prendre des formes sensiblement nouvelles par rapport à une certaine tradition. Ce n'est pas la première fois que les partis de masse par exemple sont atteints par le bureaucratisme et que le système représentatif y dégénère. Mais traditionnellement, une telle crise se traduisait par un double phénomène : d'un côté l'apparition de nouvelles formations politiques, prétendant à un meilleur fonctionnement de ces mécanismes représentatifs, de l'autre le développement éphémère de mouvements radicaux, se réclamant de la démocratie directe ou semi-directe (tels que les conseils) et se présentant comme une alternative politique globale au système des partis. Tel n'est pas le cas cette fois. Certes, une tentative a été ébauchée de construire de nouvelles organisations de type partisan, mais elle n'a guère donné de résultat tangible et ce tant du fait du déclin des idéologies classiques que de l'aspiration générale à d'autres formes de médiation politique que celle du parti. De même, et malgré les espoirs d'une fraction de l'extrême-gauche, les structures qui se sont plus ou moins spontanément développées à la base lors des grands mouvements sociaux de 1968-1969 n'ont jamais pris comme en 1917-1920 la dimension politique du conseillisme. L'important est cependant que ce réseau d'organisations et de structures de base a réussi à se maintenir, avec des succès variables, depuis dix ans. Affectant les différents

secteurs du champ social et culturel, il présente un intérêt particulier sur le plan politique dans la mesure où il tend à remettre en cause la conception de la médiation qu'avait progressivement imposé le couple parti/syndicat sans porter pour l'instant atteinte à leur monopole de représentation institutionnelle.

C'est ce phénomène complexe de crise larvée des organisations de masse et de cohabitation avec de nouvelles formes de démocratie qui caractérise la situation actuelle même si celle-ci n'est pas aussi apparente en France que dans d'autres pays européens. Nous avons choisi d'étudier le cas de l'Italie, où ce dualisme présente les aspects les plus riches de promesses, afin de nous interroger sur les possibilités de voir se maintenir durablement, voire de se développer un tel phénomène, et surtout d'étudier dans quelle mesure la démocratie de base peut fournir un contrepoids effectif à la traditionnelle démocratie représentative, telle qu'elle fonctionne dans les organisations de masse.

### *Le cas italien*

1. En Italie, les grands mouvements de contestation ouvrière qui se sont développés depuis 1962 et qui ont pris une forme radicale dans les années 1969-1973 ont eu pour première caractéristique d'être promus par de nouveaux protagonistes sociaux : la classe ouvrière n'était plus celle des ouvriers professionnels de l'entre-deux-guerres mais la masse des o.s. venus de l'Italie du Sud, sans qualification et sans tradition idéologique (qu'elle soit socialiste ou syndicale). De ce fait, leur révolte a échappé immédiatement à tous les rites traditionnels pour aller à l'essentiel : les conditions de travail ont été remises en cause sous toutes leurs formes : problèmes d'organisation du travail, des transports, de la santé ; la finalité même du travail a été mise en question (développement de l'absentéisme, réduction drastique de la durée du travail, etc.). Dans ce type de luttes, il est remarquable que les travailleurs n'intervenaient pas en fonction d'objectifs politiques à moyen terme (contrôle ouvrier) ou à long terme (socialisme) mais en vue de satisfactions immédiates, n'ayant pour leur part aucune confiance dans les appareils politiques ou syndicaux. Ce radicalisme explique la nouveauté des revendications démocratiques qui ont été avancées au sein même de l'entreprise : tout d'abord la désacralisation de celle-ci et de sa direction, brisant comme à la FIAT des décennies de paternalisme ; puis l'attaque aux rapports hiérarchiques : entre les catégories, en réclamant une grille unique (ouvriers-employés) et la réduction de l'éventail

des salaires ; au sein même du mouvement, en rejetant le système représentatif traditionnel (le délégué syndical et surtout l'officielle commission interne — équivalent de nos comités d'entreprise) au profit de systèmes nouveaux (assemblées générales et donc démocratie directe, puis conseils et donc démocratie de base).

Même si, depuis, les syndicats italiens ont su intelligemment récupérer un mouvement commencé sans eux (et parfois contre eux) et si la crise économique a quelque peu atténué le radicalisme initial, il n'en demeure pas moins que dans l'industrie italienne la nouvelle classe ouvrière a imposé de nouvelles formes de démocratie sur lesquelles il faut revenir plus en détail.

Soulignons d'abord un fait essentiel : désormais, dans nombre d'entreprises italiennes (et surtout les principales sociétés de l'industrie), la traditionnelle division gouvernant/gouvnés n'est plus un fait totalement acquis : le pouvoir patronal a perdu sa force mythique et ses choix sont contestés sur tous les problèmes clés (investissements, emploi, organisation du travail) par les syndicats, eux-mêmes étroitement contrôlés par leur base. Par ailleurs, au sein du monde ouvrier, le système classique de représentation n'existe plus que dans les partis et a laissé place dans le syndicat à des structures de démocratie de base (délégués, conseil) où le mandaté est constamment révocable par ses mandants, ce qui brise la tendance inévitable au bureaucratisme syndical. En luttant contre le corporatisme entretenu par l'inflation des catégories et en réunifiant les travailleurs dans des grilles uniques, les syndicats ont donné à la base le moyen de peser dans les rapports de force grâce au sentiment de son unité.

Enfin, l'un des apports essentiels de la démocratie industrielle qui a commencé à s'élaborer dans les années 1969-1973 a été sans conteste la reconnaissance d'une conflictualité permanente. A l'idée que tentait de maintenir le patronat suivant laquelle dans l'intervalle des conventions collectives la contestation devait laisser place au travail, les ouvriers italiens ont opposé une conception plus ouverte : la convention collective sanctionnant un rapport de force momentané, rien n'empêchait les travailleurs de se battre sur tous les terrains et sous les formes les plus sophistiquées (grèves articulées) pour améliorer leur condition dans l'intervalle. La démocratie conflictuelle remplaçait ainsi la trêve sociale.

2. Compte tenu de ce contexte général, il faut souligner que l'entreprise italienne a été le cadre d'une expérience démocratique d'une ampleur et d'une radicalité sans précédent : à travers les luttes

sociales, on a pu parfaitement mesurer durant ces années 1968-1973 les rapports respectifs entre *démocratie représentative*, *démocratie directe* et *démocratie de base*.

La *démocratie représentative* a été le mode d'institution que n'ont pu dépasser les partis politiques, quelles que soient leur orientation idéologique ou leur ancienneté, et qui explique la crise du militantisme politique qui a frappé la classe ouvrière italienne sur ces lieux de travail (il est symptomatique par exemple que la forte vague d'adhésions qu'a enregistrée le PCI ces années — et notamment parmi les ouvriers et employés — se soit surtout développée sur le plan territorial). De même, partout où le syndicat restait figé sur ses vieilles structures représentatives, son déclin était irrémédiable et la survivance de ce type de syndicalisme s'est cantonnée aux entreprises de petite taille où les luttes avaient été limitées ainsi qu'au monde des services (salariés extérieurs à l'industrie).

La *démocratie directe* a connu deux formes extrêmement différentes dans les années 1968-1969, où, sous l'influence des luttes étudiantes — qui en Italie n'ont jamais été coupées des luttes ouvrières durant cette période — l'assemblée des travailleurs de l'usine est un lieu de discussion, de mise au point des revendications, de décision des luttes à mener et surtout de contact entre les travailleurs des divers ateliers mais aussi entre travailleurs de l'usine et l'extérieur (travailleurs d'autres usines, étudiants, etc.). Ce type d'assemblées a une double caractéristique : son caractère spontané, inorganisé mais aussi sa nature semi-permanente. Aucun groupe n'y détient d'hégémonie et certaines assemblées comme à la FIAT se réuniront quotidiennement durant plusieurs mois.

A ce type d'assemblées ont succédé depuis 1970 des assemblées contrôlées par le syndicat qui se situent dans une perspective sensiblement différente : il s'agit cette fois d'intégrer l'assemblée dans le processus des luttes contractuelles. L'assemblée est ainsi conduite à se prononcer — avant les négociations — sur le contenu des revendications et à ratifier ou non les solutions qui découlent de ces négociations. C'est à elle également de donner son point de vue sur la démarche syndicale au niveau de la catégorie ou des problèmes de divers types que le syndicat est amené à aborder dans son activité. L'assemblée d'usine apporte donc une double garantie : elle évite le corporatisme en liant les travailleurs de l'usine aux autres travailleurs de la catégorie et elle évite le bureaucratisme en empêchant le syndicat de passer outre à l'ensemble des travailleurs puisque ce pouvoir de ratification est en fait un véritable droit de veto. Ce type de démocratie directe est plus limité, plus directif, mais il est évident

qu'en période de conflit social l'assemblée des travailleurs tend spontanément à récupérer une véritable initiative.

En quoi consiste véritablement ce que l'on a appelé la *démocratie de base* et qui s'est traduit en Italie par le mouvement des *conseils* ?

Sa caractéristique principale est d'instaurer un type de délégation non représentative qui s'appuie sur l'ensemble des travailleurs d'une unité de production. Le délégué est élu (le plus souvent sans référence politique ou syndicale) par un groupe de travailleurs « homogène » (c'est-à-dire partageant une même situation à l'intérieur du processus de production : équipe de machine, de chaîne, etc.) et son mandat est strictement impératif (d'où sa révocabilité permanente). L'ensemble des délégués forme un conseil d'usine.

Le conseil constitue donc une structure originale dans la mesure où il remplit une double fonction institutionnelle : d'une part, il est l'émanation très démocratique de la base, d'autre part il est lui-même l'instance de base de la Fédération unifiée des Syndicats, et la garantie de cette unité syndicale. Ses fonctions politiques sont fondamentales : c'est lui qui unifie sur des bases non bureaucratiques l'ensemble des travailleurs de l'usine et qui réalise une authentique démocratie ouvrière : face à la tendance constante à la hiérarchisation (tant dans les rapports avec le patronat que dans le syndicat ou l'organisation catégorielle), le conseil impose une démocratie et une participation de base entre travailleurs égaux. Enfin, le conseil est la traduction moderne du *contrôle* sur l'organisation du travail et de la production : c'est grâce à lui que la classe ouvrière peut gérer le pouvoir qu'elle a réussi à conquérir dans l'usine.

3. Il est d'ailleurs significatif que ce type de démocratie de base ait été l'instrument privilégié d'expression des mouvements sociaux qui se situaient hors de l'entreprise. Le système conseilliste a ainsi été étendu au niveau territorial, les conseils de zone fédérant les conseils d'usine d'une zone territoriale homogène (ville, zone industrielle), mais ce type d'organisation n'a eu qu'un succès inégal et le plus souvent tributaire de l'intensité des conflits sociaux. De même, à propos des luttes concernant les transports, le logement, etc., on a vu apparaître des délégués par lignes de car, des comités de quartier, qui ont joué et jouent encore (pour ce qui est des comités de quartier) un rôle de contrôle et de contestation non négligeable qui ne vise plus seulement le pouvoir patronal mais également le pouvoir local (municipalité, province, région) au niveau de sa gestion, voire certaines entreprises nationales (ce fut le cas pour l'électricité en 1974).

De la sorte, c'est un véritable réseau, extrêmement dense, de

structures de base, parfois spontanées et éphémères, parfois intégrées à des institutions classiques (qui se sont ainsi régénérées comme le syndicat) et qui constituent, aux racines de la société italienne, et surtout en période de conflits sociaux, un système de contrôle et de contestation permanente des pouvoirs établis, qu'ils soient d'autorité (patronat, administration, Eglise) ou de type représentatif (partis, syndicats). L'articulation entre ces différents niveaux est particulièrement délicate, surtout en ce qui concerne les structures représentatives, comme on le voit pour le syndicat.

Considérons en effet le cas de ce dernier. Depuis juillet 1972, les trois grandes centrales syndicales italiennes sont fédérées. Cette fédération est dotée de structures propres très variables. A la base, il s'agit des conseils et des délégués, et donc de structures unitaires et démocratiques. Au sommet, il s'agit d'une fédération d'appareils et donc de bureaucraties représentatives classiques. On comprend dès lors que les contradictions, voire les conflits, soient fréquents entre les structures de base et le sommet de la pyramide : dans les conseils, l'appartenance à telle ou telle confédération est secondaire alors qu'au sommet les dirigeants de ces confédérations (liées à tel ou tel parti politique) sont en négociation permanente : il s'agit ici de choisir en fonction de savants dosages entre partis et courants, de tenir compte des alliés que l'on compte au gouvernement, au Parlement ou ailleurs, là de choisir le meilleur délégué, le plus actif, quelle que soit son appartenance politique. Face à ces deux logiques différentes, le syndicat se trouve écartelé et son évolution depuis 1969 montre bien la nécessité pour lui de lutter en permanence pour que cette contradiction ne devienne pas division politique entre base et appareil.

4. Si l'on dresse à présent un bilan rapide de ces innovations en matière de démocratie dans l'entreprise (et de ses prolongements), on doit constater que ces innovations, si elles ont bouleversé les « relations industrielles » ainsi que la vie locale, se sont heurtées à des obstacles pour l'heure infranchissables. Ces obstacles sont de deux types.

D'une part, le corporatisme diffus de la société italienne. Le mouvement de démocratie de base s'est en effet avéré incapable de s'étendre durablement, dans le monde salarié, hors de l'industrie. Dans le secteur des services publics et privés, et donc des employés, le vieux système de représentation bureaucratise a continué à prévaloir. Quant au monde étudiant, la nouvelle génération des années 1975 n'a pu mettre en œuvre les structures conseillistes qui

avaient été envisagées. Le système de démocratie directe (assemblées générales) a abouti à sa caricature et fini en dictature de groupuscules violents. Bref, si on ajoute à ce phénomène le fait que la crise économique a tendu à faire de la classe ouvrière employée une aristocratie sociale relative, on peut en conclure que le système conseilleriste, faute d'avoir su déboucher sur la société, est resté prisonnier de son milieu originel.

Deuxième obstacle, celui de la bureaucratie politique et syndicale. La démocratie de base n'a pu franchir, dans le syndicat, le niveau de l'usine (à l'exception de la métallurgie). Quant aux partis, ils sont restés extérieurs à ce phénomène de démocratisation. L'une des raisons pour lesquelles le processus de renouveau et de contestation s'est exprimé dans les années 1969-1973 dans le syndicat et n'a pu en sortir se situe là : les partis politiques italiens n'ont pu se remettre en cause, tant au niveau de leur bureaucratisme que de leur clientélisme, et ce malgré (ou à cause de) leur structure de masse. La médiation politique (dans un pays où les partis suppléent souvent aux fonctions d'un Etat défaillant) a continué à utiliser les canaux traditionnels alors que le mouvement de démocratie de base montrait la nécessité de ce renouvellement. Plus grave, les partis se sont souvent avérés incapables d'instaurer une division du travail social et politique entre ce type de structures et le système représentatif dont ils étaient la pièce maîtresse.

5. Le résultat de ces distorsions est connu : le syndicat (dans ses deux faces, conseilleriste et bureaucratique) a franchi les limites du groupe de pression pour approcher celles du parti politique et désormais les grands partis italiens sont toujours davantage paralysés entre leur clientèle patronale, leur clientèle bureaucratique et leur clientèle syndicale. Dans la division générale du travail social et politique entre Etat, patronat, syndicats et partis, ceux-ci se trouvent dans la situation la plus difficile : faute de s'être renouvelés, ils voient leurs meilleurs militants investir de préférence dans le syndicat. Certes, ils gardent leur influence clientélaire (on continue à voter et à adhérer aux partis, spécialement celui au pouvoir dans la région où l'on travaille et réside) mais une profonde crise d'identité les secoue qu'a traduit le référendum sur le financement des partis politiques (où 43 % des Italiens ont voté contre ce financement).

Cette défiance générale envers des organisations bureaucratiques explique que, hors de l'entreprise, là où ni les conseils ni les structures de base ne peuvent agir, c'est-à-dire sur le terrain de la politique

nationale, certains optent pour des formes de lutte qui tiennent compte également de l'affaiblissement des luttes sociales.

L'une des réponses, comme on l'a vu plus haut, est la démocratie directe. Face à la paralysie des partis, à leur unanimité, la démocratie directe serait le moyen de briser, comme ce fut le cas en 1968 dans les entreprises face à la fossilisation du syndicat, le carcan de la représentation classique en appelant à l'initiative populaire. Outre le succès de ce type de démarche, qui permet par ses mécanismes de mise en œuvre une mobilisation populaire, il faut souligner à quel point, en Italie, il s'est développé en dehors et même souvent contre les partis politiques. Si l'on excepte le cas du référendum sur le divorce, promu par la droite démocrate-chrétienne et fasciste, on notera que les autres référendums, acceptés ou non par la Cour constitutionnelle, ont été proposés et défendus par des groupes (parti radical, extrême-gauche) qui ne sont que faiblement représentés au Parlement, un Parlement qui leur sert uniquement de tribune, voire qu'ils tournent en dérision (comme le Parti radical). De surcroît, il s'agissait chaque fois de remettre en cause des lois votées par les grands partis (y compris ceux de gauche), voire de contester leur fonctionnement (comme lors du référendum sur le financement des partis). La démocratie directe était utilisée directement pour remettre en question le système représentatif et ses effets, tant au niveau de l'État que des organisations politiques. Il semble en tout cas que les partis ne soient pas disposés à réagir de la même façon que le syndicat en 1969 puisque leur objectif commun est désormais de limiter au maximum le recours à ce mécanisme constitutionnel.

Cela dit, la myopie des partis italiens risque de s'avérer particulièrement dangereuse. N'oublions pas en effet — même si nous ne pouvons ici que le mentionner — qu'une autre forme (minoritaire mais destructrice) de contestation de la démocratie représentative et de rejet radical tant du parti que du syndicat reste le terrorisme. Il est inévitable que face à une telle paralysie de la médiation sociale et politique hors de l'entreprise certains militants déçus de l'extrême-gauche se soient tournés vers l'action directe. Une telle attitude ne peut bien entendu qu'aboutir à une dégradation accélérée du système représentatif — par le développement de structures de pure autorité — mais elle est également le symptôme le plus grave de la crise des organisations de masse traditionnelles et de leur inadaptation.



*Une remise en cause nécessaire*

6. L'exemple italien montre combien, dans un pays où les expériences de renouvellement démocratique ont été poussées bien plus avant que dans le reste de l'Europe, les différentes tentatives sont la preuve tant du retard des institutions traditionnelles que de l'impossibilité pour d'autres formes de démocratie de se substituer totalement à elles.

Si l'on reste dans l'exemple de l'entreprise, on peut constater que le système d'assemblées générales n'a pas pu durer plus de quatre mois (c'était à la FIAT) dans une même usine. De même, le système des conseils n'a pu survivre aux périodes de luttes que dans la mesure où le syndicat le récupérait pour en faire l'instrument de sa rénovation. Il est évident que la démonstration est encore plus nette au niveau de l'Etat.

Tout démontre en effet qu'en dehors des périodes de forte mobilisation collective, la démocratie de base — et *a fortiori* la démocratie directe — ne peut jouer de rôle moteur. A l'inverse, et l'exemple italien le démontre amplement, sans l'aiguillon et le contrepoids de ces structures et interventions nouvelles, le système représentatif se sclérose, dégénère en gestion du corporatisme et du clientélisme. Le problème devient encore plus aigu lorsque des projets politiques différents s'opposent à travers ces différentes formes de médiation ; lorsque, comme c'est le cas en Italie, démocratie directe et démocratie représentative s'opposent.

En fait, ce type d'opposition prouve surtout à quel point les institutions représentatives n'ont pas compris — ou n'ont pas voulu comprendre — la spécificité de ces nouvelles formes de démocratie.

Prenons par exemple le cas d'un parti de masse. Ce parti, comme l'expliquait lumineusement Michels, a intégré le système classique de représentation en y ajoutant une tendance constante à la bureaucratisation et à l'oligarchie. Il sera d'autant moins enclin à l'auto-critique et à l'acceptation de sa contestation par la « base » qu'il est porteur d'une idéologie-projet qui justifie le pouvoir de ses dirigeants (les partis communistes constituant un cas extrême).

Or ces partis n'agissent, lorsqu'ils se trouvent face à des mouvements issus de la « base » qu'en essayant de les contrôler ou de les faire disparaître. Ce n'est que si le rapport de force n'est pas infléchi qu'ils en arrivent à composer avec eux. Le problème est donc là : il s'agit aujourd'hui de démontrer aux partis de masse, qui n'ont pas su évoluer sensiblement depuis un siècle, que le contexte qui leur a donné naissance a changé et que la structure du parti traditionnel est totalement inadaptée aux conditions nouvelles. Le parti politique doit

apprendre à cohabiter avec ces nouvelles formes d'expression et ne plus prétendre à représenter l'intégralité des aspirations du corps social.

7. Quelle cohabitation serait possible ? Tout d'abord, une cohabitation qui se fonde sur une limitation fondamentale de la fonction des partis. La crise de certaines idéologies (et notamment de toutes celles qui ont hérité du marxisme) est avant tout la démonstration de l'incapacité des partis qui les véhiculent à être, à eux seuls, l'instrument du changement social et d'une transformation culturelle et politique fondamentale de la société. Plus précisément, elle est crise du principal support culturel de cette prétention au monopole de la représentation d'un groupe social dont le destin historique sera d'autant plus magnifié qu'il est aussi celui de son parti représentant. Dans la mesure où ce mythe a perdu sa capacité mobilisatrice, une grande partie des fonctions représentatives du parti perd sa légitimité. Ainsi s'explique notamment la perte de crédibilité des organisations traditionnelles, une perte de crédibilité dont tout démontre qu'elle ne peut que s'aggraver.

Le problème est donc pour les partis politiques — en fait pour ceux qui se réclament des classes populaires —, de redevenir des organes de réflexion et de proposition adaptés au nouveau contexte historique et de définir une nouvelle forme d'intervention dans la société. Cette forme d'intervention devra tenir compte d'une double évolution fondamentale : d'une part celle des mandants traditionnels qui, sous l'effet d'une progression générale du niveau culturel moyen, n'ont plus besoin de la sollicitude paternelle avec laquelle les partis leur ont toujours suggéré comportements et réflexion ; d'autre part celle de la structure générale des moyens de communication sociale (audio-visuel, informatisation) qui rendent totalement périmés les langages et discours politiques. Cette autocritique et cette nouvelle définition ne sont guère faciles et peuvent aboutir à des effets imprévus.

Le risque le plus grand serait un repli sur des conceptions purement libérales : le parti gérant sa clientèle électorale et formant le personnel de la classe politique tandis qu'il laisserait aux groupes de pression — et pour ce qui est de la base aux associations — le soin d'exprimer avec pondération besoins et aspirations nouvelles. Il s'agit au contraire de proposer aux forces politiques une conception plus dynamique de cette complémentarité entre les différentes formes de médiation. Un exemple l'illustrera.

Lorsque le Parti communiste italien a étendu son pouvoir local aux régions du centre de la péninsule et notamment dans les grandes villes, il a systématiquement doté les cités d'une structure décen-

tralisée, le conseil de quartier, afin de permettre une participation des citoyens à la gestion communale. En fait le conseil de quartier est rapidement devenu un instrument d'enregistrement passif (et peu fréquenté) de la gestion des municipalités communistes. Tout différent est le cas des comités de quartier. Ceux-ci, apparus spontanément à propos d'un problème social concret (logement, transports, santé, etc.), ont été souvent le véhicule de mouvements urbains parfois radicaux, souvent efficaces (autoréduction des tarifs, occupation de logements, etc.) qui ont obligé les Pouvoirs publics et les partis à prendre position et agir rapidement. D'un côté donc, une structure institutionnalisée et impuissante, de l'autre un instrument plus ou moins formel mais préférant s'autodissoudre plutôt que de se scléroser.

De même, si l'on prend cette fois le cadre de l'entreprise, on ne peut comparer les conseils d'usine tels qu'ils se sont développés en 1969 dans les luttes ouvrières et tels que les travailleurs les ont imposés jusqu'aux bureaucraties syndicales et les conseils de gestion, que la gauche italienne voulait légaliser en 1945 afin d'en faire le moyen du ralliement de la classe ouvrière à la reconstruction économique et à un nouveau productivisme.

Bref, au-delà du débat sur la nature de la démocratie de base (étant entendu que le même type de question se pose pour la démocratie directe), la question est de savoir si les organisations représentatives traditionnelles accepteront de renoncer à un contrôle politico-administratif sur tous les mouvements qui se développent à la base et si, au contraire, elles laisseront de tels mouvements s'auto-organiser et exercer un contrôle permanent sur leurs orientations et sur leurs actes.

8. Il faut bien reconnaître qu'une telle attitude apparaît encore bien utopique en France et ce pour deux raisons fort simples : les organisations représentatives et les expériences de démocratie de base y sont encore extrêmement faibles, mais surtout partis et syndicats, malgré leur faiblesse, restent traditionnellement imperméables à tout mouvement d'en bas qui remettrait en cause leur monopole de médiation politique.

C'est qu'en France, comme l'ont fort bien souligné Pierre Grémion ou Michel Crozier, l'homme politique, le notable, est d'abord agent de l'Etat avant d'être représentant de tel ou tel groupe de citoyens. L'Etat, accaparant et centralisant les médiations et prestations de toutes sortes, ne laisse aucune autonomie aux organisations « représentatives » et notamment aux partis : ceux-ci sont avant tout des associations, plus ou moins structurées, de notables. Le parti de

masse à l'euro péenne y est ignoré, si l'on excepte le cas du Parti communiste — parti-contre-Etat —, aucun parti ne groupe un nombre suffisant d'adhérents et surtout de militants pour prétendre assurer une véritable représentation, c'est-à-dire une médiation qui dépasse les milliers d'élus institutionnels situés aux différents échelons du système politique.

On comprend donc d'autant plus mal pourquoi les partis français — mais la remarque vaut pour les syndicats — adoptent une attitude aussi méfiante envers tout mouvement venu du bas, comme ce fut le cas par exemple en 1968. C'est que ces partis reflètent, dans leur rapport avec la démocratie de base (associationnisme compris) l'attitude de l'Etat : toute structure de base autonome est par essence dangereuse, il faut donc limiter son influence et si possible la contrôler par divers moyens (entrisme, courroie de transmission, etc.).

Cette attitude négative a été renforcée par les idéologies qui ont régné dans les partis et syndicats français depuis un siècle. Qu'il s'agisse du jacobinisme (radical, socialiste ou léniniste) pour les partis, du syndicalisme révolutionnaire pour les syndicats, chacun a légitimé le monopole de l'organisation contre tout mouvement d'en bas. C'est ce qui explique que même en juin 1936 ou mai 1968, au plus fort du spontanéisme et de la pression populaire, aucun mouvement conseilliste ne se soit développé. Les « comités d'action, d'occupation », sont restés marginaux et éphémères.

Ce n'est que depuis quelques années (avec l'exemple de Lip), à l'occasion de conflits locaux, que des structures de bases ont pu apparaître dans des entreprises ou des régions pour pallier la carence des organisations traditionnelles. Il semble qu'il s'agisse d'une tendance irréversible mais il sera extrêmement difficile d'aller à contre-courant d'une tradition séculaire qui a façonné des générations de militants et de notables.

Le problème est d'autant plus difficile qu'un tel changement est de nature sociale et culturelle, qu'il ne se décrète pas, mais dépend tant d'une prise de conscience des structures traditionnelles que d'une initiative collective systématique à l'occasion de chaque question concrète. Car si des règles législatives ou des règlements de parti peuvent faciliter une évolution en supprimant tel ou tel obstacle, ils ne peuvent ni ne doivent se substituer à ce qui doit être un mouvement social d'envergure, un mouvement essentiellement politique.

C'est donc avant tout des luttes menées dans les partis, dans les syndicats mais aussi hors d'eux, à la base, que dépend le développement de nouvelles formes d'initiative et de participation démocratiques dont chacun sent aujourd'hui l'impérieuse nécessité.

YVES MENY

*Initiative populaire,  
référendum et recall  
dans les Etats américains*

« Avant de critiquer, il faut comprendre » écrivait Stanley Hoffmann en conclusion de l'étude sur le consensus américain publiée dans cette même revue. Il est vrai qu'à force de simplification et de gallo-centrisme l'extraordinaire diversité de la vie politique américaine est réduite à des facteurs communs sans grande signification, tandis que la complexité des mécanismes institutionnels se résorbe dans quelques schémas élémentaires.

Les procédés de démocratie directe utilisés dans les Etats américains font partie de ces zones d'ombre. Le caractère représentatif des institutions fédérales américaines, la méfiance d'une partie du monde anglo-saxon à l'égard du référendum « à la française » ont contribué à négliger les nombreux aspects de démocratie directe que recèle la vie politique aux Etats-Unis (1). Les formes en sont d'ailleurs diverses : anciennes dans le cas du référendum, de l'initiative ou du *recall* ; plus modernes avec la généralisation des *Public Hearings* et l'instauration de la transparence administrative (*Freedom of Information Act*, 1966 et 1974 ; *Federal Advisory Act*, 1972) (2). Toutefois ces procédures n'ont ni le même champ d'application, ni la même signification. Référendum, initiative et *recall* sont des procédures essentiellement utilisées par les *Etats* et les unités infé-

(1) W. B. MUNRO, *The initiative, referendum and recall*, D. Appleton and Co, 1912. HUGH A. BONE, *The initiative and referendum, national municipal league*, New York, 1959.

(2) *Freedom of Information Act and amendments of 1974 (PL 93-502)* (94th Congress, 1st session), Joint committee print, Washington, March 1975. Lyle E. SCHALLER, *Is the citizen advisory committee a threat to representative government ?*, *Public administration review*, 24 sept. 1964.

rieures du *local government* (3). En outre, elles témoignent toutes les trois du désenchantement à l'égard de la démocratie représentative (4) à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle. Le phénomène n'était d'ailleurs pas spécifiquement américain puisqu'en Europe et notamment dans la Constitution allemande de Weimar se sont multipliées les dispositions introduisant des procédés de démocratie directe. Ce mouvement fondé sur le thème *Return the government to the people* trouvait sa source dans le courant populiste et s'appuyait sur l'exemple de l'Antiquité ou, plus proche de nous, de la Suisse. Il existe d'ailleurs une tradition, encore en vigueur dans les zones rurales de Nouvelle-Angleterre, celle du *Town-meeting* : chaque ville tient annuellement une réunion ouverte à tous les électeurs qui prennent les décisions, adoptent de nouvelles mesures, décident des impôts, etc. Toutefois ce sont les Etats et les villes de l'Ouest qui ont le plus massivement intégré dans leurs Constitutions ou leurs chartes les principes de démocratie directe. Les vieux Etats de l'Est, au contraire, influencés par la tradition anglo-saxonne, dominés par la bourgeoisie WASP (*White Anglo-Saxon Protestant*) sont demeurés fidèles dans leur ensemble aux stricts canons de la démocratie représentative. Au total, 39 Etats disposaient en 1977 d'une législation permettant le recours au référendum, soit au niveau de l'Etat tout entier, soit à celui des unités locales, 21 admettaient l'initiative populaire, 13 le *recall* (5). Mais il est significatif que le puissant courant qui s'était développé depuis 1890 s'est complètement tari depuis la seconde guerre mondiale (un seul Etat a admis l'initiative populaire depuis 1945 : l'Alaska).

Le foisonnement et la multiplicité des actions populaires directes (il y a des milliers de référendums chaque année aux Etats-Unis) appellent une clarification (Qu'est-ce que le référendum, l'initiative, le *recall* aux Etats-Unis ?) et une appréciation (Quel bilan peut-on faire d'une telle expérience ?).

Initiative et référendum sont l'un et l'autre divisés en deux catégories principales.

L'initiative peut être *directe* ou *indirecte*. Dans le premier cas, toute proposition de loi qui a rassemblé le nombre de signatures requises par la Constitution ou par la législation de l'Etat est sou-

(3) George S. BLAIR, *American local government*, New York, Harper and Row. Charles R. ADRIAN, *State and local governments*, New York, Mac Graw-Hill Company, 1967.

(4) Charles AIKIN, *The initiative, the referendum and representative government*, International political science association, sept. 1966.

(5) *The book of the States (1967-1977)*, vol. XXI : *The council of state governments*, Lexington, Kentucky, 1976, p. 137, 216 et s.

mise au verdict des électeurs. La fameuse proposition 13 adoptée en juin 1978 par les électeurs californiens relève de cette première catégorie. 16 Etats (tous à l'Ouest du Mississipi) autorisent une telle procédure dont les modalités sont fort variables : il faut obtenir 10 000 signatures seulement au North Dakota, une pétition rassemblant 3 % des électeurs dans l'Ohio, 10 % du nombre des votants lors de la dernière élection générale dans le Nevada, 15 % du nombre des suffrages exprimés lors de la dernière élection par des électeurs répartis dans les deux tiers au moins des comtés de l'Etat du Wyoming.

L'initiative est dite indirecte lorsque des pétitions portant le nombre de signatures exigées demandent à la législature l'adoption d'une proposition de loi. Si la législature de l'Etat ne réussit pas à adopter le texte soumis durant la période fixée par la Constitution ou la loi, le texte est alors soumis aux électeurs. Cinq Etats seulement pratiquaient ce système en 1973. Trois avaient recours aux deux procédés, direct et indirect (6).

Il existe également deux types principaux de référendums :

Le premier appelé *Petition Referendum* ou encore *Mandatory Referendum* peut être mis en œuvre lorsque la Constitution de l'Etat prévoit une période de latence (en général de soixante à quatre-vingt-dix jours) avant l'entrée en vigueur de la législation. Si durant cette période une pétition est déposée aux conditions requises par la Constitution, la loi ne produit pas d'effets avant d'avoir été adoptée par le corps électoral. Toutefois la législature peut surmonter cet obstacle en déclarant l'urgence (*emergency legislation*), la loi reçoit alors application immédiate.

Le second, *optional referendum*, permet à la législature — si elle le désire — de décider qu'une loi votée par elle ne deviendra effective qu'après approbation populaire.

Le *recall* enfin est l'élément le plus original de cette trilogie. Par ce procédé de contrôle direct, tout responsable public détenant ses fonctions de l'élection peut être démis de sa charge par un vote populaire avant l'expiration de son mandat. Etabli pour la première fois dans la ville de Los Angeles en 1903, il fut introduit au niveau d'un Etat par la Constitution de l'Oregon en 1908. Actuellement 8 Etats appliquent le *recall* à tous les détenteurs de fonctions électives, 5 l'ont adopté en excluant les fonctions judiciaires, 17 ne l'utilisent qu'au niveau local (7). Là encore les procédures d'utilisation

(6) *The book of the States, op. cit.*, vol. XXI, p. 218.

(7) *The book of the States, op. cit.*, p. 137. Henry M. ALEXANDER, *The Little-Rock recall election*, New York, Mac Graw-Hill Company, 1960.

sont extrêmement diverses, d'un Etat à l'autre. De façon générale, le pourcentage de signatures que doit comporter la pétition varie de 20 % (Idaho) à 30 % (North Dakota).

Quantitativement, le recours aux procédés de démocratie directe subit de grandes variations. Rarissime dans certains Etats où la procédure, adoptée sous pression populaire, fut compliquée à l'excès au point de rendre le référendum quasi impossible (tel l'Etat du Nouveau-Mexique (8) où la pétition initiale doit recueillir 10 % des votes exprimés lors de la dernière élection générale et 10 % des électeurs dans les trois quarts des comtés), le recours au référendum ou à l'initiative populaire devient excessif dans d'autres Etats tels la Californie et la Louisiane (9). Selon Joseph P. Harris il y aurait en moyenne 22 référendums par élection générale en Californie (10). Au total, la moyenne nationale des référendums au niveau des Etats est de 70 les années « impaires » et 300 les années « paires » (durant lesquelles se déroulent les élections nationales et de nombreuses élections locales). Ce chiffre, déjà impressionnant par rapport aux normes européennes, reste toutefois modeste si on le compare à celui des référendums locaux dont le nombre (non déterminé) varierait entre 10 000 et 15 000 chaque année (11). Par exemple, les statistiques électorales de l'Ohio pour l'année 1957-1958 avancent le chiffre de 1 846 référendums ! L'objet de ces référendums est évidemment très hétérogène, mais du moins peut-on constater que les référendums d'Etat portent essentiellement sur les problèmes d'organisation administrative ou sur les questions fiscales ou financières. Une étude de Penelope Gazey (12) quoique assez fragmentaire puisqu'elle ne concerne que 59 référendums dans 10 Etats, entre 1945 et 1968 — permet d'apprécier l'importance relative des questions soumises au vote populaire : 19 concernaient l'organisation administrative (*machinery of government*), 23 les problèmes fiscaux, 10 les questions économiques, 3 les affaires sociales, 2 les problèmes raciaux, 2 la

(8) Thomas C. DONNELLY, *The government of New Mexico*, The University of New Mexico Press, Albuquerque, N.-Mex., 1953.

(9) *California Politics*, 4th ed., San Francisco, 1967.

(10) Sur les référendums californiens, voir : W. W. CROUCH and V. O. KEY, *The initiative and Referendum in California*, Berkeley, University of California Press, 1939. John S. RADABAUGH, Direct legislation in California, *Southwestern Social Science Quarterly*, juin 1961. Frank MARINI, *Local bond elections in California, the two : Thirds majority requirement*, Institute of governmental studies University of California, Berkeley, Calif., 1963.

(11) Voir Howard D. HAMILTON, Direct legislation : some implications of open-housing referenda, *American political science review*, March 1970.

(12) Penelope J. GAZEY, Direct Democracy : a study of the American Referendum, *Parliament affairs*, Spring 1971.



prohibition des jeux ou de l'alcool. Hamilton, pour sa part, donne une estimation plus imprécise mais de portée plus large, en soulignant que les trois quarts des référendums portent sur des questions financières relatives aux écoles (émissions d'obligation) (13).

Une dernière question se pose, la plus fondamentale :

Le recours aux procédés de démocratie directe a-t-il répondu aux espoirs qu'y mettait le courant populiste américain au début du siècle ? Dans l'esprit des partisans du référendum, de l'initiative et du *recall*, ces moyens d'expression populaire devaient permettre de compenser la tendance à la concentration du pouvoir et remédier à l'échec du principe du *check and balance* (14). Ils devaient aussi, par le contrôle fiscal et financier qu'ils autorisent, éviter fraudes, malversations, injustices, bref bannir autant que possible ces *dirty tricks* que le moralisme politique américain réprouve. Enfin, initiative et référendum devaient donner la possibilité à la population d'infléchir directement la législation en fonction de ses aspirations. C'est là, selon Joseph La Palombara « l'argument le plus important et le plus décisif en leur faveur » (15). Au total, et pour reprendre l'expression américaine, le contrôle populaire était conçu comme un « fusil derrière la porte » (*a gun behind the door*). De même le *recall* — au demeurant peu utilisé — devait constituer une menace permanente contre les fonctionnaires élus, incompetents ou indéliçats.

La pratique de plus d'un demi-siècle montre que les instruments de démocratie directe n'ont pas complètement répondu — et de loin — aux espérances de leurs promoteurs. La participation y est souvent faible, l'information des électeurs médiocre, les majorités dégagées fréquemment conservatrices.

La participation électorale des citoyens américains est en général faible, comme on sait, même lors des scrutins nationaux les plus importants. Sans doute faut-il y voir la marque du « consensus » à l'américaine ou comme l'écrit Marie-France Toinet, la conséquence « d'une alternance sans alternative » (16). L'indifférence de l'électeur à l'égard des consultations de type référendaire, ne s'explique pas seulement par ces causes générales. L'intérêt de l'électeur est diminué par un certain nombre de facteurs spécifiques : dans les États où

(13) Howard D. HAMILTON, *op. cit.*, p. 126.

(14) Clarence STONE, Local Referendums ; an alternative to the alienated voter model, *Public opinion Quarterly*, 1965, 29, p. 213-222.

(15) Joseph G. LA PALOMBARA, *The initiative and Referendum in Oregon (1938-1948)*, Oregon State College Press, 1950, p. 118.

(16) Marie-France TOINET, La concurrence électorale imparfaite aux États-Unis, *RFSP*, 1976, p. 927.

le référendum est abondamment utilisé, le nombre des propositions d'origine populaire est extrêmement faible. Winston Crouch dans une étude du référendum californien a montré qu'avant 1939, une ou deux propositions seulement (sur un total variant de 30 à 50) résultaient d'une initiative populaire. Rares sont par conséquent les référendums où la participation atteint les 70 % comme ce fut le cas pour la fameuse proposition 13 de juin 1978 en Californie (17). Hamilton (18) note que la participation aux référendums concernant la fiscalité liée aux écoles n'a été que de 36,3 % durant la période 1948-1959. R. Presthus (19), dans *Men at the top* souligne que dans les deux villes qu'il étudie, la participation la plus forte (45 % et 33 %) apparaît lors de l'émission d'emprunts pour les écoles. Mais dans les mêmes localités le pourcentage de votants tombe respectivement à 26 % et 7 % pour la construction d'un bâtiment public et d'un hôpital.

Le grand nombre de référendums proposés au vote de l'électeur le même jour (du moins dans les États où la pratique est la mieux ancrée) contribue encore à la passivité. Le caractère local de nombreuses propositions, l'absence de position partisane (20) sur la question ne permettent pas à l'électeur de se déterminer de façon claire. John Mueller (21), dans une étude portant également sur les référendums californiens, montre que les électeurs, mal informés, ne se prononcent pas sur tous les référendums ou émettent des votes contradictoires. En l'occurrence 53 % des suffrages exprimés seulement concernaient l'ensemble des propositions et sur deux propositions antithétiques relatives à la création d'une loterie d'État, 47 % des électeurs votèrent logiquement, 43 % de façon contradictoire.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que « le souverain captif » ne se soit libéré du pouvoir des élus que pour retomber sous celui des groupes de pression. La faible participation des citoyens amé-

(17) Voir le *Herald Tribune*, 8 et 9 juin 1978. La proposition « 13 » ou proposition « Jarvis » du nom d'un de ses auteurs, visait à réduire de plus de 50 % l'impôt foncier local en Californie. L'initiative soutenue par un nombre de signatures sans précédent (1,5 million) a été massivement approuvée le 6 juin 1978 sans que les électeurs aient pris conscience de toutes les conséquences du projet (suppression massive d'emplois, réduction drastique des programmes sociaux, éducatifs... et augmentation des impôts fédéraux, l'impôt local déductible étant devenu moins important !).

(18) HAMILTON, *op. cit.*, p. 126.

(19) R. V. PRESTHUS, *Men at the top*, New York, 1964, p. 259-261.

(20) Le gouverneur de Californie Edmond BROWN commentait en ces termes la victoire de la proposition 13 : « This is not a partisan issue. The vote comes from liberals, conservatives, Democrats and Republicans », *Herald Tribune*, 8 juin 1978.

(21) John E. MUELLER, *Reason and Caprice : voting on propositions*, 1968.

ricains laisse en effet le champ libre aux groupes organisés et puissants dont les objectifs sont le plus souvent corporatifs et conservateurs.

Ce conservatisme a d'autant plus l'occasion de s'exercer que de nombreux référendums portent sur des questions fiscales et financières. Chaque fois qu'il a fallu créer des ressources nouvelles c'est une « attitude conservatrice persistante » (22) qui a prévalu. De même la pratique montre qu'il est plus facile de faire adopter un référendum ratifiant une émission d'obligations que de créer une taxe nouvelle. Tout se passe comme si les électeurs repoussaient la charge fiscale sur les générations futures. L'exemple récent de la proposition 13 en Californie montre que les électeurs — il est vrai frappés d'un taux d'imposition très élevé (2,5 %) sur le capital foncier — sont peu sensibles aux conséquences sociales de leur décision. L'effet immédiat de l'initiative du milliardaire Howard Jarvis a été le licenciement de 75 000 salariés de l'Etat. A moyen terme, ce sont tous les programmes éducatifs, sociaux et culturels du gouvernement de l'Etat de Californie qui sont compromis. Situation scandaleuse pour un Français, normale pour beaucoup d'Américains, défenseurs de la libre entreprise et détracteurs du *Welfare State*. La nouvelle école des « libertariens » aux Etats-Unis en est le dernier avatar intellectuel. Pour eux, le péril et la crise ne naissent pas du « trop de marché » mais du « trop d'Etat ». La renaissance du courant populiste incarné par Carter serait ainsi confirmée par les dernières utilisations de la démocratie directe.

(22) John S. RADABAUGH, Direct legislation in California, *Southwestern Social Science Quarterly*, juin 1961.



DUSAN SIDJANSKI

*La Suisse :*  
*le pouvoir des gouvernés*  
*le pouvoir des préjugés*

A la différence des autres démocraties, le pouvoir politique en Suisse se caractérise par l'intervention fréquente des gouvernés dans le processus de décision. En effet, ceux-ci sont appelés à se prononcer par un vote sur toutes les modifications de la Constitution fédérale d'après la procédure du référendum constitutionnel obligatoire. Pour être approuvé, le référendum constitutionnel doit recueillir la majorité des votes et des cantons. Par ailleurs, les lois et les arrêtés fédéraux peuvent être soumis au vote à la demande de 30 000 électeurs qui ont été portés à 50 000 par l'acceptation du référendum constitutionnel en septembre 1977. Enfin, les citoyens suisses ont la possibilité de proposer des projets de révision totale ou partielle de la Constitution, initiatives qui sont déclenchées par le dépôt de 100 000 signatures, soit moins de 3 % de l'électorat suisse (50 000 avant le référendum de septembre 1977). Le projet ainsi introduit est soumis au vote dans les mêmes conditions qu'un référendum constitutionnel. Ainsi dans le système suisse, les gouvernés disposent d'un réel pouvoir qui leur permet de garder la haute main sur l'évolution constitutionnelle, soit en approuvant, soit en suscitant les projets de révision constitutionnelle, de même que sur le processus législatif et décisionnel.

Plus d'un auteur suisse ou étranger a fait ressortir les attraits et les avantages de ce recours aux citoyens et de l'élargissement des procédures démocratiques. Certes, les institutions de la démocratie semi-directe apparaissent comme un moyen efficace de création et du maintien du consensus dans une société aussi fragmentée ; cette « soupape de sécurité » contribue notamment à apaiser les conflits

religieux et idéologiques, puis les luttes sociales entre les deux guerres ; à sauvegarder les droits des minorités en leur offrant une possibilité d'exprimer leurs demandes et de défendre leur position ; à éviter que les groupes sociaux ou des intérêts soient constamment marginalisés et partant poussés à utiliser les moyens extra-légaux ou violents. D'autant que, comme le faisait déjà remarquer André Siegfried, contrairement aux élections qui portent sur les hommes, les partis ou les programmes, les référendums se font sur les choses, sur les problèmes et les mesures envisagées pour les résoudre. Face à ces chantres de la démocratie-témoin, d'autres auteurs tels que Jean Meynaud, Leonhard Neidhart et André Schwarz-Eschet ont analysé à travers des séries de scrutins le rôle effectif des citoyens. Grâce à ces travaux, on peut essayer de répondre à la question fondamentale de savoir si la démocratie semi-directe a agi en tant que régulateur, moteur ou frein du processus d'adaptation de la société helvétique. Autrement dit, le pouvoir des gouvernés se confond-il avec le pouvoir des préjugés ?

Dans l'ensemble le corps électoral suisse est en majorité conservateur (60 % manifeste une tendance partisane dite bourgeoise), un quart s'apparente au courant socialiste et le restant représente les non-alignés (indépendants 8 %) ou les traditionalistes (4 %) (1). Cette distribution de l'électorat laisse supposer que la majorité tendrait à utiliser cet instrument efficace comme un frein. Cependant, cette prévision doit être nuancée afin de tenir compte de la distinction observée entre le choix électoral général et le choix face à un problème. Par surcroît, le taux relativement élevé d'abstentionnistes (autour de 40 % de 1880 à 1950, qui a accusé une augmentation jusqu'à 60 % vers 1970) rend plus aléatoire toute prévision ; à cette augmentation correspond une nette croissance du nombre de scrutins référendaires et d'objets soumis à référendum (2). Ces considérations doivent être atténuées néanmoins en raison de la distribution des électeurs suisses selon trois orientations : les « réformistes » qui désirent améliorer progressivement la société en constituent presque les deux tiers appartenant dans une grande mesure aux cadres moyens et supérieurs, aux professions libérales, etc. Les « réactionnaires » forment un quart de l'électorat et se recrutent dans les groupes d'agriculteurs et d'artisans et parmi les personnes à niveau d'instruction modeste ; en revanche, les « révolutionnaires » ne sont qu'un

(1) Dusan SIDJANSKI, Charles ROIG, Henri KERR *et al.*, *Les Suisses et la politique*, Berne, H. Lang, 1975, p. 59.

(2) J.-C. LAMBELET, *Décisions collectives et démocratie référendaire en Suisse*, Rapport 2-3 octobre 1977, pp. 17 et 26.

groupe marginal de 1 à 2 %. La combinaison de diverses données laisse entrevoir une propension à une lente progression et à des réformes modérées.

Le comportement des gouvernés tend-il à vérifier une de ces tendances de l'électorat suisse ? Une première constatation générale peut être faite à propos des résultats des *scrutins référendaires obligatoires* : globalement, les électeurs ont approuvé les trois quarts des révisions constitutionnelles qui leur ont été soumises depuis l'instauration de la Confédération en 1848. Il semble donc que les propositions des dirigeants politiques suisses ne se heurtent pas systématiquement à des vetos des gouvernés.

Le pourcentage des oui lors des *référendums facultatifs* est bien plus bas avec environ 40 % de projets de lois acceptés. Cependant, cette procédure, qui exige 50 000 signatures pour être engagée, est appliquée en réalité à moins de 10 % de lois ou arrêtés fédéraux. Ainsi plus de 90 % de la législation proposée par le Conseil fédéral et adoptée par le Parlement n'est pas soumis à référendum. Telle est la constatation qui permet à Roland Ruffieux de conclure que la plupart des grandes lois n'encourent plus le référendum : loi sur la banque nationale (1951), loi sur la circulation routière (1959), les révisions successives de la loi sur l'assurance vieillesse votée en 1947, la loi sur les cartels. Cette conclusion semble néanmoins contredite par les scrutins référendaires de ces dernières années. En effet, toute une série des lois importantes ont été *bloquées* par le veto des électeurs. Ainsi la loi sur l'aménagement du territoire qui visait à introduire plus d'harmonie et une certaine programmation dans un développement sauvage ou spéculatif a été refusée en juin 1967 ; le même sort a été réservé au prêt en faveur de l'Association internationale de Développement (juin 1976) ainsi qu'en mai 1978 à l'aide aux universités et à la recherche et à la loi sur l'avortement sans compter le refus de donner au Conseil fédéral la compétence d'introduire l'heure d'été pour s'aligner sur d'autres pays européens. Cette propension récente à dire non est observée même au titre de référendum constitutionnel obligatoire : opposition à l'amélioration des finances fédérales, à la réforme du statut de la radiodiffusion et télévision suisses ainsi qu'à l'encontre de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée qui devait rapprocher la Suisse de ses voisins de la Communauté européenne.

Ces exemples récents de refus sont-ils des signes d'un réflexe de conservation ou d'un regain d'influence des préjugés ? Depuis la fin du siècle passé on a pu observer que les conflits sociaux entre les deux guerres ont pris la relève des conflits religieux. La paix reli-

gieuse a été suivie ensuite par la paix sociale. D'où les qualifications de « démocratie consensuelle » selon Arendt Lipjhard ou d' « entente à l'amiable » d'après Jurg Steiner fondées sur les compromis entre dirigeants et le large consensus des électeurs. Cette entente trouve par ailleurs son expression institutionnelle dans le « gouvernement de coopération » : le Conseil fédéral est composé de sept personnalités dont six appartiennent aux trois grands partis politiques socialiste, radical et démocrate-chrétien ( $3 \times 2 + 1$  de l'Union démocratique du Centre) qui représentent les trois quarts des députés du Conseil national (soit respectivement 55 socialistes, 47 radicaux et 46 démocrates chrétiens auxquels s'ajoutent 21 de l'UDC). Depuis quelque temps néanmoins cette harmonie est rompue et le consensus des dirigeants politiques se heurte à l'opposition des électeurs. Les conflits potentiels se manifestent surtout lors des scrutins référendaires qui, dans cette société paisible et autosatisfaite, jouent le rôle de sondages périodiques officiels de la volonté des électeurs mais aussi de trouble-fête. C'est d'autant plus surprenant que les compromis proposés par les dirigeants sont élaborés sur la base du consensus des principales forces socio-économiques et des intéressés.

L'opposition répétée de ces derniers temps ne tend-elle pas à freiner le progrès de la société helvétique ? Plusieurs indices le laissent supposer : le refus de permettre l'utilisation plus ordonnée du territoire pourrait être interprété comme une manifestation des anciens préjugés qui persistent dans l'électorat suisse. Le libéralisme pur a-t-il encore un sens dans une société aussi organisée, voire cartelisée ? Deux scrutins récents, l'un sur l'interdiction des jésuites et l'autre sur l'avortement ont de leur côté rouvert le débat sur les principes. La levée de l'interdiction a mis fin certes à une grande querelle religieuse. Mais le scrutin sur l'avortement semble indiquer de son côté l'importance de la dimension religieuse et la persistance dans une certaine mesure de préjugés traditionnels.

Une dernière question : quelle est la leçon qui se dégage du recours aux *initiatives populaires* ? Cette procédure permet à un groupe de citoyens d'inscrire à l'ordre du jour tout problème que les dirigeants politiques passent sous silence. C'est un moyen qui donne la possibilité de mobiliser l'électeur, de porter un problème devant l'opinion publique et d'en saisir les autorités. Instrument d'innovation ou d'expression directe, c'est aussi le type de scrutin qui a recueilli le moins d'approbation. Sur un ensemble d'environ 120 initiatives plus d'un quart ont été retirées et la moitié rejetées. Ainsi depuis 1974 sur une dizaine d'initiatives aucune n'a été acceptée par l'électorat suisse. Le sens de ces non n'est pas le même car parfois le refus est



positif. Ainsi les initiatives contre l'emprise étrangère lancées par la droite traditionaliste ont été désapprouvées par les citoyens suisses. Néanmoins pour tenir compte de 44 % de oui recueillis par la première initiative en 1969 et des 34 % en 1974, les autorités fédérales ont infléchi leur politique à l'égard des travailleurs étrangers et adopté des mesures plus restrictives. Les tentatives ultérieures des promoteurs de la lutte contre les étrangers ont subi des échecs encore plus nets en 1977.

En revanche, deux autres exemples d'initiatives visant à introduire des innovations ont été également rejetées : la législation anti-trust proposée par l'Alliance des indépendants, instrument politique des Coopératives Migros (1947) et la participation dans l'entreprise soutenue par l'Union syndicale suisse et le Parti socialiste (1976). Bien que rejetée, la première initiative a cependant abouti à une solution intermédiaire par l'établissement d'un contrôle sur les cartels en Suisse. Les résultats de l'initiative sur la participation sont plus difficiles à apprécier : elle a certes provoqué une prise de conscience et même à un large consensus des dirigeants politiques ; mais tant l'initiative que le contre-projet gouvernemental n'ont pas recueilli l'approbation de l'électorat suisse.

Malgré ces aléas, la démocratie semi-directe, qui fait partie du système de gouvernement helvétique, n'apparaît pas comme le pouvoir des préjugés. Certes, les scrutins référendaires donnent souvent libre cours aux préjugés mais aussi aux aspirations des gouvernés. Armes à double tranchant, ils constituent le véhicule des innovations autant que l'instrument d'opposition au changement. Mais par ailleurs le fait d'associer les gouvernés aux grandes décisions notamment assure le consensus général dans une société pluri-nationale à clivages multiples ainsi que le maintien du difficile équilibre entre cantons, forces politiques, groupes d'intérêt et tendances idéologiques. Enfin, face à l'éclosion de mouvements contestataires et écologiques, n'est-ce pas un des moyens de se faire entendre et d'agir par le recours à l'arbitrage démocratique ?



# QUESTIONNAIRE

*La démocratie appartient à la série des mots usés, des références abusées. Aucun gouvernant ne renonce à s'en réclamer, au seul prix d'un qualificatif. La démocratie est alors prolétarienne ou pluraliste, populaire ou bourgeoise, libérale ou césarienne, directe ou médiante.*

*Pouvoirs a adressé un questionnaire à diverses personnalités. Nous publions ci-après les réponses que nous ont fait parvenir Michel CRÉPEAU, Pierre DABEZIES, Charles DEBBASCH et Jean-Jacques GLEIZAL.*

*Questions :*

- 1 - Comment définissez-vous la démocratie ?*
- 2 - Quelle relation le système représentatif occidental entretient-il avec elle ?*
- 3 - D'autres traductions institutionnelles de l'idéal démocratique sont-elles concevables dans les sociétés développées ?*

## *Michel Crépeau*

« De la démocratie formelle à la démocratie réelle », tel est le pas qui reste à accomplir. Pas immense, en vérité, si l'on considère que depuis le XIX<sup>e</sup> siècle rien de très substantiel n'a été changé dans les conceptions et le langage du monde politique. Sauf peut-être en 1968. D'une certaine manière, on peut dire que la démocratie a reculé dans la mesure où le pouvoir de la technocratie contribue à créer un écran supplémentaire entre les gouvernants et les gouvernés. En fait, la notion de démocratie est à repenser entièrement. Nous vivons une époque où tout est à réinventer. Ni la démocratie à l'occidentale telle qu'elle fonctionne actuellement et ni la démocratie dite populaire ne peuvent nous satisfaire. Ce sont des structures d'un autre âge. Les techniques audiovisuelles, l'informatique, le marketing politique, et les « progrès » de la génétique, ouvrent pour la démocratie la perspective du meilleur et du pire. Notre génération parviendra-t-elle à inventer un nouvel art de vivre, donc une nouvelle manière de penser la politique et de la faire ? Telle est la question à laquelle les radicaux de gauche vont s'efforcer, pour leur part, de répondre.

D'ores et déjà on peut dire que ce n'est pas uniquement par un changement de structures que l'on y parviendra. C'est avant tout par un changement de l'éducation et des comportements que l'on pourra faire avancer les choses dans le sens d'un exercice plus collectif des responsabilités. C'est au niveau de l'entreprise, de la commune, des groupements associatifs, beaucoup plus qu'au niveau du Parlement ou de l'État, que se feront les grands changements. Là où sont réellement les hommes. Là où est la vie. C'est pourquoi nous croyons à la nécessité de ce nouvel humanisme sans lequel la démocratie n'est qu'un prétexte ou un leurre. Dans ce domaine comme dans les autres, il faut que nous soyons suffisamment réalistes pour être imaginatifs et audacieux.

La politique est un phénomène de culture avant tout. Elle ne procède pas uniquement des faits économiques. C'est probablement parce que la gauche l'a oublié et n'a pas été assez novatrice qu'elle a perdu les élections. Puisse cette leçon servir à quelque chose. La démocratie exige avant tout un plus haut degré de conscience qui corresponde aux données nouvelles des techniques. C'est de cette rupture que naît la crise que nous traversons : crise de l'homme, crise de la démocratie autant, et plus même selon nous, que crise économique.

## *Pierre Dabezies*

La démocratie pose effectivement une question de principe, c'est-à-dire de définition, et une question d'exercice, disons d'organisation.

1 - Hors quelques formules éculées, il n'est point, à mon sens, de définition stricte. Parlons plutôt de contenu. La démocratie, c'est un complexe, un équilibre de liberté, d'égalité et de contrainte collective, l'absence de celle-ci rendant, en effet, toute vie commune impossible. La liberté sans contrainte, c'est l'anarchie ; la contrainte sans liberté, la tyrannie ; la liberté et la contrainte, le libéralisme ; l'égalité et la contrainte, le collectivisme. L'égalité sans contrainte semble, en revanche, un non-sens : serait-ce le point délicat, la pierre d'achoppement de notre problème ? Partant, en tout cas, du fait qu'il n'est point de démocratie sans un minimum de liberté (faute de constater jusqu'ici que l'égalité sécrète cette dernière), point de liberté réelle sans une relative égalité, et point d'égalité sans contrainte, on en arrive bien à la trilogie annoncée. Est-on, d'ailleurs, plus avancé ? Tout est question de dosage, lequel dépend, bien entendu, des circonstances et du niveau économique et culturel de la société considérée.

2 - L'essentiel est donc l'exercice de la démocratie, et par suite le système représentatif. Régime des notables, des démagogues, des appareils, enfin de technocrates, chaque période a sa silhouette, l'assemblée subissant progressivement une mutation socio-professionnelle, conforme aujourd'hui à la complexité des sujets qu'elle a à connaître.

Il reste que — technocrate ou pas — le député actuel ne peut plus comme autrefois, être « maître Jacques ». Dépassé au sommet par la nature même de nombreux problèmes rebelles au carcan parlemen-

taire classique, il est également débordé à la base, sa fonction tribunitienne — autant qu'elle l'accapare — ne répondant plus aux exigences et à la diversification du corps électoral. Bref, l'élévation conjointe du niveau technique culturel et économique que rend le vieux régime représentatif inadapté. Sans doute doit-il demeurer, mais non sans être prolongé et complété.

3 — Aux constitutionnalistes de réfléchir ! En se plaçant, d'abord, au niveau le plus élevé, dans l'optique, notamment, des constitutions yougoslaves ; en considérant, ensuite, l'extension institutionnelle de la décentralisation à l'échelon local. Encore faut-il prendre en compte la spécificité française. Nation « subjective », notre pays risque de ne pouvoir supporter ni un pouvoir trop lâche, ni une décentralisation géographique trop poussée. Cette dernière doit donc être nuancée, mais être, en même temps, relayée par une décentralisation « fonctionnelle », à base de cogestion ou d'autogestion telle que, dans les domaines professionnels ou autres qui les concernent, les citoyens puissent effectivement mieux prendre en main leur destin.

## *Charles Debbasch*

1 – La démocratie repose sur la volonté populaire médiatisée par les organes de l'Etat choisis eux-mêmes par le peuple. Elle suppose, ainsi, un libre choix des gouvernants, c'est-à-dire des élections disputées, des mandats limités dans le temps. Elle impose aux gouvernants de tenir compte de la volonté populaire et de n'agir qu'en fonction de l'intérêt de la population. Elle exige le respect d'une philosophie : accepter et promouvoir l'égalité des citoyens, leur reconnaître des libertés nombreuses, admettre le caractère bien-faisant de la contestation du pouvoir, c'est-à-dire de l'opposition. Le pouvoir pour le peuple et non le peuple pour le pouvoir. Un pouvoir populaire asservi par un idéal d'égalité, de liberté, de controverse et non un pouvoir inconditionné, despotique : la démocratie ne supporte pas la terreur ou les camps, elle n'accepte pas l'obscurité d'aujourd'hui, au nom de l'éclair de demain.

2 – Il est de bon ton de faire la moue devant la démocratie occidentale et de marquer une imperfection, qui sans doute existe, mais il convient, avant tout, d'insister sur les qualités essentielles du système démocratique occidental. Régime de légalité, il garantit les citoyens contre l'arbitraire. Régime d'alternance, il assure la succession au pouvoir en fonction de l'évolution de l'opinion populaire. Régime de bien-être, il s'efforce de garantir à chacun la jouissance d'un SMIC, de revenus, de santé et de loisirs.

Les déviations de l'idéal démocratique doivent pourtant être corrigées. La tentation de captation du pouvoir par de petits groupes existe dès lors que les citoyens avachis par une société de bien-être se désintéressent du pouvoir. Une classe politique qui se replie sur elle-

même ou qui est colonisée par les gangs du crime ou de l'argent alors que la démocratie suppose une large participation populaire et le respect de la vertu, une politique qui soit un souffle d'air pur et non une pollution, qui conduise la population vers les sommets et non vers les bas-fonds. Une élite bureaucratique qui s'enferme dans la tour d'ivoire de sa compétence alors que la démocratie exige que l'on rende le peuple intelligent et informé. Ces détournements que constituent la professionnalisation et la bureaucratisation ne peuvent être combattus que par un réveil de l'adhésion civique.

3 - La démocratie suppose un Etat fort mais ne vénère pas un dieu Etat, omniprésent, omnipotent. Elle préfère, chaque fois où elle est possible, l'action des citoyens à celle des bureaucrates. L'Etat démocratique moderne s'est trop replié sur lui-même. Il convient d'accepter la participation au pouvoir des communautés territoriales, professionnelles, idéologiques. Les représentants parlementaires demeurent le pouvoir suprême d'arbitrage, d'orientation, de contrôle. Ils doivent s'appuyer sur les réseaux de compétence et d'influence qui irriguent le pays. Une des préoccupations majeures de la démocratie moderne doit donc consister à reconnaître le pouvoir de ces communautés, à s'assurer qu'elles respectent elles-mêmes les principes démocratiques dans leur fonctionnement. Il ne s'agit nullement de donner un habillage démocratique aux pressions mais de reconnaître que les groupes existent et qu'ils permettent, à côté de la représentation populaire classique, une certaine expression de la volonté du peuple.



# *Jean-Jacques Gleizal*

## *1 – Comment définissez-vous la démocratie ?*

La démocratie est un idéal, celui d'un régime politique où le pouvoir, contrôlé par le peuple, est régi par la recherche de la justice et de la liberté. La particularité de cet idéal est que tous les gouvernements s'en réclament plus ou moins. Libéraux, dictateurs, socialistes, tous ont le même culte. Mais cet idéal n'est pas tombé du ciel. Il s'est constitué au cours d'une histoire qui lui a donné un contenu et qui seule peut expliquer les rapports actuels entre la démocratie d'une part, le libéralisme, la dictature et le socialisme d'autre part.

## *2 – Quelle relation le système représentatif occidental entretient-il avec elle ?*

La relation est étroite. Le système représentatif libéral est à l'origine de la première forme moderne de démocratie qui se caractérise par la soumission au droit, l'instauration du suffrage universel, l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale et, ce qu'on oublie souvent, la constitution d'une bureaucratie.

Pendant la démocratie a échappé à ses promoteurs en développant ses contradictions. Elle a été prise en charge par des classes sociales autres que la bourgeoisie. En France plus particulièrement, elle a été façonnée par la petite bourgeoisie et la paysannerie qui ont investi le système parlementaire et la bureaucratie. A son tour, la classe ouvrière a compris tout le parti qu'elle pouvait en tirer allant même jusqu'à confondre à de nombreuses reprises cette forme de régime politique et le socialisme.

Le résultat est qu'aujourd'hui un divorce profond s'opère entre le

libéralisme et la démocratie. Les dirigeants politiques occidentaux, réunis dans le cadre de la « Trilatérale », sont même partis en guerre contre ce système qui selon eux ne correspond plus aux intérêts qu'ils servent. Dans leur analyse, la démocratie a été utile au développement de l'industrie capitaliste, mais elle a abouti à une forme de gouvernement jugée « irrationnelle ». Ils considèrent que les élections sont un « chantage ». Quant à l'interventionnisme de l'Etat, il a conduit à une paralysie bureaucratique et à une dilution de l'autorité. Il importe donc de définir une politique qui remette en vigueur le couple autoritarisme politique - libéralisme économique. En France, l'actuel gouvernement de M. Barre s'y emploie ne serait-ce déjà qu'avec la politique tarifaire des entreprises publiques qui marque la volonté de l'Etat de se désengager pour retrouver son autorité. En ce sens, on peut affirmer que la tradition démocratique des Etats libéraux est abandonnée.

Il n'en reste pas moins que la référence démocratique demeure la règle dans ces Etats. Dès lors on se trouve dans l'obligation de constater que *le rapport* entre l'idéal démocratique et la réalité est le même dans les régimes libéraux et les dictatures. La démocratie est ce régime dont les deux types de gouvernement se réclament, mais qu'aucun ne pratique. Certes, les Etats libéraux et les Etats autoritaires continuent à se différencier quant au statut que les uns et les autres confèrent au droit et aux libertés. Mais justement cette dernière marque de distinction est peut-être en train de disparaître depuis que les Etats libéraux, organisés dans le cadre européen, se sont mis au nom d'une politique dite de « sécurité » à bafouer les libertés. L'affaire Croissant en est une triste preuve. Etrange convergence en tout cas que celle du libéralisme et de l'autoritarisme et qui oblige à envisager l'avenir démocratique en d'autres lieux.

### 3 - *D'autres traductions institutionnelles de l'idéal démocratique sont-elles convenables dans les sociétés développées ?*

Force est aujourd'hui de lier l'instauration de la démocratie avec la construction du socialisme. Mais s'il y a là un espoir il doit à bien des égards être raisonné. La démocratie et le socialisme, tout en constituant des progrès politiques différents, relèvent d'un même courant historique. La démocratie peut être une voie de passage au socialisme. Sans reprendre tous les éléments du modèle démocratique des Etats libéraux, on peut constater par exemple que le droit est une fin pour un démocrate alors qu'il n'est qu'un moyen pour un socialiste. Néanmoins l'un et l'autre pourront se retrouver dans une

certaine pratique juridique. Pour le socialiste le droit n'est pas n'importe quel moyen. La forme et le contenu sont liés. Le démocrate et le socialiste peuvent ainsi par exemple très bien s'entendre pour combattre les abus du droit de propriété et pour défendre le service public. Il appartiendra au socialiste d'aller plus loin ultérieurement et de remettre en cause globalement le droit de propriété.

L'histoire des régimes socialistes et celle des partis communistes rendra cependant longtemps suspecte la démarche démocratique de tout socialiste tant il est vrai que le « centralisme démocratique » a souvent abouti à la mise en place d'une bureaucratie totalitaire. Mais l'histoire ne se répète pas. L'eurocommunisme crée des conditions nouvelles de construction du socialisme. En France, le renouveau de la gauche et la discussion qui se déroule actuellement au sein du Parti communiste sont riches de promesses. Le mouvement socialiste sait désormais que son avenir passe par la démocratie. La gauche française s'est engagée dans un débat fondamental sur les rapports entre la base et le sommet, la classe ouvrière et les intellectuels. Elle est en train, dans sa pratique et dans ses analyses théoriques, de donner à la démocratie son contenu de demain que celui-ci se nomme contrôle ouvrier ou autogestion.



# JOURNAL

## *RFA : les modifications apportées à la loi fondamentale depuis 1949*

Depuis sa promulgation le 23 mai 1949, la loi fondamentale a fait l'objet de 34 révisions successives, ce qui représente une moyenne de deux révisions par an. Le rythme fut particulièrement rapide durant les années 1966 à 1969, car le gouvernement de grande coalition (chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates) présidé par le chancelier Kissinger disposait alors de la majorité des deux tiers qui est nécessaire pour réviser la Constitution : il n'y en eut pas moins de 12 en moins de trois ans. Néanmoins, la loi fondamentale a été modifiée 14 fois sous les gouvernements Adenauer et Ehrhard de 1949 à 1966 et 8 fois sous les gouvernements Brandt et Schmidt de 1966 à 1977.

Le nombre des révisions constitutionnelles ne s'explique pas par l'aménagement du pouvoir constitutionnel dérivé. En effet, selon l'article 79 de la loi fondamentale, les lois de révision doivent être adoptées par les deux Chambres à la majorité des deux tiers et elles ne peuvent ni remettre en cause la structure fédérale de la République (y compris la participation des *Länder* à l'exercice de la fonction législative), ni « porter atteinte aux principes posés par les articles 1 et 20 », c'est-à-dire à la soumission de l'État aux droits fondamentaux et au caractère libéral et social. La Cour constitutionnelle fédérale est chargée de veiller à ce que les lois de révision soient conformes à ces règles. Le nombre des révisions ne s'explique pas non plus par l'ampleur des transformations subies par la démocratie de Bonn depuis 1949 : le régime politique mis en place par Adenauer a peu évolué.

En vérité, les révisions ont été fréquentes parce que le texte de

la loi fondamentale est très détaillé et très complet : il comporte d'assez nombreuses dispositions relatives aux droits fondamentaux des individus et à l'organisation judiciaire, et surtout une réglementation très détaillée des relations entre la Fédération et les *Länder*. Or, plus un texte est détaillé, plus les occasions de le modifier sont fréquentes. A cet égard, la structure fédérale de l'Allemagne est certainement l'une des raisons majeures de la fréquence des révisions constitutionnelles : sur 34 révisions, près des deux tiers concernent les rapports entre la Fédération et les *Länder*. D'autres pays fédéraux connaissent également de fréquentes révisions : la République fédérale d'Autriche a modifié sa Constitution 27 fois de 1930 à 1975 (1) et la Confédération suisse a révisé la sienne pas moins de 87 fois entre 1874 et 1977 (2).

Une autre explication du nombre relativement élevé des révisions constitutionnelles tient à ce que la République fédérale d'Allemagne était encore soumise, en 1949, à certaines restrictions de souveraineté : lorsque celle-ci a retrouvé ses attributions en matière de défense et en cas de crise, des retouches ont dû être apportées à la loi fondamentale.

Ces deux facteurs, la levée des restrictions de souveraineté (I) et la nécessité d'adapter les structures fédérales aux besoins nouveaux (II) expliquent que les modifications apportées à l'organisation des Pouvoirs publics n'aient qu'une portée politique très limitée (III).

#### I. — *L'introduction de dispositions nouvelles relatives à la défense nationale et aux situations de crise*

En 1949, la République fédérale d'Allemagne était encore soumise au « petit statut d'occupation », ce qui lui interdisait notamment toute activité militaire et excluait par là même toute responsabilité en matière de maintien de l'ordre. De fait, la loi fondamentale du 23 mai 1949 était entièrement muette sur les problèmes : tout au plus, l'article 4 précisait-il déjà que personne ne pouvait être astreint au service militaire contre sa conscience.

A la suite du déclenchement de la guerre de Corée, le réarmement allemand est apparu nécessaire aux Alliés de l'Ouest. Les révisions constitutionnelles des 26 mars 1954 et 19 mars 1956 (quatrième et

(1) KLECATSKY, *Bundesverfassungsgesetz*, Wien, 1972 ; supplément, Manz, 1975.

(2) Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, *Rapport*, Berne, Office central fédéral des Imprimés, 1977, p. 1.

sixième) ont eu précisément pour objet de permettre la reconstitution de l'armée allemande et son intégration dans le nouvel ordre constitutionnel. Mais ces révisions avaient laissé de côté le problème de l'éventuelle utilisation de cette armée pour réprimer des troubles civils et celui de l'organisation des Pouvoirs publics en temps de guerre ou en période de tension : ils ne furent résolus qu'avec la révision du 24 juin 1968.

A) *Les révisions constitutionnelles des 26 mars 1954 et 19 mars 1956* (3). — La première fut adoptée à un moment où la République fédérale espérait encore que le réarmement allemand conduirait à une Communauté européenne de défense et non à une armée allemande. C'est pourquoi les modifications apportées à la Constitution se bornèrent à attribuer à la Fédération le pouvoir de légiférer sur le service militaire (art. 73, n° 1 de la loi fondamentale) et à admettre que la loi fondamentale puisse être modifiée par un traité international tendant à assurer la défense de la République fédérale.

Après l'échec de la CED, il devint nécessaire de créer une véritable armée allemande. Ce fut l'objet de la révision du 19 mars 1956, laquelle modifia 6 articles et en inséra 9 nouveaux. L'article 1<sup>er</sup>, relatif aux droits fondamentaux, fut modifié de façon à ce qu'il soit clairement dit que ceux-ci étaient valables même en matière militaire (4) et le nouvel article 17 *a* énuméra de façon limitative les droits fondamentaux susceptibles d'être restreints dans l'armée ou dans l'intérêt de la défense nationale ; de plus, un *ombudsman* militaire fut institué pour la protection des droits des soldats (art. 45 *b*). Par ailleurs, la soumission de l'armée au pouvoir civil fut affirmée avec plus de force que dans la Constitution de Weimar : le chef des armées est désormais le ministre de la Défense en temps de paix et le chancelier en temps de guerre (art. 65 *a*), le Parlement doit fixer lui-même les effectifs de l'armée et les grandes lignes de son organisation (art. 87 *a*).

B) *La révision constitutionnelle du 24 juin 1968* (5). — Dès 1955, le gouvernement fédéral suggéra une révision tendant à organiser l'Etat allemand en cas de crise, mais devant les difficultés de l'entreprise, un premier projet ne fut soumis au Parlement qu'en 1963,

(3) Voir MAUNZ, *Deutsches Staatsrecht*, 21<sup>e</sup> éd., München, Beck, 1977, § 23.

(4) Selon la nouvelle rédaction, les droits fondamentaux ne lient plus seulement l'administration, mais l'ensemble du pouvoir exécutif.

(5) Voir FROMONT, Le problème de l'état de crise, *Revue du droit public*, 1969, p. 197.

mais celui-ci échoua devant l'hostilité du Parti social-démocrate, alors dans l'opposition, et il fallut attendre la formation de la grande coalition sous la conduite du chancelier Kissinger pour que cette révision aboutisse malgré l'opposition des syndicats et de certains milieux de gauche.

La révision de 1968 a profondément transformé la loi fondamentale : de nombreux articles ont été modifiés, et un chapitre entier, le chapitre X a, intitulé « L'état de défense » et comprenant 11 nouveaux articles, y a été ajouté. Ces textes ont autorisé le gouvernement fédéral à limiter certaines libertés dans le but d'assurer la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat (notamment le secret de la correspondance), à utiliser l'armée « pour lutter contre les dangers menaçant l'existence ou l'ordre constitutionnel démocratique de la Fédération ou d'un Land » (art. 87 a, al. 4), à restreindre les libertés publiques et à exercer certaines attributions des *Länder* en cas de crise extérieure (état de défense). En contrepartie, ils ont institué un Comité commun aux deux Chambres et lui ont confié l'ensemble des pouvoirs du Parlement au cas où celui-ci ne pourrait pas se réunir valablement (c'est-à-dire lorsque plus de la moitié de ses membres ne pourrait venir).

## II. — *L'adaptation des règles gouvernant les relations entre la Fédération et les Länder* (6)

Le développement des interventions de l'Etat dans la vie économique et sociale et l'uniformisation progressive des conditions de vie et des aspirations des habitants de l'Allemagne de l'Ouest expliquent que le fédéralisme allemand a évolué dans le sens d'une plus grande solidarité et d'une plus grande coopération entre la Fédération et les *Länder*. De ce fait, de nombreuses retouches ont dû être apportées au texte constitutionnel de 1949 : plus de 25 en moins de trente ans. Les plus remarquables ont trait à la répartition des compétences législatives et administratives et au pourcentage d'influence en matière financière entre la Fédération et les *Länder* (7).

(6) Voir FROMONT, *Le fédéralisme allemand et les problèmes économiques et financiers*, *Revue du droit public*, 1970, p. 535 ; FROMONT, *L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949*, *Le pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 661.

(7) Nous passerons sous silence les révisions successives de l'article 29 qui prévoit les conditions dans lesquelles la division du territoire fédéral en *Länder* pourrait être remaniée, car elles n'ont pas abouti à la moindre rectification de frontières. Ces révisions des 19 août 1969 et 23 août 1976 ont été analysées dans nos chroniques parues à la *Revue du droit public*, 1970, p. 1356 et 1978, p. 397.



A) *L'extension des compétences législatives et administratives de la Fédération.* — Alors que la Fédération disposait déjà de la totalité du pouvoir législatif à l'exception de la police, de l'enseignement et des communes, elle a obtenu de nouvelles compétences qu'il s'agisse de lois dans des domaines nouveaux ou de domaines exigeant une uniformisation ou au moins un rapprochement des législations des *Länder*.

Parmi les domaines nouveaux, nous pouvons citer les affaires militaires (8), l'énergie nucléaire (9) et l'environnement (10). Parmi les domaines appelant une uniformisation nous pouvons citer les aides aux victimes de la guerre (11), la protection civile (12), les aides aux étudiants, les tarifs hospitaliers et les taxes sur l'utilisation des routes (13), ainsi que la lutte contre le terrorisme (14). Parfois le législateur fédéral a reçu seulement la compétence pour édicter des lois-cadres tendant à rapprocher les lois des *Länder* : il en est ainsi pour l'enseignement supérieur (15) et la rémunération des fonctionnaires (16).

En revanche, les *Länder* ont conservé ce qui fait leur force, c'est-à-dire la quasi-totalité des attributions administratives. Toutefois, plusieurs révisions constitutionnelles ont eu pour objet d'imposer une certaine coordination avec les services de la Fédération, voire une véritable direction par ceux-ci. Tel a été le cas, notamment, pour la coordination des polices fédérales et fédérées en vue de la lutte contre le terrorisme (17), l'énergie nucléaire (18) et le contrôle aérien (19). Mais c'est surtout en matière économique et financière que les révisions constitutionnelles ont conduit à une coordination très poussée de l'action des *Länder* sous l'impulsion de la Fédération.

B) *L'accroissement de la solidarité financière entre la Fédération et les Länder.* — Dans le domaine économique et financier, les révisions constitutionnelles se sont succédé à un rythme assez rapide

(8) 4<sup>e</sup> révision, 26 mars 1954.

(9) 10<sup>e</sup> révision, 23 décembre 1959.

(10) 29<sup>e</sup> révision, 18 mars 1971 ; 30<sup>e</sup> révision, 12 avril 1972.

(11) 2<sup>e</sup> révision, 14 août 1959 ; 13<sup>e</sup> révision, 16 juin 1965 ; 14<sup>e</sup> révision, 30 juillet 1965 ; 24<sup>e</sup> révision, 28 juillet 1967.

(12) 17<sup>e</sup> révision, 24 juin 1968.

(13) 22<sup>e</sup> révision, 12 mai 1968.

(14) 31<sup>e</sup> révision, 28 juillet 1972 ; 34<sup>e</sup> révision, 23 août 1976.

(15) 22<sup>e</sup> révision, 12 mai 1969.

(16) 22<sup>e</sup> révision, 12 mai 1969.

(17) 31<sup>e</sup> révision, 28 juillet 1972 (voir FROMONT, *RDP*, 1975, p. 122).

(18) 10<sup>e</sup> révision, 23 décembre 1959.

(19) 11<sup>e</sup> révision, 6 février 1961.

jusqu'à la grande réforme financière de 1969 qui remania complètement le chapitre X de la loi fondamentale.

Les révisions de 1953, 1954, 1955 et 1956 (20) eurent pour objet de modifier les articles 106 et 107 relatifs à la répartition des recettes fiscales entre la Fédération et les *Länder* et entre ces derniers. Les plus importantes furent celles de 1955 et 1956, car elles aboutirent à augmenter sensiblement les ressources de la Fédération : alors que les deux grands impôts directs, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés, étaient affectés primitivement aux seuls *Länder*, ils devinrent des ressources communes à la Fédération et aux *Länder* à raison de 35 % pour la première et de 65 % pour les seconds.

La révision de 1967 (21) eut pour objet d'autoriser le gouvernement fédéral à imposer aux *Länder* certaines mesures financières lorsque l'équilibre économique est rompu, à savoir fixer le montant maximum et les conditions d'émission des emprunts effectués par les *Länder* et les communes et imposer aux *Länder* l'obligation de geler une partie de leurs ressources budgétaires pour constituer un fonds conjonctuel (art. 109).

Enfin, la révision de 1969 (22) transforma assez profondément les relations financières entre la Fédération et les *Länder*. D'une part, la plupart des impôts devinrent communs à la Fédération et aux *Länder*, ce qui eut pour effet de renforcer leur solidarité financière. D'autre part, la Fédération se vit reconnaître le droit de participer aux dépenses des *Länder*, lorsque celles-ci portent sur des investissements faisant l'objet d'une planification commune (*Gemeinschafts aufgaben*, chap. VIII a), ou simplement prévus par une loi fédérale (art. 104, IV a) ou encore lorsque celles-ci sont relatives à des prestations financières prévues par une loi fédérale (art. 104, III a).

Apparemment cette réforme aurait dû conduire à une prépondérance très marquée de la Fédération sur les *Länder*. Mais comme la majorité des *Länder* ont depuis quelques années des gouvernements appartenant à l'opposition, cette évolution ne s'est pas produite : la Fédération est vraisemblablement moins influente qu'il y a dix ans. Néanmoins, les *Länder* ont pris l'habitude de ne plus résoudre seuls les problèmes politiques, mais de coopérer ensemble sous l'impulsion, au moins technique, de l'administration fédérale.

(20) 3<sup>e</sup> révision, 20 avril 1953 ; 5<sup>e</sup> révision, 1954 ; 6<sup>e</sup> révision, 23 décembre 1955 ; 8<sup>e</sup> révision, 24 décembre 1956.

(21) 15<sup>e</sup> révision, 8 juin 1967.

(22) 21<sup>e</sup> révision, 12 mai 1969.

### III. — Les retouches apportées à l'organisation des Pouvoirs publics

Les dispositions relatives à l'organisation des Pouvoirs publics ont été assez fréquemment modifiées. Mais, même lorsqu'elles n'ont pas porté sur l'organisation judiciaire, elles ont eu une faible portée politique.

#### A) *Les retouches apportées à l'organisation des pouvoirs politiques.*

— Si l'on fait abstraction de deux révisions tendant à accroître légèrement les prérogatives du *Bundesrat* dans le cadre de la procédure législative (23), quatre révisions méritent d'être rapidement mentionnées.

La première a eu pour objet de moderniser les règles relatives au budget de la Fédération : le principe de l'annualité budgétaire est assoupli, et les conditions dans lesquelles la Fédération peut emprunter le sont également (24).

La seconde attira plus l'attention du public puisqu'elle consista à abaisser à 18 ans l'âge exigé pour voter et être élu (25).

La troisième révision a institué une Commission des pétitions chargée d'examiner les suppliques et les réclamations, ce qui est une réforme relativement importante puisque plus de 45 000 pétitions ont été adressées au *Bundestag* au cours de la septième législature (1972-1976) (26).

La quatrième, enfin, a supprimé tout hiatus entre les législatures, ce qui a permis d'éliminer du texte constitutionnel toute une série de dispositions selon lesquelles certaines commissions parlementaires pouvaient continuer de siéger malgré l'absence de tout *Bundestag* (27).

#### B) *Les retouches apportées à l'organisation judiciaire.* — Les révisions constitutionnelles ont concerné d'une part la Cour constitutionnelle fédérale, d'autre part, divers tribunaux fédéraux supérieurs.

Les attributions et la composition de la Cour constitutionnelle fédérale font principalement l'objet des articles 93 et 94 de la loi fondamentale. La révision du 29 janvier 1969 a limité la liste des compétences de cette cour en insérant un n° 4 a et 4 b au premier alinéa

(23) 18<sup>e</sup> révision, 15 novembre 1968 ; 23<sup>e</sup> révision, 17 juillet 1969.

(24) 20<sup>e</sup> révision, 12 mai 1969.

(25) 27<sup>e</sup> révision, 31 juillet 1970.

(26) 32<sup>e</sup> révision, 15 juillet 1975 ; voir FROMONT, Les événements législatifs et jurisprudentiels survenus en 1975 en RFA, *Revue du droit public*, 1977, p. 336.

(27) 33<sup>e</sup> révision, 23 août 1976 ; voir FROMONT, Les événements législatifs et jurisprudentiels survenus en 1975 en RFA, *Revue du droit public*, 1977, p. 336.

de l'article 93 (28). En effet, la liste arrêtée par le constituant de 1949 ne comprenait pas le recours constitutionnel (*Verfassungs beschwerde*) qui est ouvert à toute personne prétendant avoir été lésée dans l'un de ses droits fondamentaux ainsi qu'aux communes défendant leur droit à l'autonomie. Ce recours n'avait été introduit en droit allemand que par la loi du 12 mars 1951 sur la Cour constitutionnelle fédérale. C'est pour interdire au législateur de supprimer un droit de recours auquel l'opinion allemande est très attachée que le constituant de 1969 a complété l'article 93 et, par voie de conséquence, modifié l'article 94 de la loi fondamentale. Par ailleurs, une réforme antérieure du 18 juin 1968 avait modifié les cas dans lesquels les tribunaux constitutionnels des *Länder* doivent saisir la Cour de Karlsruhe (29).

Quant aux tribunaux fédéraux supérieurs, ils sont restés fondamentalement au nombre de cinq : la Cour fédérale de justice (tribunaux civils, commerciaux et pénaux), la Cour administrative fédérale, la Cour fédérale du travail, la Cour fédérale du contentieux social et la Cour fédérale des finances. Mais le constituant a tout d'abord supprimé la Cour suprême qui devait coiffer ces cinq tribunaux supérieurs et l'a remplacée par une chambre commune aux tribunaux fédéraux supérieurs qui peut être saisie en cas de divergences d'opinion sur l'interprétation d'une même règle de droit : tel fut l'un des objets de la révision du 18 juin 1968 (30). Par ailleurs le constituant a remanié à plusieurs reprises la liste des juridictions fédérales spéciales. C'est ainsi qu'il a prévu successivement l'institution de juridictions disciplinaires pour les militaires (31), de juridictions pour la propriété industrielle (32) et qu'il a admis la possibilité de porter devant les juridictions ordinaires des *Länder* la connaissance des procès pénaux pour atteinte à la sûreté de l'Etat (33).

### Conclusion

Ces multiples révisions ont exercé peu d'influence sur le régime politique de la République fédérale d'Allemagne. Le réarmement allemand n'a pas entraîné la résurrection d'une armée politiquement influente et les pouvoirs de crise n'ont pas été utilisés jusqu'à présent. L'extension des compétences législatives et financières de la Fédé-

(28) 19<sup>e</sup> révision, 29 janvier 1969.

(29) 16<sup>e</sup> révision, 18 juin 1968.

(30) 16<sup>e</sup> révision, 18 juin 1968.

(31) 7<sup>e</sup> révision, 19 mars 1956.

(32) 12<sup>e</sup> révision, 6 mars 1961.

(33) 26<sup>e</sup> révision, 26 août 1969.

ration au détriment des *Länder* représente tout au plus la consécration constitutionnelle d'une évolution qui s'était déjà produite dans les faits et qui se trouve d'ailleurs freinée actuellement par les différences d'appartenance politique entre le gouvernement fédéral et la majorité des gouvernements des *Länder*. Enfin, les retouches apportées à l'organisation des Pouvoirs publics ont été sans grande portée si l'on exclut toutefois l'abaissement de l'âge de l'électorat et de l'éligibilité.

Néanmoins la multiplicité de ces révisions a conduit les milieux politiques de Bonn à s'interroger sur l'opportunité de faire une toilette générale du texte de 1949, d'autant plus que son caractère provisoire avait été fortement mis en lumière lors de son élaboration. De fait, le *Bundestag* a décidé en 1970 de créer une Commission d'études et lui a donné pour mission d'examiner dans quelle mesure la loi fondamentale devait être adaptée aux nécessités d'aujourd'hui et de demain tout en demeurant fidèle à ses principes de base (34). Deux rapports ont été remis au président du *Bundestag* : un rapport intérimaire à la fin de la 6<sup>e</sup> législature (1972) et un rapport final à la fin de la 7<sup>e</sup> législature (1976). Les propositions de la Commission tendent essentiellement à mettre le texte de 1949 en conformité avec la pratique constitutionnelle existante, et elles ne comportent pas d'innovations majeures même dans le domaine des relations entre la Fédération et les *Länder* qui ont pourtant retenu le plus l'attention de la Commission. Cette tentative pour améliorer la rédaction d'un texte constitutionnel maintes fois retouché n'est d'ailleurs pas propre à l'Allemagne ; la Suisse a fait de même en 1974 (35) et l'Autriche a suivi cet exemple en 1976 (36). Cette concomitance n'est pas une simple coïncidence : les traditions juridiques de l'Allemagne, de la Suisse et de l'Autriche sont très proches les unes des autres.

Michel FROMONT.

(34) Sur cette question, voir FROMONT, *Chroniques annuelles à la Revue du droit public*, 1975, p. 123 et 1978, p. 400.

(35) Le département de justice et police de la Confédération suisse nomma en 1974 une Commission de 46 experts chargés de préparer une révision totale de la Constitution fédérale et celle-ci a remis son rapport au Conseil fédéral à la fin de 1977. Ce rapport et le projet de nouvelle Constitution qui lui est annexé ont été publiés par l'Office central fédéral des Imprimés et du Matériel, Berne, 1977.

(36) Voir ERMACORA, *Die Entwicklung österreichischen Bundesverfassungsrechts seit 1975, Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Tübingen, Mohr, 1977, t. 26, p. 185.



## *Les collectivités locales algériennes et les nouvelles institutions de l'Etat*

Première réforme administrative effective depuis l'accession de l'Algérie à l'indépendance, la réforme communale du 18 janvier 1967 (1) fut d'emblée conçue par le législateur comme devant ouvrir la voie à une restructuration complète de l'appareil d'Etat.

« La remise en question radicale d'un ensemble d'institutions impose que l'on commence par celles qui sont les plus concrètes, les plus proches du peuple et des données réelles du pays, afin d'assurer d'abord solidement les fondations sur lesquelles reposera tout l'édifice.

« La refonte des institutions communales est donc le point de départ d'une refonte plus vaste, celle de l'Etat » (2).

De fait, deux années plus tard, la réforme de l'institution départementale du 23 mai 1969 (3) vint transposer en grande partie la philosophie de la commune nouvelle, au niveau de la *wilaya*. Quoique à vocation provisoire, et dépourvu de Constitution, le régime né du coup d'Etat du 19 juin 1965 entendait donc réformer peu à peu les institutions étatiques, ce qui permit de voir en lui « un régime qui s'institutionnalise progressivement » (4).

La dernière phase de la restauration de l'Etat fut annoncée par le Président Boumediene le 19 juin 1975 — dixième anniversaire du coup d'Etat — et dès lors les opérations furent menées tambour battant.

Après avoir fait l'objet de larges discussions populaires, la Charte nationale fut adoptée par référendum le 27 juin 1976. Toute une série

(1) Ordonnance n° 67-24 portant code communal.

(2) Charte communale, introduction.

(3) Ordonnance n° 69-38 portant code de la *wilaya*.

(4) G. SOULIER, *Le droit constitutionnel algérien*, in *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, Faculté de Droit et des Sciences économiques d'Alger, 1969, n° 3.

de scrutins fut ensuite organisée, pour approuver la nouvelle Constitution (19 novembre), élire le Président de la République (10 décembre), puis les députés à l'Assemblée populaire nationale (25 février 1977).

Voilà donc l'édifice achevé et l'Etat enfin doté de ses institutions politiques centrales.

S'il serait prématuré de tenter d'analyser l'impact socio-politique profond de ces réformes, il n'en reste pas moins que les nouvelles institutions bouleversent profondément la physionomie de l'Etat algérien. L'élection du chef de l'Etat, certes, mais surtout celle des députés à l'Assemblée populaire nationale viennent mettre un terme à onze années d'un régime aconstitutionnel ignorant tout processus électif à l'échelon national. Or ce régime provisoire si longtemps prolongé avait eu pour conséquence de maintenir vivaces en Algérie certains blocages dont l'origine remonte au régime colonial et dont les implications sur la vie des collectivités locales s'avéraient déplorables.

#### *Les collectivités locales et le « pouvoir administratif »*

L'une des particularités essentielles — maintes fois observées (5) — du système colonial, résidait dans l'hypertrophie de la fonction administrative et l'atrophie corrélatrice de la fonction politique. Une structure administrative, gonflée jusqu'à occuper à elle seule tout l'espace étatique et revêtir l'efficacité et le prestige d'une structure politique, fait partie de l'héritage collectif de l'Algérie indépendante. Or cet héritage est repris et d'une certaine manière utilisé par l'équipe du 19 juin 1965 : à côté d'institutions politiques réduites à très peu de choses (le Conseil de la Révolution et le Conseil des Ministres) et dont le fonctionnement demeure à peu près occulte, les institutions administratives prolifèrent, notamment en matière socio-économique. La formation des décisions apparaît ainsi comme un domaine réservé à une élite détenant les clés du développement économique, une administration multiforme incarnant à elle seule dans la vie quotidienne, l'Etat (6). L'un des buts poursuivis par le régime unanimitaire — dépassionner la vie publique au profit d'engagements concrets plus affirmés — se mue alors en sa caricature : toute participation active à la vie de la collectivité laisse place à une attitude d'attente envers l'Etat-administrateur (7). Le citoyen s'efface der-

(5) Cf. notamment Ch. DEBBASCH, *Pouvoir et administration au Maghreb*, CRÉSM, Paris, CNRS, 1970, p. 7.

(6) Cf. Jean LECA, *Parti et Etat en Algérie*, in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS, 1968, p. 22, 30 sq.

(7) Cf. notamment Elbaki HERMASSI, *Etat et société au Maghreb*, *Anthropos*, Paris, 1975, p. 182.



rière l'administré. Dépourvu de toute institution associant le peuple aux choix politiques, l'Etat n'est plus guère perçu que comme un « pouvoir administratif ».

Cet état de choses affectait jusqu'à présent la vie des collectivités locales de manière notable, y induisant des blocages de diverses natures qui vidaient la décentralisation proclamée d'une large part de son contenu. Peut-on escompter des institutions constitutionnelles récemment mises sur pied qu'elles désamorcent ces blocages et rendent aux collectivités locales leur pleine signification ?

Il ne semble pas que la nouvelle Constitution ait modifié notablement le statut juridique des collectivités locales, mais il devrait au contraire découler des nouvelles institutions une assez nette évolution du statut socio-politique des assemblées locales.

#### *Un statut juridique peu modifié*

La Constitution du 22 novembre 1976 vient-elle réformer le statut des collectivités locales au sein de l'Etat, tel que le législateur l'a conçu en 1967 et 1969, ou bien les confirme-t-elle dans la place qui leur a été attribuée ?

La décentralisation proclamée par les chartes et codes de la commune et de la *wilaya* est reprise et réaffirmée à plusieurs reprises dans le texte constitutionnel. L'Assemblée populaire est l'« assise fondamentale de la décentralisation » (art. 7), décentralisation qui, fondée sur la « participation effective des masses populaires à la gestion des affaires publiques » (art. 34), et sur une « division rationnelle de la responsabilité dans le cadre de l'unité de l'Etat » vise à « donner aux collectivités territoriales les moyens humains et matériels et la responsabilité de promouvoir elles-mêmes le développement de leur région » (art. 35).

Commune et *wilaya* sont les collectivités territoriales, mais la commune est « la collectivité territoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base » (art. 36).

Enfin, le peuple participe à l'élaboration du plan national « par l'intermédiaire de ses assemblées élues à l'échelle de la commune, de la *wilaya*, et du pays » (art. 31).

Rien dans ces dispositions ne vient élargir ou restreindre la décentralisation reconnue aux collectivités locales par les textes antérieurs. Mais rien n'indique non plus que les contrôles dits « de tutelle » ne seront plus exercés avec l'extrême rigueur qui les caractérise jusqu'à présent et qui rapproche singulièrement cette « décentralisation » d'une simple déconcentration.

Une disposition pourtant s'avère nouvelle et originale, celle de

l'article 150 qui stipule : « Les assemblées populaires communales et les assemblées populaires de *wilayas* peuvent saisir d'un vœu le gouvernement qui jugera de l'opportunité d'en faire un projet de loi. » Emettre des vœux sur des problèmes d'importance nationale, initiative le plus souvent expressément interdite aux élus locaux, deviendrait donc au contraire l'une des attributions des assemblées locales algériennes. Certes le gouvernement reste maître d'apprécier l'opportunité de ces vœux et de les convertir, ou non, en projets de loi ; certes, les présidents d'APC (maires) avaient déjà, depuis 1967, la latitude de s'exprimer lors de leur Conférence annuelle à Alger : il n'en reste pas moins que le statut juridique des assemblées locales se trouve rehaussé par les possibilités qui leur sont ainsi ouvertes.

#### *Un statut socio-politique nettement revalorisé*

L'institution d'une Assemblée nationale élue au suffrage universel devrait avoir des implications plus nettement favorables sur le statut socio-politique des élus locaux. Jusqu'à présent en effet ceux-ci n'étaient guère que les otages d'un « pouvoir administratif » sans lequel ils n'étaient rien. Or la restauration d'institutions politiques publiques permettant la montée des idées et des hommes vers le pouvoir central devrait résorber — au moins à terme — des déséquilibres institutionnels qui engendraient maints blocages au niveau local. La physionomie de l'Etat lui-même se trouve en effet rééquilibrée car les masses populaires reçoivent enfin avec l'Assemblée populaire nationale un moyen d'expression politique leur permettant de faire pièce — au moins dans une certaine mesure — au « pouvoir administratif » donc d'estomper ce que son mode de fonctionnement a d'exclusivement unilatéral.

La décentralisation devrait être la grande bénéficiaire de cette situation neuve. Les élus locaux, renforcés dans leur dialogue avec l'Etat par la simple existence mais aussi par le soutien même implicite des députés à l'APN, devraient pouvoir faire peu à peu échec aux puissantes tendances centralisatrices de l'Administration algérienne, et recouvrer les moyens d'un minimum d'autonomie.

Jusqu'alors privés de ressources politiques propres, les élus locaux tiraient tout leur prestige de leur investiture par l'administration, l'armée et le parti — qui sélectionnent les candidats et « font » les élections — comme les délégués du Gouvernement au plan local. La possibilité désormais donnée à certains d'entre eux de se faire élire à l'Assemblée nationale — donc de devenir des élites politiques — désenclave les assemblées locales, leur fournit une ouverture sur les choix politiques nationaux. APC et APW pourront dès lors sortir de

leur actuel confinement dans un morne enregistrement des directives du chef de *daïra* (8) ou des décisions du *wali* (9) et faire preuve d'un dynamisme jusqu'ici bien rare.

Ce désenclavement des assemblées locales se concrétisera enfin d'une autre façon : alors que leur attrait repose jusqu'ici entièrement sur leur fonction de créneaux d'accès au « pouvoir administratif », on peut escompter que désormais leur fonction politique — la gestion de la cité — deviendra prééminente aux yeux de l'administré qui, de simple consommateur de prestations administratives, se muera un peu plus en citoyen.

D'une manière générale, l'Etat central devrait pouvoir être rapidement ressenti comme moins lointain, moins extérieur, moins étranger à l'univers quotidien de l'Algérien, dont il susciterait donc moins la méfiance (10). Le consensus, base même du régime unanime, pourrait alors se développer, entraînant une adhésion moins réticente aux institutions de l'Etat moderne, dont la vie locale serait la première bénéficiaire.

Thierry MICHALON,

*Assistant docteur*

à la Faculté de Droit de N'Djaména.

(8) Sous-préfet.

(9) Préfet.

(10) Sur l'importance du sentiment de méfiance dans la vie politique algérienne, cf. William B. QUANDT, *Revolution and political leadership in Algeria*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 1969, p. 268.



## *La dévolution de pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles*

Depuis de longues années la dévolution de pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles faisait l'objet de débats politiques en Grande-Bretagne. Le mois de juillet 1978 a été décisif à cet égard et il importe de faire le point sur ce problème qui, peut-être, constitue un prélude à des modifications constitutionnelles plus importantes outre-Manche.

La longue période de stabilité qu'ont connue les institutions démocratiques britanniques n'exclue nullement leur perfectibilité. Une saine démocratie doit pouvoir s'adapter aux nouvelles exigences de la vie économique et politique. Les activités d'un Gouvernement central nécessitent de plus en plus des pouvoirs qui s'exercent en liaison plus étroite avec les administrés. Ce point de vue était depuis longtemps partagé en Ecosse et au Pays de Galles et l'histoire du Royaume-Uni, de 1887 à 1927, ne compte pas moins de 14 projets de loi soumis au Parlement et tendant à promouvoir une plus large autonomie de ces deux régions, où, en outre, il existe un sentiment très vif d'appartenir autant sinon davantage à la communauté écossaise ou galloise qu'à la communauté britannique.

Après plus de quatre années de batailles parlementaires, le Gouvernement travailliste de M. Callaghan a réussi à faire adopter par la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, après plusieurs navettes, son projet de dévolution d'une partie des pouvoirs du Parlement de Westminster à des assemblées élues à Edimbourg et à Cardiff. Restait à obtenir le consentement de la souveraine qui l'accorda voici quelques semaines.

Notre objectif ici est de retracer dans quelques développements non exhaustifs les différentes étapes de ce tournant important dans la vie politique et constitutionnelle du Royaume-Uni et d'en mesurer la portée et ses perspectives d'avenir.

## I. — LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DU PROCESSUS DE DÉVOLUTION

La dévolution de pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles est avant tout l'aboutissement d'un certain nombre de revendications qui trouvent leur fondement dans les difficultés économiques que rencontrent les régions concernées et sur lesquelles il apparaît utile de se pencher.

### 1) *Les causes de la dévolution*

Le facteur essentiel est la crise économique qui a entraîné une percée des partis nationalistes. Elle a sévi avec acuité en Ecosse et au Pays de Galles. L'origine de cette crise tient essentiellement à l'existence d'industries anciennes qui n'ont pu ou n'ont su s'adapter aux nécessités des temps modernes. Il s'agit d'un processus qui s'est généralisé dans les différentes régions sous-développées du Royaume-Uni : production en régression, compétitivité insuffisante, profits négligeables et par voie de conséquence peu d'investissements productifs. Les conflits mondiaux de cette première moitié de siècle avaient quelque peu masqué cette situation et au lendemain de la dernière guerre mondiale le chômage s'est accru à des niveaux largement supérieurs à la moyenne.

Cet état de choses a fourni aux nationalistes écossais l'essentiel de leurs griefs ignorant à dessein les efforts des gouvernements successifs en faveur de la création d'emplois et du développement des infrastructures. De plus, les ressources pétrolières du plateau continental écossais permettront, pensaient-ils, d'apporter une solution aux problèmes auxquels l'Ecosse se trouvait confrontée.

Quelque peu ému par l'arrivée aux Communes de 13 députés nationalistes écossais, le Gouvernement britannique n'a eu d'autre recours que de s'efforcer de faire adopter par le Parlement le principe de l'autonomie régionale pour l'Ecosse et le Pays de Galles.

### 2) *Les origines des propositions gouvernementales de dévolution*

Dès 1968, le Gouvernement britannique prit la décision de constituer une Commission chargée d'étudier un projet de révision des dispositions constitutionnelles dans la perspective d'une plus large décentralisation. Le Premier ministre déclara, à cette occasion, que la raison primordiale de cette décision résidait dans la volonté manifestée, non seulement en Ecosse et au Pays de Galles, mais dans les autres régions du Royaume-Uni de participer au processus déci-

sionnel. Cette Commission présidée par lord Kilbrandon déposa son rapport en octobre 1973. A l'unanimité des membres la composant, elle rejeta toute forme de séparatisme ou de fédéralisme préconisant, entre autres, l'élection directe d'Assemblées écossaises et galloises. En septembre 1974, le Gouvernement britannique publia un *Livre blanc* contenant les grands principes de cette dévolution et notamment des propositions détaillées relatives à l'élection desdites Assemblées. Ultérieurement parut en 1976 un nouveau *Livre blanc rectificatif* dont nous aurons l'occasion de reparler. Pour mesurer la portée de ces propositions il convient de rappeler succinctement quels étaient les rapports institutionnels entre l'Angleterre d'une part et l'Ecosse et le Pays de Galles d'autre part, et d'apprécier la conception gouvernementale du problème.

a) *L'évolution des rapports institutionnels avec l'Angleterre.* — Depuis l'union de l'Ecosse et de l'Angleterre en 1707, les modifications visant l'Ecosse ont revêtu un aspect sensiblement différent de celles intervenues en Angleterre. L'essentiel des réformes a consisté dans la création, en 1885, d'un secrétariat d'Etat pour les Affaires écossaises. Toutefois le système n'est entré en vigueur qu'en 1939 lorsque le Bureau des Affaires écossaises s'installa à Edimbourg. La réforme conférait au secrétaire d'Etat, qui est en même temps membre du Cabinet britannique, une série de compétences relatives à l'administration gouvernementale en Ecosse. Depuis la dernière guerre, des attributions complémentaires lui ont été transférées progressivement si bien que jusqu'à maintenant le secrétaire d'Etat exerce la plupart des fonctions qui, en Angleterre, sont de la compétence des ministères de l'Intérieur, de l'Education, de l'Environnement, de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, de la Santé, de la Sécurité sociale et plus récemment de l'Industrie.

Dans ces différents domaines s'applique une législation particulière. L'origine de cette particularité provient de l'existence d'un système juridique propre à l'Ecosse garanti lors de la conclusion de l'Union en 1707. A cet effet, le *Lord Advocate* et le *Solicitor general for Scotland* disposent de pouvoirs législatifs. Ce dispositif permettait donc à l'Ecosse de faire valoir ses vues au sein du Cabinet britannique.

C'est à une époque beaucoup plus récente qu'intervint la décentralisation au Pays de Galles. En effet, ce dernier a été lié politiquement à l'Angleterre depuis beaucoup plus longtemps que l'Ecosse. Cependant, progressivement les traditions et les aspirations galloises ont exercé une pression de plus en plus grande, d'où la nécessité d'une modification des rapports institutionnels avec l'Angleterre.

Un Bureau pour les Affaires galloises fut créé tout d'abord en 1951, mais les plus importantes mesures de décentralisation eurent lieu dans les dix dernières années. Le premier secrétaire d'Etat aux Affaires galloises fut désigné en 1964 et depuis ses attributions se sont accrues rapidement. Sur ce point on se trouve en présence d'une situation similaire à celle existant en Ecosse et que nous avons évoquée plus haut ; toutefois il n'existe pas de système juridique propre et par voie de conséquence de législation distincte. Par ailleurs alors qu'en Ecosse l'opinion publique est favorable à la création d'une Assemblée, au Pays de Galles seul est revendiqué un meilleur contrôle démocratique de l'Exécutif.

Tout en reconnaissant les bienfaits de la décentralisation actuelle la Commission Kilbrandon estima qu'elle n'était plus adaptée aux circonstances et ne tenait pas suffisamment compte des revendications. C'est pourquoi il lui est apparu nécessaire de proposer au Gouvernement de procéder à un réaménagement des rapports institutionnels basé sur la création d'organes élus directement et responsables.

Le Gouvernement anglais se référant aux conclusions de la Commission Kilbrandon a tenu à préciser le sens et l'esprit de sa démarche en traçant les limites de la nouvelle étape de décentralisation.

b) *L'approche gouvernementale.* — Le *Livre blanc* de 1974 délimite très exactement la réforme entreprise. L'unité politique et économique a été maintenue et renforcée en Grande-Bretagne pendant près de deux cent cinquante ans. C'est pourquoi le Gouvernement affirme d'emblée sa volonté de maintenir cette unité. Il rejette donc catégoriquement toute idée de séparatisme et affirme que la majorité de l'opinion publique écossaise et galloise l'approuve. Cependant unité ne signifie pas uniformité. Au sein du Royaume-Uni, l'Ecosse et le Pays de Galles ont conservé leur identité propre, avec leurs culture, traditions et institutions. Le respect de ces diversités a davantage contribué au renforcement de l'Union qu'une solution imposée. La décentralisation pratiquée depuis de longues années et étendue récemment par un transfert de responsabilités dans le secteur industriel demeure une expérience profitable et répond aux souhaits des populations intéressées.

Le Gouvernement, dans ses propositions, se montre donc favorable au développement de ce processus en proposant l'élection d'Assemblées responsables. Son effort principal a porté sur la détermination du champ d'application des pouvoirs relatifs à des activités concernant l'ensemble du Royaume-Uni. L'objectif poursuivi est



de concilier unité et diversité dans un système renforcé respectant les revendications de l'Ecosse et du Pays de Galles tout en préservant la stabilité du pays. En œuvrant en ce sens, le Gouvernement estime qu'il respecte les principes que requiert l'unité.

Cette conception de la dévolution de pouvoirs doit être appréciée également non seulement au regard de l'autorité du Parlement de Westminster mais aussi au regard de ses modalités d'application. Le Gouvernement britannique considère cette dévolution comme étant la concrétisation de la capacité pour l'Ecosse et le Pays de Galles d'administrer les affaires internes. C'est ainsi qu'il propose de conférer aux nouvelles Assemblées les pouvoirs et compétences appartenant jusqu'ici aux secrétaires d'Etat aux Affaires écossaises et galloises. La dévolution est donc conçue comme un prolongement et un approfondissement de la décentralisation administrative. Elle implique une responsabilité directe vis-à-vis des électors écossais et gallois limitant ainsi les pouvoirs du Parlement. Le Gouvernement estime que la structure unitaire peut s'accommoder de la création de nouvelles institutions. Celles-ci hériteront donc des pouvoirs des secrétaires d'Etat et, de surcroît, eu égard au système législatif propre à l'Ecosse, l'Assemblée écossaise pourra légiférer dans la plupart des domaines dévolus.

Pendant, et toujours selon les conceptions gouvernementales, la dévolution ne doit pas affecter l'autorité du Parlement et son aptitude à légiférer dans tout domaine intéressant l'ensemble du territoire du Royaume-Uni. Le Gouvernement et le Parlement continueront d'intervenir dans toute une série de secteurs qui ont fait l'objet de la dévolution tels que ceux qui touchent à la politique industrielle ou économique, la sécurité sociale, les entreprises nationalisées, le commerce et l'ordre public. Le Gouvernement détiendra encore un pouvoir général d'intervention sous réserve de l'approbation parlementaire lorsque l'activité d'une administration décentralisée risque d'être préjudiciable notamment dans les secteurs où il dispose avec le Parlement de pouvoirs retenus. Ainsi se trouve bien délimitée l'étendue des pouvoirs dont pourront disposer les nouvelles Assemblées.

## II. — LES PERSPECTIVES DE LA DÉVOLUTION

Ces perspectives doivent être envisagées sous trois aspects : les modalités d'application de la loi portant dévolution, la mise en cause du système préconisé et les positions des populations intéressées.

### 1. *Les modalités d'application de la loi portant dévolution*

Le projet de loi sur la dévolution adopté, rappelons-le, en troisième lecture aux Communes par 40 voix de majorité pourrait être considéré comme un succès pour M. Callaghan. Toutefois le projet initial qui envisageait une assez large autonomie interne pour la province calédonienne a été notablement amendé. En effet, la Chambre des Communes a exprimé clairement ses sentiments en approuvant par des majorités relativement confortables (55 et 45 voix) des amendements visant à empêcher l'application de la législation écossaise. C'est ainsi que les nouvelles Assemblées ne verront le jour que si, par un référendum consultatif préalable (amendement Cunningham), 40 % au moins des électeurs écossais et gallois inscrits répondent d'une façon positive. Dès lors Edimbourg et Cardiff auront des Assemblées qui disposeront de certains pouvoirs jusqu'alors détenus par le Parlement britannique. Forcé est de constater que cette application de la loi reste incertaine compte tenu de cet amendement. Néanmoins M. Callaghan a souligné le caractère consultatif de ce référendum et a indiqué que dans le cas où une forte majorité se prononcerait pour la dévolution sans pour autant franchir la barre des 40 % des inscrits, les Communes ayant le dernier mot pourraient reprendre le projet et annuler cette règle restrictive. Si par contre le seuil de 40 % est atteint ou dépassé, restera encore à résoudre le problème de l'organisation des élections aux Assemblées écossaises et galloises qui auront lieu au scrutin uninominal à un tour à l'instar de celles au Parlement de Westminster et dans les mêmes circonscriptions.

Quant à la fixation de la date du référendum, pour sensibiliser davantage les opinions écossaise et galloise, le Gouvernement britannique aurait souhaité qu'il intervînt le même jour que les élections générales. Mais un autre amendement précise que ce référendum ne pourra être organisé que trois mois avant ou trois mois après la consultation générale. Si, comme on le pense généralement, des élections ont lieu dans le Royaume-Uni à l'automne 1978, le référendum pourrait être organisé au printemps suivant, avant les élections européennes, la saison hivernale rigoureuse dans les régions considérées excluant une consultation antérieure.

### 2) *La mise en cause du système préconisé*

Les propositions gouvernementales ont provoqué de nombreuses controverses. Parmi elles nous considérerons les plus importantes qui mettent en cause le système envisagé en soulignant ses lacunes et ses imprécisions.

Le premier *Livre blanc* auquel nous avons déjà fait allusion a suscité de nombreuses critiques à tel point que le Gouvernement britannique fut contraint d'apporter des modifications au projet et qui ont fait l'objet d'un *Livre blanc rectificatif* publié en 1976. Ce document prévoit une modification de la représentation des circonscriptions pour l'élection aux nouvelles Assemblées en limitant en particulier les pouvoirs de tutelle des organes centraux sur les Assemblées régionales. En effet, la critique la plus sévère visait les rapports entre les nouvelles Assemblées et le Parlement. Le *Livre blanc* de 1974 proposait un système de contrôle politique laissé à l'appréciation de la majorité du moment à la Chambre des Communes. Dans la pratique et par hypothèse lorsqu'un projet de loi serait adopté à l'Assemblée écossaise, il parviendrait au secrétariat d'Etat aux Affaires écossaises dans une première phase. Rappelons que ce dernier subsistera bien qu'amputé de la plupart de ses attributions antérieures. Dans une seconde phase, le Cabinet britannique assisté d'un conseil juridique déterminerait si ce projet est de la compétence de l'Assemblée. Dans la négative il ne serait pas soumis à l'agrément de la souveraine. Le contrôle du Gouvernement central irait même plus loin. Si le Gouvernement estime qu'un projet de loi adopté par l'Assemblée écossaise n'était pas « acceptable sur le plan de la politique générale », il suffirait de trouver une majorité prête à suivre le point de vue gouvernemental pour que le projet soit repoussé. En définitive, on constate que le Gouvernement disposerait d'un droit de veto sur toute initiative de l'Assemblée. Ce mécanisme démentait l'affirmation contenue dans les propositions de dévolution qui faisait état d'un large transfert de pouvoirs. L'inconvénient majeur de la formule proposée résidait aussi dans le fait qu'aucune autorité indépendante n'est habilitée à résoudre les conflits de compétence pouvant s'élever entre la nouvelle Assemblée et le Parlement.

A cela s'ajoute le nouveau rôle attribué au secrétaire d'Etat. Non seulement il était prévu que ce dernier exerce un contrôle sur l'Assemblée mais il pouvait désigner le futur chef de l'Exécutif ce qui lui conférerait une grande influence politique.

Sur ces différents points le *Livre blanc rectificatif* de 1976, dont la loi a tenu compte, apporte une certaine réponse puisqu'il prévoit une limitation des pouvoirs de tutelle des organes centraux et confie à l'Assemblée écossaise ou galloise d'élire l'Exécutif régional (1).

(1) La nouvelle Assemblée écossaise comprendra de 130 à 150 députés ; elle pourra légiférer dans les domaines suivants : agriculture, pêche, environnement, services sociaux, urbanisme et logement, hygiène et santé, police, sports, tourisme. Toutefois les problèmes de défense, de relations internationales, et de gestion

Subsiste par contre le problème important du financement des Assemblées et la politique des revenus pétroliers. Sur ces deux points les critiques n'ont pas été moins vives et le plus souvent fondées. Les nouvelles Assemblées, en effet, seront dépourvues du pouvoir de lever l'impôt. Leurs dépenses seront couvertes par une dotation globale du pouvoir central. Cette allocation se substituera aux crédits actuellement versés à l'Ecosse et au Pays de Galles. Si les Assemblées resteront libres de leur affectation, un obstacle considérable subsiste : comment exerceront-elles un réel pouvoir si elles ne possèdent aucun contrôle sur la source de leurs revenus ? D'autre part, si les Assemblées se limitent à répartir les crédits alloués par le Gouvernement central, elles n'agiront pas avec un sens des responsabilités suffisant.

A cette première difficulté s'ajoute la question des revenus pétroliers. Les propositions gouvernementales adoptées rejettent la thèse selon laquelle les revenus pétroliers devraient être contrôlés directement par les régions du Royaume-Uni. Selon le Gouvernement, le pétrole doit être assimilé aux autres ressources nationales et les bénéfices doivent être centralisés et répartis selon les besoins locaux. On retrouve dans cette argumentation le souci de préserver non seulement l'unité économique mais l'unité politique. Il est donc légitime de penser que l'un des problèmes les plus délicats qu'aura à négocier la future Assemblée écossaise, sera l'attribution d'une partie de ce pactole à l'industrie calédonienne dont les secteurs traditionnels, chantiers navals et sidérurgie, se trouvent dans une situation dramatique.

### 3) *Les prises de position dans les régions concernées*

a) *En Ecosse : un référendum probablement favorable.* — La majorité des Ecossais semble favorable au principe de la dévolution et de la création d'une Assemblée provinciale. Les tories contestent cependant ce principe mais il est vraisemblable que si le référendum est positif ils ne seront pas les derniers à désigner des candidats à la nouvelle Assemblée.

Les travaillistes sont divisés mais ceux qui redoutent de voir le parti nationaliste s'implanter dans leurs circonscriptions résistent de plus en plus faiblement au courant majoritaire qui est favorable à la dévolution. Quant aux nationalistes il semblerait qu'ils modèrent

économique d'« ensemble » du Royaume-Uni resteront l'apanage de Londres. Quant à l'Assemblée galloise elle comportera 80 députés et fonctionnera dans les mêmes conditions que l'Assemblée écossaise mais n'aura pas le pouvoir de légiférer.

leur attitude et spéculent déjà sur le conflit qu'ils estiment inévitable entre la future Assemblée et le Parlement de Westminster. L'élection de l'Assemblée écossaise doit selon eux, être considérée comme un premier pas vers un réajustement de l'acte d'Union de 1707.

Les libéraux, pour leur part, se voient concurrencer sérieusement par les nationalistes et paient là comme ailleurs « l'alliance contre nature » qu'ils ont passé avec le Labour.

Sont également favorables à la dévolution les syndicalistes écossais d'autant que le TUC et le travaillisme écossais sont en train d'y gagner une autonomie nouvelle par rapport aux grandes centrales londoniennes.

Par contre la Confédération du Patronat écossais craint « une nouvelle bureaucratie » que ne manquera pas de créer la nouvelle Assemblée. Elle juge plus efficace et pratique d'entretenir un dialogue direct avec Londres comme c'est le cas aujourd'hui. Toutefois elle serait assez favorable à une sorte de dévolution économique qui permettrait aux filiales écossaises des sociétés dont le siège est dans la capitale, de prendre plus d'initiative.

En résumé, le référendum semble, en Ecosse, devoir rencontrer le minimum d'adhésion requis quitte à ce que de nouvelles difficultés surgissent après l'élection de l'Assemblée quant aux rapports qui s'établiront entre cette dernière et Westminster.

b) *Au Pays de Galles : un référendum difficile.* — Malgré les efforts des partisans de la dévolution, il paraît à l'heure actuelle peu probable que la réponse au référendum soit positive. Mais ici comme en Ecosse le seuil des 40 % n'est qu'indicatif et les travaillistes ne manqueront pas de peser de tout leur poids dans la campagne pour la dévolution.

Il faut bien admettre que l'Assemblée de Cardiff a moins de supporters que celle d'Edimbourg. Elle ne disposera pas du droit de légiférer et sera réduite au rôle d'exécutif, le pouvoir législatif restant aux mains du secrétaire d'Etat, membre du Cabinet britannique.

Les travaillistes sont également divisés mais il semble que contrairement à l'Ecosse, la majorité soit hostile. Les conservateurs estiment que le Bureau des Affaires galloises actuel suffit déjà à assurer une certaine autonomie administrative.

Les détracteurs les plus acharnés sont les conseils de comtés qui bénéficient de pouvoirs étendus et redoutent leur disparition au profit des conseils de districts sur lesquels ils ont autorité. Les industriels sont inquiets d'une dévolution même modeste.

A ces quelques indications il faut remarquer que le Pays de Galles ne dispose pas de ce pétrole qui a tant contribué à développer l'idée

nationaliste en Ecosse. La seule chance de voir s'étendre au Pays de Galles les effets de la dévolution réside dans le mouvement de régionalisation qui s'étend à l'ensemble du Royaume-Uni et il apparaît difficile, à plus ou moins longue échéance, que Londres favorise une discrimination entre l'Ecosse et le Pays de Galles.

Pour conclure cette brève étude sur la dévolution il faut constater que ce problème qui a soulevé tant de controverses outre-Manche semble avoir perdu de son acuité dans la mesure où, en l'absence d'une définition claire et précise des pouvoirs et droits respectifs du Parlement de Westminster et du Gouvernement central d'une part et des assemblées et gouvernements décentralisés d'autre part, il serait plus exact de parler d'une amélioration du système actuel que d'une véritable régionalisation.

Toutefois il ne faut pas méconnaître la portée de la dévolution qui, comme nous l'avons indiqué plus haut, peut être considérée comme l'amorce de modifications constitutionnelles ultérieures plus importantes.

#### BIBLIOGRAPHIE

*Livre blanc* intitulé : *Democracy and Devolution proposals for Scotland and Wales*, presented to parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, septembre 1974.

*The Scotland and Wales Bill*, 30 novembre 1976.

In *Problèmes politiques et sociaux*, Documentation française, 24 juin 1977, n° 313 :

The devolution Fling (La valse de la décentralisation) dans *The Economist*, Londres, 29 novembre 1976, traduit de l'anglais par la Documentation française.

The conservative commitment to devolution and Devolution and not aying what you mean (L'engagement conservateur à l'égard de la décentralisation et la décentralisation ou la manière de ne pas dire ce que l'on pense), in *Spectator*, Londres, 19 et 26 février 1977, traduit par la Documentation française.

*Le Monde* des 27 et 28 juillet 1978 : Régionalisation à l'anglaise par Nicole BERNHEIM.

*Le Figaro* du 15 août 1978 : Aberdeen : capitale européenne du pétrole, R. S...

Gérard NAFILYAN.

## A propos du terme « Palestine »

*A la suite de l'article de M. Badr (Aperçu des différents projets d'Etat palestinien, Pouvoirs, n° 5), nous avons reçu ce texte ; en raison de son intérêt et de son érudition, nous avons jugé utile de le porter à la connaissance de nos lecteurs.*

70 ne sonna pas le glas de la Judée juive, malgré la destruction de l'Etat (1). Paradoxalement il y a eu un affermissement de l'identité nationale allant de pair avec la conscience amplifiée de cette identité. L'ancienne aristocratie hérodiennne, au pouvoir pendant quatre-vingts ans, mais étrangère au peuple et assimilée au monde grec et romain, a disparu avec la débâcle. Les « sages », les savants (*rabbis*) (2) prirent alors la tête de la nation dans ses ruines (3), ouvrant ainsi un âge d'or sur le plan spirituel sans précédent dans l'histoire juive jusqu'alors. Les quatre siècles qui suivirent la destruction du Temple furent, à travers les pires persécutions et les plus farouches révoltes (115-117, 132-135 et 351), des siècles d'une intense créativité, allant de la rédaction de l'ensemble des écrits constituant la *Guémara*, le *Talmud* de Jérusalem (4) (signé à Lydda autour de 400), jusqu'à la

(1) Jérusalem est tombée en 70, mais la première guerre des Juifs et des Romains n'a effectivement pris fin qu'avec le suicide collectif des défenseurs de Massada sous le commandement de Elazar ben Yaïr en 73.

(2) *Rabbi (Rav)*, signifie « mon maître » et n'avait pas de connotation religieuse, le prêtre se nommant *cohen*.

(3) Selon les calculs basés sur les estimations de Bar Haebreus et de Josephus Flavius, ainsi que d'après les relevés archéologiques, il y avait environ 2 500 000 habitants en Judée (c'est-à-dire sur le territoire entier de la « Palestine »), avant 66, dont il ne resta que 1 500 000 après la débâcle, ces chiffres étant sujets à caution.

(4) Les savants ayant composé la *Mishna* sont connus sous le nom collectif de *Tanaïm* et sont groupés en cinq générations — la *Mishna* est composée de 63 traités et elle a été signée en 220. L'autre partie de la *Guémara* est la *Tosefta*, suivant les principes de la *Mishna*. La *Mishna* traite des problèmes juridiques (*Halakha* en hébreu). D'autre part, la tradition orale a été continuée par un groupe

mosaïque de Beith-Alpha, ou les fresques de Doura-Europos, en passant par les poèmes de Yannaï. Le *Sanhédrin* (Sénat) passa de Jérusalem à Yavneh (Jamnia) et des nouvelles institutions furent créées en son sein, le transformant en véritable appareil législatif et exécutif, ayant à sa tête un *Nassi* (président, ou patriarche) reconnu par Rome, et investi par elle des pouvoirs et du rang de *praefectus-pretorio*. La dynastie des Hillel, de la lignée du roi David, descendants de Siméon I<sup>er</sup> et de Gamliel I<sup>er</sup> (maître de saint Paul) se succédèrent à la présidence et à la tête de la nation jusqu'en 425 (5), à l'exception des trois années de dictatures militaire et révolutionnaire (132-135) de la deuxième grande révolte contre les Romains menée par Simeon Bar-Kokhba, dit Bar-Kuziba (« Nassi Israel »), qui proclama l'indépendance, suivant la décision de l'empereur Hadrien de transformer Jérusalem en ville romaine. Malgré des débuts fulgurants sur le plan militaire — une légion entière, la *XXII Delictariana* fut annihilée —, l'issue finale de la révolte était fatale, les Parthes étant en paix avec Rome, la petite armée d'Israël se trouvait seule face à la puissance romaine. En 135, avec la chute de Beith-Ter, dernier bastion de Bar-Kokhba (« Nassi Israel »), c'était fini. Bar-Kokhba fut tué au combat, le *rabbi Akiba*, le chef spirituel de la révolte, fut crucifié, des villes et des villages rasés, Jérusalem (dans laquelle Bar-Kokhba réinst alla le gouvernement et le *Sanhédrin*) était cette fois-ci complètement détruite. D'après Dion Cassius, 50 places fortes, et 985 localités ont été détruites, et 580 000 Juifs sont tombés aux combats. Dion Cassius ne donne pas le chiffre des pertes romaines — mais d'après la missive d'Hadrien au Sénat il est aussi évident que les pertes étaient lourdes (6). Et tout comme pendant la première révolte, la Galilée

de savants connu sous le nom de Amoraïm et s'étale aussi sur cinq générations allant de 220 à 400, année de la rédaction finale de l'ensemble nommé *Talmud de Jérusalem*. Le troisième groupe d'écrits rabbiniques est intitulé *Midrashim* (*Midrash* au singulier) et constitue des commentaires de la Bible.

(5) Pour les évêques, l'abolition du patriarcat paraissait impérative, car les institutions juives continuaient l'Etat hébreu qui ne devait plus exister (du point de vue eschatologique). Tous les moyens d'arriver à ce but étaient donc bons, incluses les diffamations (voir saint JEAN CHRYSOSTOME, *Contra Judaeos et Gent*, XVI, et *Adversus Judaeos*, VI, *ibid.*). En 415, l'empereur Théodosius retira le titre de *praefectus-pretorio* au *nassi* Gamliel IV, et à la mort de celui-ci, la succession demeura vacante faute d'héritier. En 429 une mention est faite dans une *regula* qu'il est mis fin au patriarcat *excessus patriarcharum* (*Codex Theodosianus*, XVI, 8, 29-30 mai 429).

(6) Voir DION CASSIUS, LXVIII, 32, 1-3; LXIX, 12, 11-14 b. D'après les relevés archéologiques, le chiffre de 580 000 morts ne semble pas exagéré — puisqu'on compte environ 700 000 Juifs vivant en Judée, Galilée, etc., après les persécutions hadriennes, contre 1 500 000 avant 132. D'autre part la population grecque et les diverses ethnies vivant dans le Decapolis (la ligue des villes grecques) des deux côtés du Jourdain s'élevait à un million environ dans cette même période.



semble avoir moins souffert — des 63 localités connues avant 132, il en resta 56 après 135. Mais l'empereur Hadrien décida d'en finir une fois pour toutes avec la « question juive », en expulsant tous les *circuncis* de Jérusalem et des alentours de Jérusalem (chrétiens d'origine juive inclus) (7), laissant toutefois les villages juifs dans la zone appelée « Darom », et qui s'étendait des terres royales de la vallée du Jourdain à Ein-Geddi à l'est, et jusqu'à la Méditerranée à l'ouest. A partir de Yavneh vers le nord (Sharon) la population resta juive, ainsi que Jaffa (détruite deux fois), Jéricho, le Carmel, toute la Galilée, la vallée de Jézréel (terre royale) et le sud du Golan (8). En dehors de la mesure d'expulsion de Jérusalem et de ses alentours prise contre les Juifs (Hadrien installa à leur place des colons syriens et arabes) (9), l'empereur a interdit l'enseignement de la Bible et

(7) EUSEBIUS, *Historia Ecclesiastica*, IV, 6, 3 ; Id., *Onomastikon*, 26, 8.

(8) Les « terres royales » remontent encore aux temps du roi David, et même avant — ces terres, qui allaient augmenter en étendue avec les siècles, la notion étant transmise de conquérant en conquérant — finirent par constituer 70 % de la totalité du pays sous le régime ottoman, terres héritées par le mandat britannique.

(9) EUSEBIUS, *ibid.* La colonisation était la contrepartie habituelle de la dévastation et du massacre depuis la très haute Antiquité. Ainsi, Sargon II, roi d'Assyrie venant mater, en 720 av. J.-C., la révolte d'Israël (Samarie), déporta « 27 280 âmes », transforma le royaume en *pakhuwa* assyrienne et la colonisa par d'autres ethnies (SARGON II, *Annales*) après avoir « écrasé les tribus de Tamud, Ibadidi, Mârsimanu et Hayapa, les Arabes qui vivent dans le désert... j'ai déporté leurs survivants en Samarie » (SARGON II, *Annales*, 215-218). Ces déportés se sont mêlés à la population autochtone juive, et ont épousé leur religion (voir les livres Esra et Nehemia), donnant probablement naissance aux Samaritains (dont il existe encore quelques centaines à Nablus-Samarie, et Holon près de Tel-Aviv). Mais de toutes les autres colonisations, des vétérans des phalanges d'Alexandre installés à Sébaste, des vétérans des armées d'Hérode, installés au même endroit, des légionnaires ou *limitatioe*, rien de précis ne peut être dit. Ils ont disparu comme les innombrables ethnies ayant traversé ou habité ce pays avant la conquête arabe. Il sera toutefois intéressant de noter que le principe de colonisation de « soldats-laboureurs » remonte à la plus haute Antiquité. Il n'était pas seulement pratiqué par les Assyriens, mais aussi par les Athéniens (THUCYDIDE, III, 3). Le système de colonisation a été continué par les Macédoniens et transmis en Orient de conquérant en conquérant, jusqu'aux Turcs. Mais les fiefs militaires turcs étaient plutôt des pâturages que des colonisations et ont largement contribué à la dégradation du sol. Ainsi s'explique comment une si grande partie du sol désertique de la Palestine ottomane était abandonnée (voir Du régime des fiefs militaires dans l'islamisme, *Journal asiatique*, 1870, t. XV). La classification des terres faite par les Ottomans et héritée par le gouvernement mandataire britannique de la Palestine était la suivante : propriété absolue, dite *mulk* — résultant des dons successifs faits par les sultans en tant que *Mulk* ; location — bail de durée souvent indéfinie — nommée *miri* et qui revenait, faute de paiement, au gouvernement de la Porte. Faute d'héritiers ou en cas de non-règlement des taxes, la terre revenait à l'Etat, étant alors rebaptisée *mahlul*. Les terres n'étant ni louées, ni données, ni enregistrées, étant des terres dites « terres mortes », étaient nommées *mewat*. Une autre catégorie était celle des domaines communaux et publics, nommée *metruka*.

Le gouvernement mandataire de la Palestine n'a pas mené à terme son opération dite *Operation of the Land (Settlement of Title) Ordinance*. Mais il a publié les

des autres écrits, l'ordination des *rabbis* (savants-enseignants) la circoncision — le tout sous peine de mort. Mais la mesure suprême prise par Hadrien fut d'effacer toute trace de souveraineté juive sur la terre d'Israël, en changeant le nom même du pays et de sa capitale. Il donna à la Judée le nom de « Syria-Palestina » (10) et à Jérusalem le nom de « Aelia-Capitolina ». Deux ans plus tard (137) Hadrien était mort. Les mesures furent lentement levées par Antonius Pius, et en 140 les chefs spirituels de la nation (11) se rassemblèrent à Usha, dans la Galilée, et élirent Rabban Siméon II, fils de Rabban Gamliel II, à la tête du *Sanhédrin* et de la nation. C'était la résurrection du patriarcat, et les relations avec Rome se normalisèrent sous les Antonins et les Sévères (surtout sous Septimus Severus). Mais Aelia Capitolina resta « Aélia », et la Judée s'appela encore « Syria Palestina ». La fertilité était rendue au sol et une période de prospérité, de calme et de construction marque le III<sup>e</sup> et le début du IV<sup>e</sup> siècle. Le *nassi* (le patriarche) n'était pas seulement reconnu par Rome comme chef de la nation juive en Judée mais aussi comme

premiers chiffres se rapportant aux catégories des terres *mewat*, *miri*, *mahlul*, etc. Il ressort de ces chiffres que sur l'ensemble de la superficie globale de la Palestine (26 320 km<sup>2</sup>), 18 880 km<sup>2</sup> étaient de type *mewat*, ou *miri*, ou *mahlul*. De ces 18 880 km<sup>2</sup>, 13 577 km<sup>2</sup> étaient de type *mewat* ou « terre morte » et 1 560 km<sup>2</sup> de type *metruka*. Voir : *A survey of Palestine*, Prepared in december 1945 and January 1946 for the Information of the anglo-american committee of inquiry, vol. 1, pp. 255-258.

(10) Le nom Israël est mentionné dans la stèle dite « stèle d'Israël » du pharaon Mer-ne-Ptah de l'année 1220 av. J.-C. Le nom « Eretz Israël », puis « Malkhut Israël » (royaume d'Israël) sera d'usage pour l'ensemble du pays se situant entre la Syrie au nord, l'Égypte au sud, et le désert à l'est. Après la scission du royaume en deux, le royaume du Nord continua d'être appelé Israël, et celui du Sud, ayant comme capitale Jérusalem, s'appela Yehouda (Judée) Yehud en araméen et persan, Yodaya en grec, Judaea en latin. Après la destruction du royaume d'Israël (nord) en 723 av. J.-C. par Schalmanesser d'Assyrie, il n'en resta que le royaume de Yehuda, qui fut à son tour détruit par Nabouchdnezar en 586 av. J.-C. et une partie de sa population fut déportée à Babylone. (C'est à Babylone que le terme Sion, « Shivat Tzion » : retour à Sion, apparaît pour la première fois.) Après la conquête persane de Babylone, le roi Cyrus rendit Jérusalem ainsi que tout Israël aux Juifs qui « retournèrent à Sion », à partir de 519 av. J.-C., mais le pays s'appellera désormais Yehuda, ou Yehud, ou Judaea. Quant au terme « Palestina », on le trouve d'abord chez HÉRODOTE (*Historiae*, II, 104) qui désigne sous le nom de « Syria e Palaistine » le pays des Philistins, c'est-à-dire la bande de Gaza de nos jours. Les Philistins (qui n'étaient pas de langue sémitique, comme les Phéniciens, Moabites, Iduméens, et Juifs, tous d'une même langue : l'hébreu) ont envahi le pays, venant de la mer, après avoir été repoussés par Ramsès III (1182-1151), et se sont aussitôt scindés en cités-Etats. Dans les inscriptions des rois d'Assyrie ils sont parfois mentionnés comme Palastu, Pilsta ou Pilshta, mais le plus souvent nommés par le nom de la cité-Etat en question (comme Gaza ou Ashdod). Les cités-Etats des Philistins ont, pour la plupart, disparu encore sous le règne du roi David (1004-965 av. J.-C.).

(11) Les élèves de Rabbi Akiba en étaient les dirigeants.

chef de tous les Juifs vivant dans l'Empire qui relevaient de sa juridiction (12).

Mais cette période de calme ne devait pas durer. Avec l'avènement du christianisme comme religion de l'Empire en 324, le conflit politique se doublera d'un conflit théologique de plus en plus grave (excepté pour la courte période du règne de l'empereur Julien l'Apostat qui a rendu Jérusalem aux Juifs, 361-363). Progressivement on va nier aux Juifs non seulement le droit à leur terre, pour les punir du fait que « Dieu les ayant investi du sceau de son mystère, ils lui ont préféré leur terre » (13), mais on va aussi leur nier le droit d'être une nation, ne voyant en elle qu'un vestige, qu'un « dépositaire des textes », selon saint Augustin. Mais surtout va-t-on leur nier le droit à l'Etat, étant donné que le trône de David s'incarnait désormais dans le Christ. L'empereur Justinien ira jusqu'à l'interdiction de lire la *Mishna* dans les synagogues, leur imposant la lecture de la *Septuaginta* (traduction grecque de la Bible) (14). On va désormais ignorer que la langue hébraïque est vivante (15) mais on va surtout oublier le vrai nom de ce malheureux pays, tant de fois dévasté, qui n'est devenu fertile que pour la seule archéologie (16). Car si Jérusalem a retrouvé son vrai nom, c'est pour les mêmes raisons théologiques que la terre d'Israël ne retrouvera plus le sien, jusqu'à la renaissance de l'Etat hébreu.

A. VICO.

(12) EPIPHANIUS, *Palmarion*, 30, 11, 4.

(13) Saint GRÉGOIRE LE GRAND, *Moralia*.

(14) *Codex Justinianus*, Novella 146.

(15) La première imprimerie en Palestine était hébraïque et fut fondée par Eliezer ben Yitzhak Ashkenazi en 1576 à Safed.

(16) Les relevés archéologiques donnent la proportion de quatre villages à l'époque romaine-byzantine pour un seul village en 1900, dont les conditions de vie sont restées identiques, ou presque, à celles de l'Antiquité. Les estimations archéologiques basées sur les relevés archéologiques donnent par exemple 2 000 habitants à Jérusalem à l'époque du roi David (865 av. J.-C.), 32 000 à l'époque du roi Alexandre-Janée (76 av. J.-C.), 82 500 peu avant la destruction (66). V. H. BROSHI, La population de l'ancienne Jérusalem, *La Revue biblique*, LXXXII, 1975. Le consul de Prusse à Jérusalem estimait en 1851 qu'il y avait 15 510 habitants à Jérusalem dont 7 120 Juifs (v. SCHULZ, *Reise in das Gelobte Land*).

## NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

- Emil SCHÜRER, *The History of the Jewish people in the age of Jesus Christ*, A new english version by Geza VERMES et Fergus MILLAR, Edinburgh, T. et T. Clark Ltd., 1973.
- M. AVI-YONA, *The Jews of Palestine — a political history from the Bar Kokhba war to the Arab conquest*, Oxford, Blackwell, 1976.
- History of the Jewish people* by A. MALLAMAT, H. TADMOR, M. STERN, S. SAFRAI, H. H. BEN-SASSON, S. ETTINGER, Dvir, 1969 (hébreu, voir version anglaise, à paraître).
- Compendia Rerum Iudaicarum ad Novum Testamentum*, section one : *The Jewish people in the First Century*, Assen, Pays-Bas, Ed. Van Gorcum et Co., 1974.
- M. STERN, *Greek and Latin Authors on Jews and Judaism*, Jerusalem, The Israel Academy of Sciences, 1976.

---

## *Pouvoirs - Biblio*

- Bertrand BADIE, *Le développement politique*, préface de Georges LAVAU, *Economica*, 1978. Panorama critique des théories développementalistes.
- Jean BAECHLER, *Le pouvoir pur*, Calmann-Lévy, 1978. Une rigoureuse et limpide démonstration des fondements de la politique.

# Chronique constitutionnelle française

(16 mai - 15 août 1978)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Activité.* Une étude de l'Institut de Mesures de l'Activité parlementaire (IMAP) classe la première session de la 6<sup>e</sup> législature entre celle de 1967 et celle de 1973, mais plus proche de celle de 1967, la plus active, le phénomène le plus intéressant paraissant être « l'apparition d'une nouvelle couche de parlementaires », au total 222, dont les plus remarquables illustrent la conquête de la représentation nationale par la haute fonction publique » (*Express* du 10-7).

V. à ce propos : Les nouveaux députés souhaitent que les règles de travail parlementaires soient révisées (*Le Monde*, 26-7), et notons que 32 anciens élèves de l'ENA ont été élus en mars 1978 (v. *Promotions*, revue de l'ENA, mai 1978, n<sup>o</sup> 81). A ce sujet, Fonction publique et politique, par Ezra Sulciman (*Le Monde*, 20-7).

— *Composition.* V. *Elections.*

## AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Juré de cour d'assises.* Le nouvel art. 257 du Code de procédure pénale (loi 78-788 du 28-7-1978) frappe, notamment, d'*incompatibilité* les membres du Gouvernement, du Parlement, du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la Magistrature, du Conseil économique et social ; les membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, les magistrats judiciaires et les membres des tribunaux administratifs.

En outre, dans chaque commune, le maire, en vue de dresser la liste préparatoire de la liste annuelle des jurés, tire au sort publiquement à partir de la *liste électorale* un nombre de noms triple de celui fixé par l'arrêté préfectoral (art. 261 nouveau du Code de procédure pénale).

V. *Loi.*

## COMMISSIONS

— *Commission ouverte.* La Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée a tenu une séance *ouverte* à tous les députés, le 31-5 (Débats AN, p. 2325) à propos de l'audition d'experts en matière d'économies d'énergie.

— *Nombre de Commissions permanentes.* M. Cousté (app. RPR) interrogé par écrit le Premier ministre sur la limitation *constitutionnelle* des dites commissions en 1958. La réponse (Débats AN, p. 2087) rappelle les conditions dans lesquelles le constituant a entendu réagir contre les excès des Républiques antérieures. Aucune modification n'est envisagée présentement.

## COMMISSION D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

La Commission d'enquête sur le naufrage de l'*Amoco-Cadiz* décidée par le Sénat le 27-4 (cette *Chronique*, n° 6, p. 196) a présenté son rapport le 29-6.

— *Irrecevabilité d'une demande de création.* Les conditions d'application de la loi du 19-7-1977 relative au vote des Français résidant à l'étranger ont fait l'objet d'une proposition de résolution tendant à la création d'une Commission d'enquête déposée par M. Ballanger (PC) ; la Commission des lois, sur le rapport de M. Tiberi (n° 373) l'a repoussée comme irrecevable, les faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires en cours. Pour éviter de tomber sous le coup de l'irrecevabilité, le groupe socialiste a proposé, lui, de constituer une Commission de *contrôle* sur la gestion des services publics chargés de la mise en œuvre de la loi du 19-7-1977, mais la Commission des lois, sur le rapport de M. Tiberi (n° 375) a considéré qu'il s'agissait d'une Commission d'enquête déguisée et a également repoussé cette demande comme irrecevable le 8-6.

## COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Treize CMP ont été constituées durant la première session de la nouvelle législature ; elles ont abouti à l'adoption d'un texte conforme, sauf une seule : l'AN a statué définitivement sur la réforme de la procédure pénale, qui a d'ailleurs donné lieu à la saisine du CC par les sénateurs (décisions de conformité du 27-7-1978 (v. CC).

Le précédent « dernier mot » de l'AN remonte à la loi sur la visite des véhicules, qui avait été déclarée non conforme à la Constitution par le CC (décisions du 12-1-1977).

— *Composition.* M. Laurent Fabius a déploré qu'à la différence du Sénat, l'AN ne désigne pas de représentants de l'opposition dans les CMP ; sur une interruption, le député socialiste a précisé que cette exclusion était pratiquée par la Commission des Finances et ne visait qu'elle (Débats AN, 20-6, p. 3151).

#### V. Question préalable.

### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Favoreu, 1977, année charnière : le développement de la saisine parlementaire et de la jurisprudence relative aux libertés et aux droits fondamentaux, *RDP*, 1978, p. 801 (article capital), et F. MIRRERRAND, Pas servile, obéissant, *L'Unité*, 23-6 (article polémique). Le premier secrétaire du PS a renouvelé à ce propos ses critiques à l'occasion d'une réunion électorale à Condom : le CC « est une institution dont il faudra se défaire » (*Le Monde*, 15-8) (v. F. Luchaire, Le CC en accusation, *Le Monde*, 20-8, et G. Vedel, Maudire ses juges, *Le Point*, 21-8).

— *Condition.* Un arrêt récent de la Cour de Justice des Communautés européennes (Simmenthal, 9-3-1978, *AJDA*, 1978-323, note J. Boulouis) atteint par ricochet l'instance constitutionnelle française à partir de l'instant où celle-là s'érige en *supérieur hiérarchique* de la juridiction nationale souveraine, la Cour constitutionnelle italienne en la matière. En d'autres termes, l'ordre communautaire « juridiquement intégré » à celui des Etats composant la CEE restreint en conséquence la portée, au plan français, de la disposition finale de l'art. 62 de la Constitution de 1958.

#### — Décisions :

- 17-5-1978. *JO*, p. 2162 ; 24-5, *JO*, p. 2208 ; 7-6, *JO*, p. 2338 ; 14-6, *JO*, p. 2428 ; 21-6, *JO*, p. 2494 ; 28-6, *JO*, p. 2561 ; 5-7, *JO*, p. 2766 et 12-7, *JO*, p. 2840. V. *Contentieux électoral, Elections.*
- 31-5-1978. *JO*, p. 2249. V. *Pouvoir réglementaire* (art. 37, al. 2 de la Constit.)
- 14-6-1978. *JO*, p. 2396. V. *Sénat : Règlement.*
- 27-7-1978. *JO*, p. 2948 : Enseignement et formation professionnels agricoles. V. *Loi. Pouvoir réglementaire.*
- 27-7-1978. *JO*, p. 2949 : Radiodiffusion et télévision. V. ci-après *Contrôle de constitutionnalité.*
- 27-7-1978. *JO*, p. 2949 : Procédure pénale. V. *Loi. Règlement des Assemblées.* V. ci-après : *Procédure.*

— *Contrôle de constitutionnalité : contrôle par voie d'exception.* Dans une décision du 27-7 (n° 78 DC, p. 2949) relative au monopole de la radio-télévision, le CC a rejeté, ou plus exactement s'est interdit de recourir à

cette modalité de contrôle. Du reste, il n'hésite pas à utiliser la répétition pédagogique..., chère aux enseignants. Bref, en repoussant, en l'espèce, toute idée de *dédoublement*, il explicite ce qui était en germe *mutatis mutandis* dans ces décisions du 15-1-1960 (*Grandes décisions*, p. 79) et du 17-5 dernier (v. *Contentieux électoral*).

A cet égard, il affirme que sa compétence « est limitée par l'art. 61 de la Constitution à l'examen des lois *avant* leur promulgation ». En cela, il demeure fidèle à sa jurisprudence inaugurée le 14-9-1961 (*op. cit.*, p. 149) selon laquelle il ne dispose, en substance, que d'une compétence d'*attribution*. En définitive, seul un contrôle par voie d'*action* peut s'exercer à l'égard de la loi, *ordinaire* ou *organique*, en instance de promulgation, en dehors de la procédure particulière de la *délégalisation*.

— *Procédure*. Le cc déclare *irrecevable* au titre du contentieux de la constitutionnalité la requête de sénateurs relative à l'inapplication par les députés de la procédure relative aux articles additionnels à une loi : décision du 27-7 (n° 38-97 DC) (v. *Loi, infra*).

D'une manière plus significative, sa jurisprudence est désormais fixée sur deux points essentiels. Soucieux de préserver la *spécificité* des contentieux, tel le juge administratif, il refuse d'apprécier à l'occasion d'un recours contre une élection, « la conformité à la Constitution ou à un principe général ayant valeur constitutionnelle de texte ayant le caractère d'une loi organique » (Bouches-du-Rhône (9<sup>e</sup>), p. 2164).

Un ultime aspect procédural, souhaité par le commentateur (cette *Chronique*, n° 1, p. 220) mérite attention. Les décisions rendues, le 27-7 (p. 2948 et s.) comportent utilement un *numéro d'identification*, sous la référence, par exemple : n° 58-95 DC. En revanche, l'absence de publication des lettres de saisine, dont la pertinence juridique est réelle, représente, à coup sûr, une source d'appauvrissement.

#### CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bilan*. Le cc a terminé le 12-7 l'examen des contestations visant l'élection de 53 députés (18 RPR, 14 UDF, 11 PS et 10 PC) ; saisi de 61 requêtes, il a rendu 57 décisions, dont 5 d'annulation (*Le Monde*, 15-7).

Pour les précédentes élections générales, les statistiques étaient les suivantes :

- novembre 1958 : 154 requêtes, 113 décisions dont 5 annulations ;
- novembre 1962 : 94 requêtes, 76 décisions dont 7 annulations ;
- mars 1967 : 149 requêtes, 141 décisions dont 5 annulations ;
- juin 1968 : 60 requêtes, 47 décisions dont 1 annulation ;
- mars 1973 : 253 requêtes, 49 décisions dont 2 annulations (*Rec.*, 1973, p. 283).



D'un point de vue *qualitatif*, si l'on peut dire, la haute instance juge de la *sincérité* de la consultation, recherche si une *manœuvre de dernière heure* bafouant le franc jeu ne l'a point viciée. Animée du culte du contingent, elle examine si les agissements « n'ont pas outrepassé les bornes de la polémique électorale » (Saint-Pierre-et-Miquelon, p. 2431). C'est la raison pour laquelle elle n'hésite pas à solliciter la *moralité politique* au moyen de phrases incidentes topiques (« pour regrettables... » ; « si fautifs... » ; « pour condamnable... » ; « si graves et repréhensibles... »), quitte, et on le déplore, à ne pas s'indigner même vertueusement à propos du vote des Français de l'étranger (Paris (2<sup>e</sup>), p. 2428, Hérault (1<sup>re</sup>), p. 2496, et Paris (16<sup>e</sup>), p. 2843). Au détour d'une phrase, le Conseil n'hésite pas, du reste, à relever (avec malice ?) que le préfet « s'est borné à accomplir les actes normaux de sa fonction sans se départir de la *neutralité* inhérente à sa mission (Saint-Pierre-et-Miquelon, *supra*), et qu'une station de télévision « n'a pas fait preuve de partialité dans ses émissions d'information » (Martinique (1<sup>re</sup>), p. 2767).

— *Annulations*. Les cinq élections annulées sont celles de : Mme Goutmann (PC), Seine-Saint-Denis (9<sup>e</sup>) (7-6) ; MM. Cellard (PS), Gers (2<sup>e</sup>) (14-6) ; Wilquin (PS), Pas-de-Calais (4<sup>e</sup>) (28-6) ; Servan-Schreiber (UDF), Meurthe-et-Moselle (1<sup>re</sup>) (28-6) ; de La Malène (RPR), Paris (16<sup>e</sup>) (12-7).

Les quatre premières décisions s'inscrivent dans la jurisprudence traditionnelle du CC qui retient, dans trois cas, le *faible écart de voix* combiné avec une *propagande massive et irrégulière* le matin du scrutin (Mme Goutmann) ou avec des *manœuvres de dernière heure* auxquelles il n'était pas possible de répondre (MM. Wilquin et Servan-Schreiber), tandis que l'écart des voix n'est pas pris en considération dans le cas de M. Cellard auquel une telle manœuvre est reprochée.

La dernière décision concerne le vote des Français de l'étranger en vertu de la loi du 19-7-1977 (sur les polémiques auxquelles son application a donné lieu, v. cette *Chronique*, n° 5, p. 182 et n° 6, p. 202). Le CC a annulé les suffrages des 44 électeurs résidant au Gabon, retirant ainsi à M. de La Malène un nombre de voix supérieur à l'écart qui lui assurait la majorité sur son concurrent, au motif d'une *double manœuvre*. D'une part, leur inscription dans la 16<sup>e</sup> circonscription de Paris était irrégulière dès lors que le choix de celle-ci n'avait pas été exercé *personnellement* par chacun d'eux ; d'autre part, les procurations établies au nom de ces électeurs étaient également irrégulières en ce qui concerne le choix des mandataires : la décision se fonde en effet sur un télégramme de l'ambassadeur de France au Gabon annonçant l'envoi de demandes d'inscription et de procurations *en blanc*. Cette circonstance a permis d'établir la double manœuvre destinée à fausser les résultats du scrutin, alors que (l'ambassadeur en Côte-d'Ivoire ayant, apparemment, été moins imprudent que son collègue du Gabon), la preuve de semblables manipulations n'a pu être apportée à l'encontre de l'élection de M. Delmas (Hérault (1<sup>re</sup>), *JO*, p. 2496), bien que 32 procurations aient été annulées pour défaut de concordance entre

la signature du mandant et celle qui figurait sur la demande d'inscription... Cette « maladresse » est de nature à créer un doute sérieux quant à l'ensemble des procurations émanant de Côte-d'Ivoire et donc quant à la sincérité de l'élection de l'Hérault où elles furent décisives. Dans un tel contexte, la position du CC qui écarte comme « bénignes et purement matérielles » (*ibid.*) des erreurs et des bizarreries dès lors que la manœuvre n'est pas flagrante, laisse un sentiment de malaise : ces indices pourraient tout aussi vraisemblablement témoigner de l'existence de manipulations qui ne paraissent pas isolées. Il est vrai que le CC ne pouvait que présumer la régularité des opérations de l'administration une fois qu'il était admis que la loi du 19-7-1977 permettait aux Français de l'étranger d'user de leur liberté de choix pour influencer les résultats dans les circonscriptions marginales, compte tenu des conditions d'établissement des procurations (v. cette *Chronique*, n° 6, p. 215).

— V. *Liste électorale.*

— *Bulletin de vote.* Le CC précise, conformément à une réponse du ministre de l'Intérieur à une question écrite (Débats AN, p. 2088), que dans les DOM les bulletins de couleur *blanche* remplacent depuis un décret du 10 août 1976 ceux de couleurs *différentes* destinées jusque-là à pallier l'insuffisance d'alphabétisation (Réunion (3<sup>e</sup>), p. 2561). De surcroît, une *profession de foi* ne constitue pas un bulletin de vote (Paris (16<sup>e</sup>), p. 2843). En revanche, un bulletin imprimé en vue du premier tour peut être utilisé dans le cadre du scrutin de ballottage, nonobstant les désistements (*ibid.*).

Concernant le *décompte* des voix, en cas de *disparité* entre le nombre de bulletins et d'émargements, une règle de procédure implique un *redressement* qui consiste à réduire les résultats proclamés à concurrence de l'excédent constaté, selon que l'un ou l'autre des candidats est arrivé en tête dans chaque bureau contesté (Paris (29<sup>e</sup>), 7 juin, p. 2338) ou dans leur *totalité*, si le juge est saisi de l'ensemble des opérations par les parties (Paris (16<sup>e</sup>), *supra*).

— *Eligibilité.* Selon l'opinion avancée (cette *Chronique*, 1978, n° 6, p. 202), le CC, annulant le jugement du TA de Clermont-Ferrand (v. J.-Cl. Ricci, *AJDA*, 1978, p. 334) a frappé d'*inéligibilité*, en vue des élections parlementaires, les personnes qui, à la date du premier tour, accomplissaient leurs obligations d'activité de service national et de ce fait à l'évidence n'avaient pas satisfait *définitivement* à celles-ci, en application de l'art. 3 de l'ordonnance n° 58-998 du 24-10-1958 portant *loi organique*.

Quant à la pertinence de l'art. L. 45 du Code électoral, où ne figure pas l'adverbe litigieux, un double argument la ruine. Du point de vue, tout d'abord, de l'interprétation, une disposition *spéciale* déroge à une disposition générale. Ensuite, la condition juridique d'une *loi organique* est supérieure à celle d'une loi ordinaire (Puy-de-Dôme (1<sup>re</sup>), p. 2163).

En outre, l'argument tiré de ce que l'art. 3 de l'ordonnance de 1958 serait contraire au principe d'égalité d'accès des citoyens aux emplois et

charges publiques formulé à l'art. 6 de la Déclaration de 1789 ne saurait être accueilli au titre du contentieux électoral (Bouches-du-Rhône (9<sup>e</sup>), p. 2164, *supra*).

Enfin, le CC estime, en bonne logique, que l'ordonnance incriminée prise en application de l'art. 92 de la Constitution a un caractère *permanent* et demeure en vigueur, selon la théorie de l'*acte contraire*, jusqu'à son abrogation par un texte de *même* valeur juridique (Côte-d'Or (1<sup>re</sup>), p. 2165).

S'agissant des fonctionnaires d'autorité, l'inéligibilité *relative* est limitée à six mois pour un inspecteur d'académie (art. L. 133 du Code électoral). Cette condition satisfaisante autorisait celui-ci à participer au scrutin (Haute-Corse (1<sup>re</sup>), 5-7, p. 2767).

— *Liste électorale*. Le CC reste fidèle au principe selon lequel il ne lui appartient pas de se prononcer sur la *régularité* des inscriptions, sauf si des *manœuvres* ont porté atteinte à la sincérité du scrutin (Hérault (1<sup>re</sup>), p. 2496). Dans cet ordre de préoccupations, la loi n° 77-805 du 19-7-1977 relative au vote des Français de l'étranger, présente des dispositions de « caractère *exceptionnel* ouvrant à cette catégorie d'électeurs une *totale liberté* de choix de leur lieu d'inscription » (*ibid.*). Par suite, ceux-ci peuvent user de cette liberté « en fonction de leurs préférences politiques ». A telle enseigne que les incitations ou sollicitations les concernant ne sauraient être regardées comme « des manœuvres ayant altéré la sincérité du scrutin » (*ibid.*). En un mot, le laxisme du Conseil couvre de son autorité des agissements électoraux subalternes, disons-le franchement. On regrettera qu'en la circonstance, celui-ci ait jeté un voile pudique sur des réalités qu'il ne pouvait ignorer. Qui plus est, aucune réserve verbale, aucune indication de *lege ferenda* ne viennent limiter sa conviction. Tout au plus, une inscription *en blanc* dans une commune opérée par un *tiers* constitue une manœuvre destinée à fausser les résultats (Paris (16<sup>e</sup>), p. 2844). Au total, dans des conditions analogues, un *bien élu* à Montpellier vaut un *mal élu* à Paris ; faut-il en inférer, à la manière du *Canard enchaîné* (19 juillet) que seule son indiscretion a joué un rôle déterminant ?

— *Opérations de vote*. Le non-passage de l'*isoloir* par certains électeurs, « en l'absence de toute pression ou contrainte », ne porte pas atteinte à la sincérité du scrutin, bref au *secret* du vote (Corse du Sud (2<sup>e</sup>), p. 2494) ; de même, un nombre insuffisant d'isoloirs dès lors que cette « négligence » n'a pas eu « pour but ou pour effet de favoriser des fraudes » (Moselle (1<sup>re</sup>), p. 2495).

S'agissant de la tenue du bureau de vote, l'absence d'assesseurs ou de délégués désignés par un candidat aurait été de nature à exercer une influence déterminante sur l'élection si ceux-ci s'en étaient vu « refuser l'accès » (Martinique (2<sup>e</sup>), p. 2841).

La présence à l'intérieur d'un bureau de personnes portant un maillot comportant une inscription favorable à un candidat est sans « influence appréciable » (Guadeloupe (2<sup>e</sup>), p. 2842). En revanche, dans les conditions

précitées, lesdites personnes ayant distribué aux électeurs entrant dans la salle, des bulletins au nom de leur candidat, sans être expulsées, les votes obtenus par ce dernier n'ont pas été « librement exprimés » et annulés en conséquence (*ibid.*).

— *Pouvoir de réformation.* Sollicité de proclamer élus les adversaires de MM. Servan-Schreiber et de La Malène dont l'élection était annulée, le cc s'y est refusé, observant dans le premier cas que le concurrent n'avait pas obtenu la majorité des suffrages exprimés (p. 2564) et dans le second cas, que si l'annulation des 44 suffrages des Français du Gabon n'assurait plus la majorité du candidat proclamé élu, elle laissait planer l'incertitude sur le nombre de voix qu'aurait obtenues son concurrent en l'absence de ces irrégularités (p. 2844). Cette formulation réserve par conséquent le pouvoir de réformation dont le cc n'a jamais fait usage mais qu'il pourrait être amené à exercer dans l'hypothèse où les rectifications auxquelles il aurait procédé aboutiraient à un changement de majorité (dans ce sens, v. Favoreu et Philip, *Les grandes décisions*, p. 210).

— *Procédure.* Le cc frappe d'*irrecevabilité* : un recours dirigé contre des opérations qui n'ont pas donné lieu, à leur issue, à l'élection d'un député (Hauts-de-Seine) (9<sup>e</sup>), p. 2162), en vue du remboursement du cautionnement versé et des frais exposés (*ibid.*) ; un grief articulé la première fois dans une mémoire *ampliatif* (Saint-Pierre-et-Miquelon, p. 2431) et, d'une manière générale, en l'absence d'un commencement de preuve, car selon J. Giono, « tout le temps, il faut s'aider soi-même », un grief allégué dont la réalité n'est pas établie (Dordogne (4<sup>e</sup>) p. 2209). Il s'ensuit qu'il se refuse à ordonner l'*enquête* sollicitée (Guadeloupe (1<sup>re</sup>), p. 2563), si ce n'est en cas de doute, de sa propre autorité (Pas-de-Calais (4<sup>e</sup>), p. 2561) : l'enquête visait les consignes de vote pour le second tour de deux mouvements de gaullistes de gauche et les conditions de vote des pensionnaires d'un hospice. Il refuse d'examiner, au surplus, la requête *introductive d'instance*, qui n'est pas signée de son auteur ; la représentation par une tierce personne n'étant admise que pour les autres actes de procédure (Martinique (1<sup>re</sup>), p. 2766).

— *Propagande électorale.* Le cc a été amené à préciser sa jurisprudence sur diverses modalités. L'utilisation d'un répondeur automatique, en tant que moyen de communication privé est licite (Moselle (1<sup>re</sup>), p. 2495) ; de même la circulation d'une voiture munie d'un haut-parleur ou d'une caravane de voitures dès lors que la campagne électorale n'est pas close (Haute-Corse (1<sup>re</sup>), p. 2767 et Eure (3<sup>e</sup>), 12-7, p. 2842 ; *contra* : Seine-Saint-Denis (9<sup>e</sup>), p. 2339). De même la distribution d'un tract à laquelle l'adversaire peut répondre (Somme (1<sup>re</sup>), p. 2339 ; *contra* : Gers (2<sup>e</sup>), p. 2429, Pas-de-Calais (4<sup>e</sup>), p. 2561 et Meurthe-et-Moselle (1<sup>re</sup>), p. 2563). L'envoi de lettres à en-tête officiel de l'Assemblée ou de la mairie ne constitue pas des pressions sur les électeurs (Val-d'Oise (3<sup>e</sup>), p. 2208 ; Seine-Maritime (9<sup>e</sup>),

p. 2209). Quant à l'affichage et aux diverses péripéties le concernant, le Conseil, à bon droit, renvoie dos à dos les adversaires (Vendée (2<sup>e</sup>), p. 2338). Cependant, il s'emploie à vérifier l'absence de discrimination dans la répartition des panneaux officiels (Indre-et-Loire (2<sup>e</sup>), p. 2339).

— *Vote par procuration.* Certains aspects sont dignes de mention :

L'établissement de la procuration, s'agissant de pensionnaires d'un hospice par exemple, est dressé, aux termes de l'art. R-73 du Code électoral avec la venue d'un officier de police judiciaire, suite à une demande écrite. Toutefois, l'omission de cette formalité quasi générale dans la circonscription n'a pas été le résultat d'une *manœuvre* (Eure (3<sup>e</sup>), p. 2843). La rédaction de la procuration, selon deux écritures différentes, ne suffit pas à établir que le choix du mandataire n'ait pas été fait par le mandant lui-même (Paris (2<sup>e</sup>), p. 2429).

L'acheminement des volets de procurations concernant nos compatriotes de l'étranger, dressés devant les autorités consulaires : ils peuvent valablement parvenir par la *valise diplomatique* au ministre des affaires étrangères et être expédiés ensuite par celui-ci aux mairies concernées (*ibid.*).

#### DISSOLUTION

— *Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution*, par Georges Morange, RDP, 1978, p. 621.

#### ÉLECTIONS

— *Election partielle (AN).* Suite à l'annulation prononcée le 7-6 par le CC, une élection s'est déroulée les 16 et 23-7 dans la Seine-Saint-Denis (9<sup>e</sup>), à l'issue de laquelle Mme Goutmann (PC) a recouvré son siège. Les abstentions ont atteint 54,56 % et 47,17 % en raison des vacances ; le choix de ces dates a provoqué les protestations du PC et du PS (*Le Monde*, 21-7) car si l'art. L. 178 du Code électoral ne laisse pas au Gouvernement une compétence discrétionnaire, le délai de trois mois qu'il impose pour la nouvelle élection aurait permis de fixer le scrutin jusqu'au dimanche 3 septembre. D'autre part, l'art. L. 71-I-230 autorise le vote par procuration pour « les citoyens qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre leurs congés de vacances ».

#### V. Sénat.

#### ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Affaire du Zaïre.* Le Président de la République a réuni le 18 mai les ministres de la Défense et des Affaires étrangères ainsi que le chef d'état-major des Armées pour étudier la situation au Zaïre. Dans la journée,

on apprenait l'envoi de parachutistes français. Cette décision, évoquée le soir à l'AN (v. *Rappel au règlement*), a fait l'objet d'une controverse, l'accord de coopération militaire avec le Zaïre conclu le 22-5-1974 n'ayant pas encore été ratifié (le projet de loi autorisant la ratification a été voté par le Sénat et se trouve en instance d'examen à l'AN) : cf. question de M. Couve de Murville, président de la Commission des Affaires étrangères, interrogeant le ministre sur le sens de l'autorisation demandée au Parlement pour ratifier un accord déjà entré en application (Débats AN, p. 1760).

Sur cette question, v. M. Duverger, Le chef des armées, *Nouvel Observateur*, 12-6, et J. Huntzinger, Le droit d'usage de la force, *Le Monde*, 13-6.

V. *Session parlementaire : Convocation d'une session extraordinaire.*

GOUVERNEMENT

— *Activité.* L'IMAP (cette *Chronique*, n° 5, 1978, p. 179) fait école. C'est ainsi que M. Cousté (app. RPR) suggère, dans une question écrite, son extension à l'activité *gouvernementale*. Le Premier ministre, dans sa réponse (Débats AN, p. 2349), arguant de la *spécificité* de cette dernière, émet des réserves en faisant remarquer que si les ministres *lato sensu* sont responsables de la gestion de leur département respectif, ils agissent conformément aux *orientations* du gouvernement et aux *directives* du chef de l'Etat. En un mot, selon le principe de *solidarité*. En outre, le Parlement a vocation naturelle de contrôler l'efficacité du travail effectué. Qu'il soit permis, en l'espèce, de regretter que la terminologie du régime parlementaire serve d'alibi au régime présidentieliste.

— *Composition.* Une pertinente question écrite de M. Cousté permet de déterminer depuis vingt ans l'importance de l'*origine* parlementaire des membres du Gouvernement (Débats AN, p. 3579).

Législature	Chiffre légal	Nombre de députés nommés membres du Gouver- nement	Pourcentage
I : 1958-1962	579	28	4,83
II : 1962-1967	482	29	6,01
III : 1967-1968	486	25	5,14
IV : 1968-1973	487	61	12,52
V : 1973-1978	490	69	14,08

A ce propos, il est utile de relever que le mandat de Georges Pompidou coïncide avec une plus grande présence parlementaire, ce qui s'explique, pour l'essentiel, par le passage du gaullisme plébiscitaire au gaullisme majoritaire.

Au reste, il n'est pas sans intérêt de mentionner que sur 14 Gouvernements, la moitié d'entre eux ont été dirigés par un sénateur (M. Debré, 1959) et cinq députés (G. Pompidou, 1967 ; M. Couve de Murville, 1968 ; J. Chaban-Delmas, président de l'Assemblée, 1969 ; P. Messmer, 1972 et 1973 et R. Barre, 1978).

Quant à la présence des sénateurs, elle a été jusqu'à maintenant fort discrète, pour des raisons tout à la fois conjoncturelles (crise avec l'exécutif et fait majoritaire) et institutionnelle (incompatibilité *aggravée* du fait du mandat électif le plus long du régime. V. *Parlementaires : Régime des suppléants*).

#### V. Président de la République.

##### HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Composition.* En application de l'art. 2 de l'ordonnance n° 59-1 du 2-1-1959, l'AN a élu à la majorité *absolue*, sans difficultés ni exclusive, à la différence de 1973, le 17-5 (Débats AN, p. 2135), 12 juges titulaires (4 RPR, 3 UDF, 2 soc. et 3 com.). Dans ces conditions la Haute Cour est constituée au lendemain de la procédure similaire au Sénat (cette *Chronique*, n° 4, p. 816).

— *Prestation de serment.* Après lecture par le président de la séance de la formule du serment visée à l'art. 3 de l'ordonnance, les juges, à l'appel de leur nom, le 31-5 (Débats AN, p. 2293), se lèvent et, levant la main droite, répondent : « Je le jure. » La séance est suspendue à l'issue de la cérémonie. Dans cet ordre d'idée, il y a lieu de souligner le caractère *inusité* du serment en droit constitutionnel français à l'opposé des juges anglo-saxons. En dehors de l'hypothèse présente, seuls les membres du Conseil constitutionnel *nommés* y sont astreints *devant* le chef de l'Etat (art. 3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7-11-1958), ainsi que tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste (art. 6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22-12-1958). Une règle coutumière voulait jusqu'à la loi d'orientation de 1968, semble-t-il, qu'un professeur élu à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris prêtât serment devant l'assemblée de ses nouveaux collègues.

##### IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

— *Conseil constitutionnel.* Décision de *non-conformité* du 14-6, JO, p. 2396 (v. *Sénat*).

— *Proposition de loi*. En dépit de la vigilance du cc, l'impunité a été assurée, notamment, à la loi n° 78-691 du 6-7 (JO, p. 2695) d'origine parlementaire, portant intégration dans la fonction publique de certains personnels de l'Ecole d'ingénieurs de Mulhouse.

#### IMMUNITÉS

— *La suspension de poursuites à l'égard d'un parlementaire*. Bilan de cette question à propos du cas de M. Dardel, par D. Maus, *Promotions*, revue de l'ENA, mai 1978, n° 81).

#### INCOMPATIBILITÉS

— *Cumul des mandats horizontaux ou locaux*. Contrairement à l'opinion avancée (cette *Chronique*, 1977, n° 2, p. 183), un jugement du TA de Paris du 12-7 (*Le Monde*, 20) affirme que l'art. L. 208 du Code électoral selon lequel « nul ne peut être membre de plusieurs Conseils généraux » est inapplicable aux *conseillers de Paris* qui n'ont pas, *expressis verbis*, la qualité de conseillers généraux selon la loi du 31-12-1975. Cette condition *spécifique* permet, de la sorte, à M. Jacques Chirac, d'être tout à la fois député, président du Conseil général de la Corrèze, conseiller régional du Limousin et maire de Paris, sans omettre sa qualité de membre du Conseil de l'Université de Paris V.

#### V. Parlementaires.

#### LOI

— *Conformité d'une loi ordinaire à la Constitution et à des principes de valeur constitutionnelle*. L'opposition des sénateurs au texte de loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assise, après que les députés eurent obtenu le *dernier mot* (v. CMP), a abouti à la saisine du cc. Aux trois griefs articulés, la décision du 27-7 (n° 78-97 DC, JO, p. 2949) fait bonne justice.

Le premier visait l'art. 25 du texte, en ce qu'il *légalisait* l'existence des quartiers de haute sécurité (QHS) dans certains établissements pénitentiaires, au moment même où une action contentieuse dirigée contre le décret constitutif du 23-5-1975 était pendante devant le Conseil d'Etat. « Aucune disposition de valeur constitutionnelle, rétorque à bon droit le cc, ne fait obstacle à ce qu'une loi modifie les règles en application desquelles a été pris un décret qui fait l'objet d'un recours contentieux. » Certes, le procédé n'est pas particulièrement élégant, mais il est préférable à celui qui consiste à nier l'autorité de la chose jugée (v. à propos de la *règle du service fait*, cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 179).



Le second argument dénonçait en l'art. 25, article additionnel introduit par les députés, un *cavalier législatif*, poursuivant à ce titre un objet différent de celui du texte de loi. Le cc le frappe d'*irrecevabilité* en reprenant *mutatis mutandis* le raisonnement adopté, le 20-7-1977, à propos de l'art. 40 de la Constitution (*ibid.*, p. 178). En d'autres termes, il appartenait à l'AN, en application de l'art. 98, al. 5 de son règlement, de se prononcer sur sa recevabilité préalablement à la discussion. En l'absence de contestation de sa part, le Sénat ne peut prétendre, implicitement au nom de l'autonomie de chaque assemblée, s'ériger en censeur. Au surplus, le règlement intérieur d'une chambre ne participe pas à la définition du bloc de constitutionnalité. En un mot, selon une jurisprudence constante, le cc n'accepte de procéder à la collation de la loi d'origine *parlementaire*, en vue d'un examen de conformité *interne* ou *externe*, qu'avec la Constitution ou, selon sa nouvelle terminologie, un *principe de valeur constitutionnelle*, à l'exclusion de la norme internationale ou d'une résolution votée par une assemblée. Un dernier aspect de la présente décision le confirme si besoin était. Le régime de détention en liaison avec l'existence des *quartiers de haute sécurité* n'est pas contraire à l'art. 6 de la Déclaration de 1789 « tous les condamnés à une même peine pouvant accéder aux mêmes régimes ». Quant à l'art. 7 de ladite Déclaration (principe de la *légalité* des infractions) il ne concerne pas l'*exécution* des peines. En définitive, la loi n° 78-788 du 28-7 (JO, p. 2936) a été promulguée.

#### V. Autorité judiciaire.

— *Conformité de la loi ordinaire à la loi organique relative aux lois de finances.* L'aide de l'Etat à l'enseignement privé agricole vient de connaître d'ultimes péripéties. Après la censure de la seconde *proposition* Guerneur (cette *Chronique*, 1978, n° 5, p. 183), le cc a été saisi, derechef, à propos d'un *projet* gouvernemental qui, pour l'essentiel en reprenait l'économie, motif pris de ce qu'il méconnaissait, d'une part, selon les députés socialistes, une disposition de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique en matière financière et, d'autre part, au dire des sénateurs socialistes et communistes, le pouvoir d'exécution des lois confié au Gouvernement. Si ceux-ci ont obtenu satisfaction (v. *Pouvoir réglementaire*), ceux-là, en revanche, ont été déboutés, malgré une argumentation pertinente qui, assurément, mériterait les honneurs de la publication au *Journal officiel*.

En effet, dans sa décision du 27-7 (n° 78-95 DC, JO, p. 2948), le cc a réfuté la thèse avancée, selon laquelle, *brevitatis causa*, le *projet de loi* incriminé aurait méconnu les dispositions de l'art. 1<sup>er</sup>, al. 4 de l'ordonnance précitée, aux termes de laquelle « lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun *projet de loi* ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance ».

Sous ce rapport, l'instance constitutionnelle s'attache successivement à préciser la *signification* et la *condition* de la notion contestée de *projet*

*de loi*. Au premier cas, celle-ci fait prévaloir l'acception *générique*, au sens de « *textes législatifs* », sur la définition *spécifique* ou littérale, à laquelle on songe instinctivement, de manière à éviter que « tout ou partie du travail parlementaire » n'échappe à toute sanction jusqu'à la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative s'y rapportant. De la sorte, les prérogatives du Parlement ne sont pas affectées. En effet, au second cas, le Conseil rattache l'interdiction formulée au respect du principe qui surplombe le domaine budgétaire, selon lequel « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un *équilibre économique et financier* qu'elles définissent » (art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 1959). Cet équilibre qui obéit traditionnellement au rythme de l'*annualité*, il appartient aux assemblées de le préserver des atteintes. Il résulte de ce qui précède que le texte déferé dont l'entrée en application est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1979, n'a pas méconnu l'équilibre établi au titre de l'année budgétaire 1978. Le moment venu, il appartiendra au Parlement de consentir les crédits destinés à faire face aux charges afférentes à son application. Quant à son échelonnement dans le temps, le Conseil estime, au vu de la *faculté* ouverte par l'art. 1<sup>er</sup> *in fine* de l'ordonnance, que les *autorisations de programme* ne sont pas obligatoirement regroupées dans une loi dite *de programme*, au sens de l'art. 34 de la Constitution (v. A.-H. Mesnard, *RDP*, 1977, p. 1156). Au terme de ces tribulations, la loi n° 78-786 du 28-7 (JO, p. 2935) complétant les dispositions de l'art. 7 de la loi n° 60-791 du 2-8-1960, a été promulguée.

— *Projet de loi*. V. l'*ambivalence terminologique*, *supra*.

— *Propositions de loi*. A l'occasion d'une question écrite, M. Cousté (app. RPR) fait état, de manière judicieuse, de la pratique qui consiste, au moment de leur dépôt, pour le ministre concerné, à transmettre, selon des observations graduées, un document de travail de son administration au président de la commission compétente. Le Premier Ministre (*Débats AN*, p. 4099) entend conserver la souplesse de cette procédure, simple moyen d'*information* des parlementaires, tout au plus.

— *Validation législative*. Une beureuse *actualisation* de la thèse classique de M. Michel Lesage résulte des indications fournies, au titre de la V<sup>e</sup> législature, par le Premier ministre (*Débats AN*, p. 3622) à la question écrite de M. Cousté (app. RPR) : loi de finances rectificative pour 1973 (n° 73-1128 du 21-12-1973) : validation de certains diplômes d'Etat de masseur kinésithérapeute (art. 19-II) ; loi n° 74-966 du 23-11-1974 : opérations d'un concours administratif ; loi n° 75-592 du 8-7-1975 : résultats du concours de l'agrégation de lettres de 1968 ; loi n° 76-582 du 2-7-1976 : validation de certaines décisions ou avis émis par le Comité consultatif des Universités ; loi n° 76-609 du 8-7-1976 : brevets d'Etat de moniteurs et de professeurs de ski ; loi n° 76-661 du 19-7-1976 portant modification

de l'ordonnance du 4-2-1959 portant statut général des fonctionnaires ; loi n° 77-460 du 2-5-1977 : listes de classement d'étudiants en médecine ; loi n° 77-574 du 7-6-1977 portant diverses mesures d'ordre économique et financier ; loi n° 77-685 du 30-6-1977 modifiant la loi du 31-12-1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ; loi n° 77-731 du 7-7-1977 relative à certains décrets instituant des organismes professionnels. A la réflexion, il semble que la liste ne soit pas exhaustive. Une loi a validé... certains concours d'agrégation des disciplines juridiques et économiques de 1972 à 1974, de même l'arrêté relatif au second cycle des études de l'enseignement supérieur (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 188).

#### OPPOSITION

— *Droit de réponse.* Dans sa réunion de presse du 14 juin, le chef de l'Etat a indiqué son intention d'introduire une pratique inspirée de celle qui fonctionne en Grande-Bretagne : lorsque le Premier ministre ou un membre du Gouvernement s'adresse au pays par les grands médias en vertu de la faculté que lui donnent les textes (notamment les communications du Gouvernement à la télévision), et que le sujet ne fait pas l'objet en même temps d'un débat au Parlement, l'opposition pourra disposer, sur les mêmes médias et à la même heure, d'un temps de réponse égal, à répartir par le Conseil d'administration entre les différentes formations : cette réponse sera ensuite suivie d'un débat paritaire sur le même sujet entre représentants de l'opposition et de la majorité ou du Gouvernement.

Avant d'être consignée dans les cahiers des charges des sociétés issues de la loi du 7-8-1974, cette procédure doit faire l'objet d'une expérience sur les trois chaînes de télévision à la rentrée, a déclaré M. Lecat, ministre de la Culture et de la Communication (*Le Monde*, 11-8) qui a précisé qu'elle serait applicable aux seules *communications* du Gouvernement et non aux interviews.

— *Entretiens avec le Président de la République.* MM. Mitterrand et Defferre, président du groupe socialiste, ont été invités à l'Elysée le 5 juillet pour s'entretenir avec le chef de l'Etat de la conférence des pays industriels prévue à Bonn. Le premier secrétaire du PS a déclaré à l'issue de cet entretien que son parti n'avait aucune objection à de telles rencontres et qu'il jugeait « cette méthode bonne, à partir du moment où il ne pourrait y avoir aucune confusion entre les décisions du chef de l'Etat, la politique de sa majorité et les objectifs du Parti socialiste » (*Le Monde*, 7-7).

En revanche, M. Ballanger, président du groupe communiste, qui a été reçu ensuite (M. Marchais étant absent), a considéré l'entrevue « comme purement formelle » (*ibid.*).

— *La mission de M. Robert Fabre.* Les radicaux de gauche n'avaient pas été conviés à l'Elysée le 5-7, mais le chef de l'Etat avait précédemment

reçu M. Maurice Faure, président d'honneur du MRC, le 20-6 et il a proposé le 4-8 à M. R. Fabre, ancien président du MRC, la mission d'étudier les problèmes du chômage, de l'emploi et de l'équilibre entre les régions. Le député de l'Aveyron a accepté en précisant que « cette mission de réflexion et de propositions » ne relevait pas de la procédure des parlementaires en mission et qu'elle lui était confiée à titre personnel (*Le Monde*, 6-8). Interrogé par M. Paul Duraffour (MRC, app. PS), le Premier ministre a indiqué que la définition de cette mission sera effectuée en liaison avec les membres du Gouvernement compétent (Débats AN, p. 4539).

#### PARLEMENT

— *Les assemblées parlementaires sous la V<sup>e</sup> République*, par J. Bourdon, La Documentation française, 1978. Ancien directeur du cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement, l'auteur relance les études de *droit parlementaire*, discipline trop négligée comme l'observe son préfacier G. Dupuis. Il étudie successivement l'élection, le statut, les moyens d'action des parlementaires, l'organisation générale des travaux, l'action législative et le contrôle parlementaire. On trouvera en annexe la liste des députés et des sénateurs, ainsi que la composition des groupes, des commissions, etc.

V. *Règlement des Assemblées*.

V. *Session parlementaire*.

#### PARLEMENTAIRES

— *Cumul des mandats*. Dans sa réunion de presse du 14-6, le Président de la République a souhaité que le Premier ministre s'entretienne avec les leaders de l'opposition du problème du cumul des mandats avant d'élaborer un projet qui pourrait limiter ce cumul, par exemple, « à deux mandats nationaux » (ce qui laisse de côté le mandat au Parlement européen). Cette suggestion a été accueillie favorablement par M. Mitterrand (*Le Monde*, 30-6) mais repoussée par le PCF ainsi d'ailleurs que par le RPR (*ibid.*).

Le projet de règlement intérieur du PS prévoit d'ailleurs qu'au 1<sup>er</sup>-7-1980 aucun élu socialiste ne pourra détenir plus de deux mandats parmi les suivants : député, sénateur, conseiller général, maire d'une commune de plus de 1 000 habitants, conseiller de Paris (*Le poing et la rose*, août 1978).

— *Régime des suppléants*. Dans cette même réunion de presse le chef de l'Etat a indiqué que la question d'une révision restait posée car le système en vigueur « nous prive de la possibilité d'utiliser, au Gouvernement, les aptitudes d'un certain nombre d'élus, et notamment d'un certain nombre de sénateurs » en raison de la durée du mandat de ceux-ci.

On sait qu'une tentative de révision de l'art. 25 n'avait pas été menée à son terme en octobre 1974, la majorité requise des trois cinquièmes risquant de ne pas être obtenue au Congrès. Une proposition de loi organique fut déclarée non conforme par le cc le 5-7-1977 (cette *Chronique*, n° 3, p. 185).

— *Parlementaires en mission.* M. André Rossi, député de l'Aisne (UDF), a été chargé le 26 juin d'étudier les moyens de renforcer la coopération avec le Proche-Orient en matière radiophonique (*JO*, p. 2502).

— *Immunités.*

— *Incompatibilités.*

#### PARTIS

— *Financement.* « Je pense que le moment est venu pour le Gouvernement de proposer un mode régulier de financement des partis politiques », a déclaré le chef de l'Etat dans sa conférence de presse du 14-6, ajoutant : « Je n'ignore pas les difficultés du sujet. Quels partis ? Comment répartir les ressources ? Mais l'on peut penser à quelques formules simples. La seule façon de le faire, c'est de partir des résultats du suffrage universel, exprimé à l'occasion de l'élection à l'AN. »

Ces ressources devraient être affectées au fonctionnement administratif des partis, sous le contrôle de magistrats de la Cour des Comptes.

La suggestion de M. Giscard d'Estaing avait déjà été formulée lors de sa réunion de presse du 25-7-1974 et avait donné lieu à un Conseil restreint le 13-6-1975, mais, selon André Campana (*L'argent secret*, 1977, p. 22), les projets auraient achoppé sur la question du Parti communiste.

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation.* Saisi sur la base de l'art. 37, al. 2, de la Constitution, le cc a rendu une décision, le 31-5 (*JO*, p. 2249), d'où il résulte que les dispositions concernées, notamment une *ordonnance* du 26-9-1967, « en tant seulement qu'elles désignent les autorités ministérielles ou administratives chargées d'assurer au nom du Gouvernement l'application de règles ou de principes fondamentaux définis par la loi, soit des organismes appelés à leur donner un avis » ont un caractère *réglementaire*.

— *Exécution des lois.* Sur recours de sénateurs de l'opposition, le cc, dans une décision du 27-7 (n° 78-95 DC, *JO*, p. 2948, v. *Loi*) a déclaré *non conformes* à la Constitution deux alinéas d'article *séparables* de l'ensemble du texte de loi relatif à l'enseignement privé agricole. En subordonnant,

en effet, l'application de la loi à la conclusion obligatoire de conventions entre le ministre de l'Agriculture et les organisations représentatives, le pouvoir d'exécution des lois attribué au Premier ministre par l'art. 21 de la Constitution a été, sans conteste, occulté (v. J.-M. Duffau, *Pouvoir réglementaire autonome et pouvoir réglementaire dérivé*, thèse, Paris II, 1976).

En l'occurrence, l'opposition parlementaire se donne l'élégance de préserver le pouvoir réglementaire... de ses bénéficiaires. Mince gageure !

#### POUVOIRS PUBLICS

— *Honneurs*. Le décret n° 78-637 du 2-6 (*JO*, p. 2367) fixe les conditions dans lesquelles les honneurs sont rendus par les piquets d'honneur lors d'une prise d'arme. Un second décret du même jour, n° 78-638, détermine le cérémonial dans les forces maritimes et à bord des bâtiments de la marine nationale.

— *Séparation des pouvoirs* (v. *Loi, supra*).

#### PREMIER MINISTRE

— *Services*. Un décret du 2-8 (*JO*, p. 2990) crée un comité et une mission interministériels de la mer.

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Durée du mandat*. Dans une interview, M. Giscard d'Estaing s'est prononcé le 14-7 en faveur du maintien du septennat, considérant la durée comme un facteur essentiel dans l'action politique telle que doit la conduire le chef de l'Etat : « Pour la France, telle que je la vois maintenant..., une durée brève pour un mandat présidentiel, ce serait lui rendre un mauvais service » (*Le Monde*, 16-7).

« Mon principe de base, c'est de gouverner avec la majorité, mais c'est de gouverner pour tous. On gouverne avec la majorité, puisque c'est elle qui apporte ses suffrages et son soutien dans les grandes décisions et dans les grands débats, mais on cherche une solution aux problèmes de la collectivité tout entière » (réunion de presse du 14-6).

— *Directives*. — Dans une lettre au Premier ministre, le chef de l'Etat a fixé les priorités de l'action gouvernementale ainsi que le calendrier des délibérations du Conseil des Ministres pour les cinq mois à venir (*Le Monde*, 19-5).

Le Président de la République a également écrit à M. Barre pour l'inviter à mettre en œuvre les décisions annoncées lors de son voyage

en Corse (*Le Monde*, 17-6) et pour l'inviter à faire préparer un plan de développement du Sud-Ouest dans le contexte de l'élargissement du Marché Commun (*Le Monde*, 21-7).

Notons à ce propos que l'on considère généralement que cette pratique des directives caractérise la présidence de M. Giscard d'Estaing (cette *Chronique*, n° 6, p. 211) mais les témoignages d'anciens collaborateurs du général de Gaulle, lors du Colloque organisé par l'Institut Charles-de-Gaulle les 26 et 27-5, conduisent à nuancer cette affirmation. M. Boitreaud a notamment rappelé que les lettres au Premier ministre constituaient un procédé privilégié dont aucun sujet, si particulier fût-il, n'était écarté ; M. Tricot a analysé la pratique des conseils restreints dans cette perspective et M. Burin des Rozières a estimé que la seule novation actuelle concernait la *publicité* donnée aux directives, ainsi que le fait qu'elles ne respectent pas toujours la *hiérarchie* gouvernementale, alors que le général de Gaulle ne les adressait qu'au seul Premier ministre.

— « *Séminaire de réflexion* ». La préparation de la loi-cadre sur les collectivités locales, déjà examinée par un Conseil restreint le 1<sup>er</sup> juin, a fait l'objet d'un « séminaire » à Rambouillet auquel participaient une dizaine de membres du Gouvernement, le 27-7.

— *Secrétariat général de la présidence*. À signaler : Les hommes du Président, par Josette Alia (*Nouvel Observateur*, 3-6), et M. Giscard d'Estaing s'entoure de nouveaux collaborateurs, par P. Jarreau (*Le Monde*, 18-7).

— *Discours et déclarations du Président de la République* (du 27 janvier au 8 juin 1978), La Documentation française.

V. *Opposition*.

V. *Parlementaires*.

V. *Partis*.

#### QUESTION PRÉALABLE

Le président de la Commission des Finances, M. R. Vivien, ayant émis des doutes sur la recevabilité d'une question préalable portant sur le texte élaboré par une Commission mixte paritaire, M. Brocard qui présidait le 20-6 a fait état de précédents en 1964, 1974 et 1977. M. Vivien a souhaité que la conférence des présidents se saisisse du problème : l'examen du texte d'une CMP constitue-t-il une *lecture* ? (Débats AN, p. 3150).

## QUESTIONS

— *Questions d'actualité au Gouvernement.* La règle coutumière selon laquelle une heure du mercredi après-midi à l'Assemblée est répartie, par moitié, entre l'opposition et la majorité s'accroît, semble-t-il, avec les débuts de la 6<sup>e</sup> législature. Au cours de la session de printemps, le président de séance regroupe et annonce l'examen des questions par groupe, avant que les ministres n'y répondent (Débats AN, p. 2874, 2876, 3212 entre autres).

Outre l'identité d'objet (*ibid.*, p. 3213 et 3216) une question d'actualité peut être posée par plusieurs députés (p. 3213).

## RAPPEL AU RÈGLEMENT

L'emploi de cette procédure pour évoquer en séance des événements d'actualité a connu une illustration spectaculaire avec l'affaire du Zaïre. M. F. Mitterrand, dans un rappel au règlement le 18-5 (Débats AN, p. 1814), a fait état de dépêches annonçant l'envoi des soldats français pour s'étonner que le Gouvernement n'ait pas saisi l'AN, et demander que celle-ci soit informée sans délai. M. Ralite (PC) intervint à son tour dans ce sens en constatant le silence des deux ministres présents : M. Limouzy, secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement se borna à déclarer : « Je ne peux répondre à un rappel au règlement » (Débats AN, p. 1815). Dans un troisième rappel au règlement au début de la séance de nuit, M. Taddei observa qu'aucun accord ne liant la France au Zaïre, l'intervention militaire était assimilable à un acte de guerre, et demanda au nom du groupe socialiste une suspension de séance afin que le président de l'AN invite le Premier ministre à faire une déclaration. A la reprise, le président de séance annonça que le Gouvernement allait faire une déclaration et la séance fut à nouveau suspendue jusqu'à 22 h 55 où M. Bourges, ministre de la Défense, annonça que le Gouvernement venait répondre à la question qui lui était posée (Débats AN, p. 1820).

Le rappel au règlement a donc été utilisé, avec succès, comme le substitut au droit d'*interpellation* exclu par la Constitution (cf. *Le Monde*, 20-5).

V. *Engagement international.*

## RÈGLEMENT DES ASSEMBLÉES

— *Valeur juridique.* Le CC dans une décision du 27-7 (n<sup>o</sup> 78-97 DC, JO, p. 2949) ne lui accorde pas, en bonne logique, valeur constitutionnelle. En conséquence, sur le fondement de l'art. 61 de la Constitution, il déclare *irrecevable* la requête tendant à confronter un texte de loi à ce dernier.



D'une manière implicite, l'autonomie de chaque assemblée interdit que l'une d'entre elles ne se comporte en supérieur de l'autre. « Il appartient à *chaque* assemblée parlementaire de déterminer les modalités d'exercice » (décision du 14 juin) des contrôles de recevabilité en matière financière ou législative.

#### RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Les ouvrages classiques du Doyen Deslandres (*Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870, L'avènement de la III<sup>e</sup> République et la Constitution de 1875*) viennent de faire l'objet d'une heureuse réimpression par les soins de la Librairie Duchemin, rue Soufflot à Paris.

Concernant le régime actuel : v. le billet de R. Escarpit, L'âge de raison, *Le Monde*, 13-5 et F. Decaumont, *Le régime présidentiel français. La présidence de Georges Pompidou*, thèse, Caen, 1978 (étude intéressante).

#### SÉNAT

— *Composition.* Une élection partielle s'est déroulée le 11-6 en Haute-Loire. M. A. Gouteyron (RPR) a été proclamé élu en remplacement de M. J. Proriot devenu député (cette *Chronique*, 1978, n° 6, p. 213).

S'agissant des *élus amphibies*, leur condition juridique a évolué. Leur invalidation respective par le CC (v. *Contentieux électoral*) a eu pour effet initialement de *restituer* à Mme M.-T. Goutmann (com.) et M. C. de La Malène (RPR) la qualité de sénateurs à part entière. Toutefois, la réélection à l'AN de celle-là, en l'absence de toute nouvelle contestation, lui confère le titre de député, mettant ainsi un terme à un *chassé-croisé*. En conséquence, la vacance de son siège de sénateur étant proclamée, c'est le *premier non élu* de la liste communiste de la Seine-Saint-Denis qui a assuré son remplacement.

— *Condition.* A l'occasion du traditionnel discours de clôture de session, M. A. Poher a retracé, le 29-6 (*BIF*, n° 159, p. 1), l'évolution de la seconde Chambre depuis une décennie : après les difficultés rencontrés (présence du secrétaire d'Etat « polyvalent », « la grande bataille des institutions » de 1969), la sérénité recouvrée (« la célébration du centenaire » en 1975 en présence du chef de l'Etat) et l'autorité restaurée depuis cette date en liaison avec l'effrètement du fait majoritaire. A ce propos, le président souligne avec force l'utilisation de l'art. 49 *in fine* (cette *Chronique*, 1977, n° 2, p. 192) et tout particulièrement en mai 1978 (*ibid.*, 1978, n° 6, p. 212) : « Pour la première fois dans l'histoire du Sénat de la V<sup>e</sup> République, observait-il, une déclaration de politique générale du Gouvernement, survenant dès la constitution de celui-ci et au début de la législature, était soumise à

l'approbation simultanée des deux assemblées... Désormais, l'art. 49 de la Constitution ne comporte plus de dispositions inutilisées. »

Deux observations méritent, à ce stade, d'être présentées. L'approbation dont il s'agit est moins simultanée que *différée*. En effet, seule la lecture du programme ou d'une déclaration de politique générale du Gouvernement se déroule de manière *concomitante* au Palais-Bourbon et au Luxembourg où la coutume veut que le garde des Sceaux se rende. Si le Gouvernement engage sa responsabilité, aux termes de l'art. 49, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution, aucun débat ne peut se dérouler au Sénat (art. 39, al. 1<sup>er</sup> du règlement). Au cas contraire, un débat s'instaure et se clôt en l'absence de tout vote (art. 39, al. 3 et s.) (v. Pour connaître le Sénat, *La Documentation française*, 1975, p. 230).

Il y a lieu de considérer, par ailleurs, que l'utilisation de l'art. 49 *in fine* de la Constitution sera, selon toute vraisemblance, entourée d'une solennité particulière. De manière topique les articles 39 et 60 *bis* du règlement, modifiés le 9-5-1978 (*JO*, S., p. 734), prévoient qu'à l'avenir, le scrutin public à la tribune, institué par une résolution du 29-4-1976, sera obligatoire en pareille occurrence, au même titre que le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances de l'année. Accessoirement, l'obligation du vote personnel (art. 27 de la Constitution) se trouve être renforcée. Un dernier motif de satisfaction réside, sans conteste, dans « les responsabilités de grand Conseil des Communes de France » confié au Sénat par le Gouvernement. La réforme des collectivités locales a été inaugurée symboliquement par un large débat le 20-6, en présence du ministre de l'Intérieur qui a ainsi réservé la primeur de ses informations aux sénateurs. A cet effet, le bureau, dans sa réunion du 28 juin, a chargé son président de constituer un groupe *informel*, représentatif de toutes les tendances politiques chargé d'assurer la liaison entre les groupes et commissions d'une part, et les organismes gouvernementaux concernés d'autre part.

— *Information*. Le Sénat, à son tour, est entré dans « l'ère de la documentation automatisée », selon son président (lettre du 9-6). 21 banques de données sont interrogeables à partir du Luxembourg. Elles couvrent : la totalité des travaux parlementaires depuis le début de la VI<sup>e</sup> législature, la jurisprudence du cc du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et du Tribunal des conflits ; les aspects les plus importants de la législation nationale ; le droit communautaire et les statistiques économiques et financières françaises et européennes. On le constate, la télématique appelle, tôt ou tard, une reconversion du... juriste.

— *Règlement*. Suite à une proposition de résolution (n<sup>o</sup> 153) déposée par le bureau, le Sénat a voté, le 9-5, conformément au rapport de M. P. Marcilhacy (n<sup>o</sup> 286), une modification des art. 19, 24, 42, 44, 45 et 60 *bis* de son règlement. Seule une disposition importante, il est vrai, a encouru la censure du cc le 14-6 (*JO*, p. 2396).

En l'occurrence, la seconde Chambre se proposait de modifier les

termes de l'art. 24 relatifs aux conditions d'application de l'art. 40 de la Constitution en *séance publique*. Pour l'essentiel, il s'agissait, d'une part, d'aligner la procédure applicable aux *propositions de loi* sur celle des amendements en attribuant compétence à la *Commission des Finances*, au lieu et place du bureau et, d'autre part, de renforcer la surveillance, dans le prolongement de la décision du cc du 20-7-1977 (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 178), en attribuant à tout sénateur à l'instar du député, et donc à la *minorité*, le droit d'exciper de l'*irrecevabilité* financière. Cependant, en séance plénière, M. J. Descours-Desacres, rapporteur pour avis de la Commission des Finances, n'avait pas manqué de déplorer « un motif d'insatisfaction » (S., p. 729), dès lors que cette dernière intervenant à un stade *ultérieur* de la procédure serait amenée à statuer dans la précipitation. Mais c'était sans compter avec l'irritation, nous serions tentés d'écrire l'humeur, du cc. Au risque de nous répéter, la décision du 14-6 revêt une allure d'arrêt de règlement. En termes péremptoires, elle apporte une nouvelle contribution, ô combien maximaliste, à l'édification du barrage dressé à l'art. 40 (v. P. Lalumière, in *La Constitution de la République française* sous la direction de G. Conac et F. Luchaire, *Economica*, à paraître). « Le caractère absolu » de l'irrecevabilité « fait... obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables », ou, si l'on préfère, que leur « dépôt soit annoncé en séance publique par le président du Sénat ». Bref, la haute instance exige un « examen systématique de la recevabilité » *antérieurement* à ce moment, c'est-à-dire « *avant* qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission ». Il suit de là, que la vérification de la recevabilité doit être aménagée successivement au *moment du dépôt* et en *cours de discussion*. Or, en l'espèce, un contrôle en aval ne peut tenir lieu de contrôle en amont. *L'ardente vérification* imposée aux parlementaires doit être approuvée. Cependant, elle se concilie difficilement avec le refus du *droit à l'erreur* ou à l'*inadvertance* à la veille de la promulgation du texte de loi, tel qu'il résulte de la décision du 20-7-1977 (cette *Chronique*, 1977, n° 3, p. 178).

En conséquence, le bureau du Sénat réuni le 28-6 a décidé, à l'instar de l'Assemblée nationale, que désormais le dépôt et la mise en distribution des propositions de loi, qui, à l'évidence, contreviennent à l'art. 40 ne seraient plus admis.

En revanche, les autres modifications apportées au règlement ont été jugées conformes. On voudrait les évoquer d'un mot. Les art. 39 et 60 *bis* mentionnent désormais l'utilisation du scrutin public à la tribune en réplique à la disposition *finale* de l'art. 49 de la Constitution (cf. *supra*). D'autre part, l'art. 42 précise que si le Sénat est saisi *avant* l'AN des conclusions d'une Commission mixte paritaire, il statue d'abord sur les amendements puis, par un seul vote, sur l'ensemble du texte, comme cela se passe d'ailleurs au Palais-Bourbon. Initialement le droit commun s'appliquait au Sénat qui votait par articles, puis sur l'ensemble du texte de la CMP, ce qui amenait le Gouvernement à réclamer un vote bloqué (cf. P. Avril, *Le vote bloqué*, RDP, 1971, p. 477) ; pour éviter cet inconvé-

nient, l'art. 42 du règlement, modifié le 22-4-1971, prévoit que le Sénat se prononce par un vote unique sur l'ensemble du texte de la CMP auquel aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. Mais cette disposition, qui se justifie par la nécessité de parvenir à un texte conforme à celui voté par les députés, aboutirait à restreindre la liberté d'appréciation du Sénat à l'égard des amendements du Gouvernement dans l'hypothèse où il serait saisi *avant* l'AN; cette éventualité ne s'est jamais produite mais la Haute Assemblée a entendu la consacrer en adoptant, dans ce cas, la même procédure qu'au Palais-Bourbon (v. *Commission mixte paritaire*).

— Enfin l'art. 45 accorde à *tout sénateur*, parallèlement au Gouvernement, à la Commission des Finances et la Commission saisie au fond, la faculté de soulever l'exception d'*irrecevabilité financière* à l'encontre d'un *amendement* ou d'un article *additionnel*. Toutefois, en raison de la *non-conformité* de l'art. 24 (*supra*), ce qui est autorisé ici est refusé là s'agissant d'une *proposition de loi*, ce qui, du point de vue de la logique peut paraître surprenant. Il faut souhaiter qu'une prochaine modification rétablisse le parallélisme. Au surplus, l'art. 45 renferme des dispositions permettant à la Commission des Finances, en cours de discussion, d'examiner avec sérénité lesdites exceptions.

#### SESSION PARLEMENTAIRE

— *Clôture*. Alors que les sessions de printemps et d'automne de l'année précédente avaient donné lieu à une stricte observance de l'art. 28 de la Constitution (cette *Chronique*, nos 3 et 5, p. 187 et 191), le laxisme a triomphé cette fois. En effet, l'AN a achevé ses travaux le samedi 1-7 après midi (Débats AN, p. 3803), sans la moindre difficulté. On mesure sur ce point précis la vulnérabilité de la norme suprême, *barrière de papier* selon le mot fameux de Joseph-Barthélemy, en raison de l'accord ou de l'acquiescement des pouvoirs constitués.

— *Convocation d'une session extraordinaire*. A la demande de M. F. Mitterrand, en liaison avec l'élargissement de la CEE à l'Europe méridionale, (*Le Monde*, 29-7), le Premier ministre oppose une fin de non-recevoir le 4-8 (*ibid.*, 6-7), sur le fondement de l'art. 52 de la Constitution (« le Président de la République négocie et ratifie les traités »). L'information du Parlement sera assurée, ajoute-t-il, par le jeu des questions. A cela il convient de préciser que l'opposition pourrait contraindre le Gouvernement à s'expliquer au moyen du dépôt d'une motion de censure *spontanée*, détournée à toutes fins utiles de sa finalité, et qu'en tout état de cause, en application de l'art. 53 de la Constitution, une loi sera nécessaire pour autoriser le chef de l'Etat à ratifier le futur traité. A moins que, songeant au précédent de 1972, celui-ci n'opte en faveur de la voie référendaire, ce qui, à la réflexion, paraît peu probable.

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 15 août 1978.*

## Index

Les chiffres imprimés en gras indiquent le numéro de *Pouvoirs* (4, 5, 6 ou 7).

Lorsque deux chiffres suivent le nom d'un auteur, ils indiquent le début et la fin d'un article.

Les références suivies d'un \* correspondent à des tableaux.

La chronique constitutionnelle française, réalisée chaque trimestre sous forme de dictionnaire, échappe à cet index.

- ADLER (M.), 7. 43.  
administration :  
— et pouvoir politique, 4. 39 s. ;  
4. 52 s.  
ADRIAN (R.), 7. 108.  
AHRWEILER (H.), 4. 154.  
AIKIN (Ch.), 7. 108.  
ALBERTINI (P.), 5. 176.  
ALEXANDER (H. M.), 7. 109.  
Algérie, 7. 141 s.  
Allemagne (RFA), 7. 131-139.  
alternance, 4, 130, 137.  
ALTHUSSER (L.), 7. 28.  
AMALRIK (A.), 6. 68.  
ARDANT (Ph.), 4. 178 ; 6. 183-189 ;  
7. 47-59.  
Assemblée nationale :  
— composition socio-profes-  
sionnelle\*, 6. 195 ;  
— délégations de bureaux\*, 6.  
192 ;  
— groupes parlementaires, 4.  
82, 83 ; 6. 193 ;  
— législatures\*, 4. 82.  
associations, 7. 63 s.  
autogestion, 7. 66, 69 s.  
AVRIL (P.), 4. 91-105, 179-192 ; 5.  
177-192 ; 6. 191-215 ; 7. 25-31,  
163-186.  
AXENTE (T.), 7. 8.  
AZRAEL (J.), 6. 49.  
BACOT (G.), 6. 198.  
BADR (M.), 5. 157-162.  
BARRILLON (R.), 6. 198-202.  
BARUCQ (Ch.), 5. 176.  
BELLAIICHE (M.), 5. 176.  
BÉRARD (M. H. et J. M.), 6. 198.  
BESANÇON (A.), 6. 112-115.  
BETTELHEIM (Ch.), 6. 32-34.  
bipolarisation, 4. 19, 130.  
BIRNBAUM (P.), 4. 51-59 ; 5. 176 ;  
6. 37 ; 7. 20.  
BLAIR (G.), 7. 108.  
BLETTERIE (R.), 7. 78.  
BLOCH-LAINÉ (F.), 7. 15, 63-68.  
BLONDEL (J.), 7. 28.  
BLUM (L.), 7. 28, 30.  
BLUMLER (J.), 6. 190.  
BON (F.), 5. 176 ; 6. 149 s., 199.  
BONE (H. A.), 7. 107.  
BOUDON (R.), 7. 25.  
BOULOUIS (J.), 5. 188.  
BOURDON (J.), 7. 178.  
BOURRICAUD (F.), 5. 26, 32.  
BOYER (F.), 6. 159-161.  
BRAUD (Ph.), 4. 152-153 ; 5. 24-26.  
BREDIN (J.-D.), 5. 39-41.  
BREJNEV (L.), 6. 42, 45, 51, 56, 59,  
63, 72, 82, 90, 124.  
BROUILLET (A.), 5. 179.  
BUCI-GLUCKSMANN (Ch.), 5. 74-86.  
BURDEAU (G.), 4. 154-155 ; 5. 65-  
74, 188.  
BURNHAM (J.), 6. 32.  
cabinets ministériels, 4. 41, 53,  
140.  
Cambodge, 4. 178.  
capitalisme monopoliste d'Etat, 4.  
133 s., 139.  
CAPITANT (R.), 7. 87 s.  
CARCASSONNE (G.), 4. 89 ; 6. 149-  
158, 190.  
CARREAU (D.), 4. 139.  
CARRÈRE D'ENCAUSSE (H.), 6. 43-  
53, 55, 61.  
CASTORIADIS, 6. 32, 36.  
CATSLAPIS (J.), 4. 165-167.  
CAYROL (R.), 6. 190.

- CERTEAU (M. de), 7. 71, 74.  
 CHABAN-DELMAS (J.), 4. 12 s.  
 CHAMBRE (H.), 6. 64-72.  
 CHAMPAGNE (P.), 5. 93-102.  
 CHARLOT (J.), 4. 107-116, 125-126, 131 ; 6. 133, 156.  
 CHARLOT (M.), 6. 190.  
 CHAUDET (J.-P.), 4. 117-118, 128.  
 CHERIGNY (B.), 4. 157-159.  
 CHEVALLIER (R. M.), 5. 188.  
 CHIRAC (J.), 4. 8 s.  
 Cinquième République :  
 — et la société française, 4. 141, 147 ;  
 — histoire, 4. 77, 98 ;  
 — légitimité, 4. 107, 124 s. ;  
 — ministres\*, 4. 89 ;  
 — périodisation, 4. 73 s. ;  
 — signification, 4. 91 s.  
 classe bourgeoise, 7. 11, 35.  
 classe dirigeante, 4. 51 s.  
 CLASTRES (P.), 7. 74, 82.  
 COHEN (F.), 6. 116-120.  
 COLLIARD (J.-C.), 4. 119-122, 126, 152.  
 COLLIGNON (J.-G.), 6. 69.  
 communes\*, 4. 31 s.  
 Congrès\* (V<sup>e</sup> Rép.), 4. 85.  
 Conseil constitutionnel :  
 — présidence\*, 4. 85 ;  
 — remplacements\*, 4. 182.  
 conseillisme, 7. 38 s., 95 s.  
 consensus, 7. 5, 18, 27, 34, 66 ;  
 — Afrique, 5. 119-127 ;  
 — bibliographie, 5. 118 ;  
 — coercition, 5. 26, 27, 36 ;  
 — conflit, 5. 26, 34, 41, 54 ;  
 — contrat, 5. 23, 29, 75 ;  
 — définitions, 5. 16-56 ;  
 — dissensus, 5. 34, 87-92 ;  
 — droit international, 5. 9 ;  
 — Etat, 5. 65-74, 75-86 ;  
 — Etats-Unis, 5. 128-132 ;  
 — France (état du consensus), 5. 40, 43, 45, 47, 53, 87-92, 113-117 ;  
 — Grande-Bretagne, 5. 49, 60, 141-148 ;  
 — hégémonie, 5. 75-86 ;  
 — légalité, 5. 7 ;  
 — légitimité, 5. 24, 31, 58-63 ;  
 — libération, 5. 12, 59 ;  
 — « negative consensus », 5. 30 ;  
 — opinion et pouvoir en Grande-Bretagne, 5. 146-147.  
 — opinion publique, 5. 32, 87-102 ;  
 — social, 5. 13, 65-68, 71 ;  
 — socialisation, 5. 103-112 ;  
 — unanimité, 5. 8, 23, 31, 35 ;  
 — Union soviétique, 5. 133-140 ;  
 — volontarisme, 5. 18, 30, 73.  
 Constitution :  
 — applications, 4. 86 s. ;  
 — V<sup>e</sup> République, 4. 61 s., 107, 118, 119, 123, 133 s. ;  
 — contrôle, 4. 63 s.  
 coopération intercommunale, 4. 29.  
 COT (J.-P.), 4. 185.  
 COTTA (M.), 4. 17-23.  
 Cour suprême :  
 — américaine, 4. 165 ;  
 — candidats élections, 4. 171 s.  
 CRÉMIEUX-BRILHAC (J.-L.), 6. 209.  
 CRÉPEAU (M.), 7. 122.  
 CROUCH (W. W.), 7. 110, 112.  
 CROZIER (M.), 7. 26 s., 105.  
 cumul des mandats\*, 7. 39.  
 DABEZIES (P.), 4. 123, 138.  
 DAHL (R.), 6. 37.  
 De BAECQUE (F.), 4. 155.  
 DEBBASCH (Ch.), 7. 125, 142.  
 DEBRAY (R.), 6. 149.  
 DECAUMONT (F.), 7. 183.  
 déconcentration, 4. 28, 34 s.  
 DECRAENE (Ph.), 5. 119-127, 176.  
 De GAULLE (Ch.), 5. 190 ; 7. 14, 88 s.  
 — partis, 4. 18 s. ;  
 — Pouvoirs/PM, 4. 10 s.  
 DELCROS (X.), 5. 176.  
 DELORS (J.), 5. 42-44.  
 DEMICHEL (A.), 4. 139, 140 ; 6. 190.  
 DEMICHEL (F.), 6. 177-182, 190.  
 démocratie dans l'entreprise, 7. 100.  
 démocratie de base, 7. 95 s.  
 démocratie : définition, 7. 123 s.  
 démocratie directe, 7. 102, 107 s., 115 s.  
 démocratie socialiste, 7. 42.

- DENOIX DE SAINT-MARC (R.), 5. 185.
- DENQUIN (J.-M.), 7. 25.
- députés (V<sup>e</sup> République) :
- mandats locaux\*, 4. 174.
- DESLANDRES, 7. 183.
- diarchie, 4. 14.
- dictature, 7. 17.
- domaine réservé, 4. 11.
- DONALDSON (R. M.), 6. 37.
- DONNELLY (Th. C.), 7. 110.
- DUFFAU (J.-M.), 7. 180.
- DUHAMEL (O.), 4. 125, 128 ; 5. 87-92 ; 6. 149-158.
- DUPUIS (G.), 6. 198.
- DUVERGER (M.), 4. 123, 126, 129, 130 ; 5. 27, 28.
- Egypte, 4. 159.
- EISENMANN (Ch.), 5. 28, 29.
- élections :
- cantonales\*, 6. 133, 147.
  - v. législatives 1978 ;
  - mobilité des sièges\*, 6. 183-189.
- élites politiques, 4. 115.
- ÉPICHEV (A. A.), 6. 58 s.
- ERMACORA, 7. 139.
- États-Unis, 4. 168 : 7. 25, 39, 107 s.
- ETKINO (E.), 6. 40.
- étrangers, 7. 56.
- Exécutif :
- prépondérance, 4. 126 s.
  - privilège de l'—, 4. 168 s.
  - rapports avec Législatif, 4. 114.
  - stabilité, 4. 109, 126.
- FABIUS (L.), 6. 215.
- fait majoritaire, 4. 113, 130, 131.
- FAIZANT (J.), 4. 124.
- FAJARDIE (R.), 6. 173-176.
- FAURE (E.), 7. 87.
- FAVOREU (L.), 5. 187 ; 6. 196, 199 ; 7. 165.
- FAVRE (P.), 5. 28-29.
- FOUCAULT (M.), 7. 82.
- FOUGÈRE (L.), 5. 187.
- FOYER (J.), 5. 187 ; 7. 87.
- France :
- catégories socio-professionnelles\*, 4. 50 ;
  - v. chronique constitutionnelle française, 4 ; 5 ; 6 ; 7.
  - v. mots clés de cet index ;
  - population active\*, 4. 102 ;
  - télévision : redevances\*, 4. 146 ;
  - urbanisation\*, 4. 103.
- FRITSCH-BOURNAZEL (R.), 6. 55-64.
- FROMONT (M.), 7. 131-139.
- GABORIT (P.), 4. 185.
- GARCIA (F.), 6. 169-172.
- GAUDUSSON (J. de), 4. 159.
- gaullisme, 4. 135, 139 ;
- voix, 4. 103.
- GAUTRON (J.-Cl.), 5. 188.
- GAXIE (D.), 7. 11.
- GAZEY (J.), 7. 110.
- GEFFROY (Cl.), 7. 54.
- GÉLARD (P.), 5. 133-140, 163-166 ; 6. 33, 55, 83.
- GICQUEL (J.), 4. 77-88, 124, 179-192 ; 5. 177-192 ; 6. 191-215 ; 7. 163-186.
- GIDE (Ch.), 7. 86.
- GISCARD D'ESTAING (V.), 4. 117, 123, 129 ; 5. 64, 92.
- GLEIZAL (J.-J.), 6. 190 ; 7. 127-129.
- gouvernants, 7. 25 s.
- gouvernements (V<sup>e</sup> Rép.), 4. 81 ;
- origine parlementaire\*, 7. 172.
- GRAMSCI (A.), 7. 18, 21 s., 34.
- Grande-Bretagne, 7. 147 s.
- GRANGE CABANE (A.), 6. 198.
- Grèce :
- législatives\* 1974 et 1977, 4. 162, 167.
- GRÉMION (P.), 7. 105.
- GRETCHKO, 6. 57, 62.
- GRIFFITHS (F.), 6. 34, 62.
- GROSSER (A.), 4. 141, 152, 154, 155.
- groupes parlementaires\*, 4. 82-83.
- GUILLAUME (M.), 5. 187.
- GUILLOREL (H.), 4. 161-164.
- HAMILTON (H. D.), 7. 110.
- HAMON (L.), 4. 129, 130, 131 ; 5. 176 ; 6. 196.
- Haute-Volta, 4. 157-158.
- HAYWARD (J.), 5. 140-148.
- HERMASSI (E.), 7. 142.

- HOBBS**, 7. 15.  
**HOFFMANN (S.)**, 5. 128-132.  
**HOLLOWAY (D.)**, 6. 63.  
 hommes politiques :  
   — v. parlementaires.  
   — recrutement des —, 7. 28, 38-39 ;  
**HOUGH (J. F.)**, 6. 25, 32.  
**IAGODOUSKI (L.)**, 6. 51.  
 incapacités électorales, 7. 47.  
 Italie, 7. 96 s.  
**IVINSKAÏA**, 6. 66.  
**JAFFRE (J.)**, 5. 176; 6. 133-147, 149 s.  
**JANOT (R.)**, 5. 187.  
**JARVIS (H.)**, 7. 112.  
**JDANOV**, 6. 11.  
**JEAMMAUD (A.)**, 6. 190.  
**JEANTIN (M.)**, 6. 190.  
**JOBERT (M.)**, 4. 7-15.  
**JOLSKOV**, 6. 62.  
**JOUVENEL (B. de)**, 7. 26.  
**JOZEAU-MARIGNE**, 5. 187.  
**JULLIARD (J.)**, 7. 39.  
**JUILLARD (P.)**, 4. 168-170.  
**JUQUIN (P.)**, 5. 45-46.  
**KAHN (J. F.)**, 6. 199.  
**KATUCHEV (K.)**, 6. 51.  
**KAUTSKY (K.)**, 7. 43.  
**KAYSER (J.)**, 7. 30.  
**KERR (H.)**, 7. 116.  
**KEY (V. O.)**, 7. 110.  
**KHROUCHTCHEV (N.)**, 6. 9 s., 27 s., 44, 66, 111, 121 s.  
**KLECATSKY**, 7. 132.  
**KOLKOWICZ (R.)**, 6. 62.  
**KOLLONTAÏ (A.)**, 6. 65.  
**KONK**, 5. 74.  
**KOZLOV (G.)**, 6. 72.  
**KRAUS (H.)**, 6. 37.  
**KRIEGEL (A.)**, 6. 121-130.  
**KRYLOV (P.)**, 6. 76.  
**LABORIT (H.)**, 7. 79 ; 7. 83.  
**LACHARRIÈRE (G. de)**, 5. 8, 34-35.  
**LACHARRIÈRE (R. de)**, 7. 93.  
**LACROIX (B.)**, 4. 153-154.  
**LAGNEAU (G. et J.)**, 6. 31-42.  
**LALOY (J.)**, 6. 7-16.  
**LANCELOT (A.)**, 4. 127 ; 6. 136, 138.  
**LANDERER (B.)**, 5. 149-156.  
**LANE (D.)**, 6. 37.  
**LAPALOMBARA (G.)**, 7. 111.  
**LA PRADELLE (G. de GEOUFFRE DE)**, 5. 171-175.  
**LAUBADÈRE (A. de)**, 6. 206.  
**LAUVIGNE (M.)**, 6. 29, 51.  
**LÉAUTÉ (J.)**, 6. 196.  
**LECA (J.)**, 7. 142.  
**LECLERCQ (C.)**, 4. 128, 140.  
**LEFAS (P.)**, 7. 81-83.  
**LEFORT (C.)**, 6. 32.  
**LEGALL (G.)**, 6. 133.  
 législatives :  
   — candidats et sièges, 6. 199 ;  
   — élections 1978, 6. 133-216 ;  
   — prospective, 5. 152 ;  
   — résultats, 5. 156 ; 6. 202.  
**LÉNINE (V.)**, 6. 45, 65 ; 7. 11 s., 33 s.  
**LEPECHKIN (A. I.)**, 6. 48.  
**LESAGE (M.)**, 6. 5, 17-29, 33, 60 ;  
   7. 176.  
 libéralisation, 6. 121 s.  
 libéralisme, 7. 5.  
 libertaires, 7. 113.  
 libéré, 7. 7.  
**LIPJHARD (A.)**, 7. 118.  
 listes électorales, 7. 49.  
**LUCHAIRE (F.)**, 4. 123, 129 ; 7. 165.  
 majorité, 7. 18.  
**MALENKOV**, 6. 92 s.  
 mandat, 7. 8 s.  
 mandat impératif, 7. 99.  
**MARIE (A.)**, 5. 176.  
**MARINI (F.)**, 7. 110.  
**Maroc**, 4. 159.  
**MARX (K.)**, 6. 34 ; 7. 11 s., 22.  
**MAUNZ**, 7. 133.  
**MENY (Y.)**, 6. 198 ; 7. 107-113.  
**MESNARD (A.-H.)**, 5. 187.  
**MEYER (A.-G.)**, 6. 35.  
**MEYNAUD (J.)**, 7. 116.  
**MIAILLE (M.)**, 6. 190.  
**MICHALON (Th.)**, 7. 141-145.  
**MICHEL (J.)**, 6. 190.  
**MICHEL (R.)**, 7. 103.  
 Militantisme, 7. 21 s., 24.  
**MILL (S.)**, 7. 7.  
**MILLS (C. W.)**, 6. 32.  
 ministres (V<sup>e</sup> Rép.), 4. 58-78, 89 ;  
   — femmes, 5. 184.



- MOLOTOV, 6. 9 s.  
 MORANGE (J.), 6. 206.  
 MOROZOW (M.), 6. 34, 36, 37.  
 MOULIN (L.), 5. 102-112.  
 MUELLER (J. E.), 7. 112.  
 MUNRO (W. B.), 7. 107.  
  
 NAFYLIAN (G.), 7. 147-156.  
 NAUWELAERS (M.), 6. 215.  
 NEIDHART (L.), 7. 116.  
 NIXON (R.), 4. 168-170.  
 Norvège, 4. 161-164 ;  
   — élections législatives\* 1969,  
   1973, 1977, 4. 162.  
 NOVE (A.), 6. 31.  
  
 ODOM (W. E.), 6. 58.  
 ordonnances\* (art. 38), 4. 87.  
 OUSTINOV (D. F.), 6. 62.  
 OZOUF (J.), 6. 134.  
  
 Palestine, 7. 157 s.  
 PARETO, 7. 7.  
 Parlement (V<sup>e</sup> Rép.), 4. 17 s. ;  
   — candidatures élections, 4.  
   170 s. ;  
   — multipartisme, 4. 157 s.  
 parlementaires, 7. 10 s.  
 parlementarisme, 7. 34 s., 43.  
 PARODI (J.-L.), 4. 73-76, 127, 128,  
   139, 152 ; 5. 176 ; 6. 133-147.  
 participation, 7. 85.  
 partis politiques, 4. 17 s. ;  
   — crise des —, 7. 20 s., 95 ;  
   — et démocratiesocialiste, 7. 42 ;  
   — et réforme régionale, 4. 34 ;  
   — et V<sup>e</sup> République, 4. 100, 111 ;  
   — italiens, 7. 95.  
 PHILIP (L.), 5. 181, 187 ; 6. 196, 199.  
 PIQUEMAL (M.), 6. 190.  
 PONCHAUD (F.), 4. 178.  
 PORTELLI (H.), 4. 139.  
 POULANTZAS (N.), 5. 176.  
 pouvoir exécutif :  
   — partage Président de la Ré-  
   publique/Premier ministre,  
   4. 7 s.  
 pouvoir local, 4. 25 s.  
 PRÉCHAC (A.), 6. 65.  
 PRÉLOT (M.), 7. 14, 87.  
 Premier ministre :  
   — choix, 4. 121 ;  
   — popularité, 4. 74 ;  
   — relations avec le Président de  
   la République, 4. 7 s., 115,  
   122, 131.  
 préséances (V<sup>e</sup> Rép.), 4. 190.  
 Président de la V<sup>e</sup> République, 4.  
   7 s. ;  
   — élections au suffrage univer-  
   sel, 4. 20, 110, 120, 127 ;  
   — et Parlement, 4. 124 ;  
   — popularité\*, 4. 74.  
 PRESTHUS (R. U.), 7. 112.  
 PUCHEU (R.), 5. 16-20.  
  
 QUANDT (W. B.), 7. 145.  
  
 RADABAUGH (J. S.), 7. 110, 113.  
 rassemblement, 4. 22.  
 recall, 7. 107 s.  
 référendum, 7. 107 s., 115 s.  
 régime représentatif :  
   — critique du —, 7. 7 s., 38, 65,  
   90 s. ;  
   — responsabilité dans le —, 7.  
   29, 39, 42.  
 régionalisme, 4. 26 s.  
 RÉMOND (R.), 5. 112-117.  
 représentation, v. Régime repré-  
   sentatif.  
 révision constitutionnelle, v. Alle-  
   magne.  
 révocation, 7. 39.  
 Révolution en Occident, 7. 44.  
 Révolution russe, 7. 36 s.  
 RIGAUD (J.), 5. 8-14.  
 RIGBY (T. H.), 6. 23.  
 RIVERO (J.), 5. 57-63, 185, 186 ;  
   6. 196, 206.  
 ROBERT (J.), 6. 206.  
 ROELS (J.), 7. 11, 14.  
 ROIC (Ch.), 7. 116.  
 ROUSSEAU (J.-J.), 7. 5, 10, 15, 26 s.  
 ROUVIER (C.), 5. 149-156.  
 RUFFIEUX (R.), 7. 117.  
 RUZIE (D.), 7. 56.  
  
 SANGUINETTI (Al.), 5. 47-51.  
 SARTORI, 7. 8, 13, 16.  
 SCHALLER (L. E.), 7. 107.  
 SCHWARZ-ESCHET (A.), 7. 116.  
 scrutin majoritaire, 4. 130.  
 scrutin uninominal, 4. 19.

- Sénat :
- composition\*, 4. 192 ;
  - renouvellement\*, 4. 84.
- Sénégal, 4. 157-158.
- SHARLETT (R.), 6. 47.
- SIDJANSKI (D.), 7. 115-119.
- SIEGFRIED (A.), 7. 116.
- SIEYÈS, 7. 10, 13, 15.
- SKILLING (G.), 6. 34, 62.
- SMITH (H.), 6. 33.
- société politique, 7. 22 s.
- SOKOLOFF (G.), 6. 79-84.
- SOLJENITSYNE (A.), 6. 4, 66, 113.
- sondages, 4. 73 s.
- SOROKIN (G.), 6. 78.
- SOULIER (G.), 7. 141.
- STALINE (J.), 6. 8 s., 42, 112, 121.
- STASI (B.), 5. 52-56.
- STEINER (J.), 7. 118.
- STONE (C.), 7. 111.
- SUBRA DE BIEUSSES (P.), 6. 190.
- Suisse, 7. 116 s.
- SUR (S.), 5. 190 ; 6. 190.
- syndicats :
- crise des —, 7. 95 s.
- TATU (M.), 6. 34.
- technocratie, 7. 14.
- TERROIR (P.), 7. 79-80.
- THOENIG (J.-Cl.), 4. 25-37.
- THOVERON (G.), 6. 190.
- TIM, 4. 151.
- TIMBAL (J.-P.), 5. 191.
- TOCQUEVILLE (A. de), 7. 44.
- TOINET (M. F.), 7. 111.
- TÖKES (R. L.), 6. 67.
- TOUBON (J.), 6. 163-168.
- TOUCHARD (J.), 7. 87.
- TROPER (M.), 4. 61-72.
- TROTSKY (L.), 7. 43.
- TURPIN (D.), 6. 214 ; 7. 7-16, 29.
- Union soviétique, 6 ;
- armée, 6. 55-64 ;
  - bureaucratie, 6. 21, 34 ;
  - changements, 6. 9, 14, 54, 112, 125 ;
  - classe dirigeante, 6. 31-42 ;
  - classes sociales, 6. 36, 86, 113 ;
  - consommation, 6. 79-84 ;
  - constitution, 6. 20, 45-50, 56 ;
  - corruption, 6. 101, 112, 114 ;
  - décentralisation, 6. 48, 76 ;
  - dissidents, 6. 40, 64-71, 119 ;
  - droits de l'homme, 6. 16, 109-130 ;
  - idéologie, 6. 9, 27, 112 ;
  - intelligentsia, 6. 39-42, 114 ;
  - khrouchtchevisme, 6. 112, 118, 121 ;
  - managers, 6. 32, 76 ;
  - modèle, 6. 8, 43, 51 ;
  - national-bolchevisme, 6. 113-115 ;
  - nationalités, 6. 43-49, 112 ;
  - opposition, 6. 34, 49, 70, 120 ;
  - parti, 6. 15, 22, 33, 37, 41, 78, 85-93, 119, 127 ;
  - pouvoir économique, 6. 24, 73-78 ;
  - pouvoir militaire, 6. 51, 62-64 ;
  - praesidium, 6. 69, 93 ;
  - presse, 6. 95-104 ;
  - réformes, 6. 14, 77, 118 ;
  - retards, 6. 117, 122 ;
  - russes, 6. 39, 65, 113 ;
  - soviets, 6. 24, 26, 33, 93 ; 7. 33 s. ;
  - totalitarisme, 6. 11, 36, 113.
- VANDEN DACLEN (D.), 7. 75-77.
- VERBLAN (A.), 6. 43.
- VIANSSON-PONTE (P.), 4. 147.
- VIGO (A.), 7. 157-161.
- VINCENT (G.), 7. 25.
- VINCENT (J.-M.), 5. 36.
- VIVERET (P.), 7. 17-24.
- volonté générale, 7. 27.
- WEBER (H.), 7. 33-45.
- WEBER (M.), 7. 30.
- WIAZ (P.), 7. 60-61.
- WIENER (C.), 4. 39.
- WOODLAND (Ph.), 5. 191.
- ZALESKI (E.), 6. 73-78.
- ZEROVSKY (B.), 6. 65.
- ZINOVIEV (A.), 6. 40, 121.

*Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.*

Imprimé en France, à Vendôme

Imprimerie des Presses Universitaires de France

Édit. n° 37 024 — CPPAP n° 59 303 — Imp. n° 27 482

1981

# POUVOIRS

*POUVOIRS publie 4 numéros par an (février, mai, septembre, novembre), de 200 pages en moyenne. Chaque volume comporte un thème et une partie journal, avec des études, les chroniques de l'opinion publique (Jean-Luc Parodi) et de la V<sup>e</sup> République (Pierre Avril et Jean Gicquel).*

## POUVOIRS 1980

- 12. les régimes islamiques
- 13. le conseil constitutionnel
- 14. élire un Président
- 15. la négociation

## POUVOIRS 1981

- 16. la justice
  - 17. le pouvoir dans l'Eglise
  - 18. Italie
  - 19. régions
- 

# ABONNEMENTS

	FRANCE		ÉTRANGER
1979	160 F	(4 numéros)	195 F
1980	160 F	(4 numéros)	195 F
1981	170 F	(4 numéros)	200 F

*Les abonnements peuvent être pris chez votre libraire ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

*SERVICE DES PÉRIODIQUES*

12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris*

*Chèques à l'ordre des PUF*

*POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal et ses chroniques (opinion, V<sup>e</sup> République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques.*

**LE RÉGIME REPRÉSENTATIF EST-IL DÉMOCRATIQUE ?**

Dominique Turpin dresse l'inventaire des réponses négatives.

Patrick Viveret interroge la relation partis/démocratie.

Pierre Avril défend les gouvernants, médiateurs de la liberté,

Henri Weber l'autogouvernement, condition de la révolution.

Philippe Ardant enquête sur les exclus de notre démocratie,

François Bloch-Lainé sur les associations face à l'Etat,

un groupe de travail de l'ENA sur Autogestion et pouvoir.

Jean-Pierre Morelou définit la participation gaullienne.

Hugues Portelli analyse une « nouvelle démocratie de base »,

Yves Meny les éléments de démocratie directe aux Etats-Unis,

Dusan Sidjansky la pratique du référendum en Suisse.

Michel Crépeau, Pierre Dabezies, Charles Debbasch et

Jean-François Glézal proposent leurs réponses.

**POUVOIRS – Disponibles :**

- |   |                                 |
|---|---------------------------------|
| 1 — l'alternance                            | 10 — les pouvoirs de crise      |
| 3 — qui gouverne la Chine ?                 | 11 — psychanalyse               |
| 4 — la V <sup>e</sup> République (éd. 1981) | 12 — les régimes islamiques     |
| 5 — le consensus                            | 13 — le conseil constitutionnel |
| 6 — l'Union soviétique                      | 14 — élire un Président         |
| 7 — le régime représentatif                 | 15 — la négociation             |
| 8 — l'Espagne démocratique                  | 16 — la justice                 |
| 9 — le giscardisme                          |                                 |

