

1987

41

le président

- | | |
|---|------------------|
| France / USA / Grande-Bretagne | richard rose |
| la tentation du prince-président | jacques julliard |
| l'article 5 | philippe ardant |
| les trois leviers | jacques fournier |
| sur les ordonnances | michel troper |
| le système de partis | j.-l. quermonne |
| stratégies de communication | j.-m. cotteret |
| l'irresponsabilité | claudé emeri |
| la popularité des présidents | |

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Hugues Portelli,
Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

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

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Département des Revues
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1987)	260 F	350 F
2 ans (1987-1988)	520 F	700 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

41

Le Président

Richard ROSE. — Présidents et Premiers ministres : éléments de comparaison	5
Jacques JULLIARD. — La tentation du Prince-Président	27
Philippe ARDANT. — L'article 5 et la fonction présidentielle.....	37
Annexe : La fonction présidentielle vue par les Présidents de la République	52
Jacques FOURNIER. — Politique gouvernementale : les trois leviers du Président	63
Michel TROPER. — La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse	75
Jean-Louis QUERMONNE. — La présidence de la République et le système de partis.....	93
Jean-Marie COTTERET. — Les stratégies de communication des Présidents de la République	115
Annexe : les interventions radiotélévisées des Présidents de la V ^e République	122
Claude EMERI. — De l'irresponsabilité présidentielle.....	133
Joëlle JEANJEAN. — Le droit de grâce	151
Données : La popularité des Présidents de la V ^e République.....	157

JOURNAL

Guy CARCASSONNE. — A propos du droit d'amendement : les errements du conseil constitutionnel	163
Repères étrangers (1 ^{er} octobre - 31 décembre 1986), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	171
Chronique de l'étranger. — Etats-Unis : John T. S. KEELER. — Le novembre noir du Gouvernement Reagan	173
Chronique de l'opinion publique : Jacques Chirac à l'épreuve du pouvoir, Philippe HABERT	185
Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (2 octobre - 31 décembre 1986)	201
Pouvoirs-Biblio	227
Summaries	229

ISBN 2 13 040049 3

ISSN 0152-0788

Dépôt légal — 1^{re} édition 1987, mai

© Presses Universitaires de France, 1987
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Le Président

Pourquoi le Président ? Parce que Pouvoirs entend ainsi poursuivre son exploration des institutions politiques françaises, une à une. Après le Conseil constitutionnel (n° 13), l'Assemblée (n° 34), le ministre (n° 36), et dix ans après la parution de son premier numéro consacré à l'alternance, Pouvoirs étudie donc le Président de la V^e République. Précisément parce qu'entre-temps l'alternance est intervenue, dans sa version intégrale, de l'alternance totale par la voie présidentielle en 1981 à l'alternance partielle par la voie parlementaire en 1986. La première a attesté l'exceptionnelle permanence de l'exercice du pouvoir présidentiel, par-delà la distinction droite/gauche ou les différences de personnalité entre les titulaires de la fonction. La seconde a mis en valeur l'extrême fluctuation du pouvoir présidentiel en fonction de la composition politique de l'Assemblée nationale. C'est dire combien les années quatre-vingt imposent une réévaluation de la fonction présidentielle.

Mais comment appréhender le Président ? Beaucoup a été écrit à son propos. Les manuels de droit constitutionnel y consacrent une large place, thèses et monographies de qualité ne manquent pas, les articles se succèdent depuis quelques mois. Nous avons donc délibérément choisi de renoncer à toute recherche d'exhaustivité, mais de concentrer au contraire l'attention sur quelques aspects moins connus du sujet.

Ainsi ce numéro ne s'ouvre-t-il pas sur une analyse du couple Président/Premier ministre, mais sur une étude comparative entre le Président français, le Président américain et le Premier ministre britannique (Richard Rose). Ainsi le retour vers l'histoire enjambe-t-il la République parlementaire pour s'attarder sur la figure du Prince-Président au XIX^e siècle (Jacques Julliard). Ainsi ne reprend-on pas le débat sur le droit du Président de refuser sa signature aux ordonnances, préférant élucider les présupposés dudit débat (Michel Troper). Ainsi s'interroge-t-on sur les stratégies de communication des Présidents (Jean-Marie Cotteret). Ainsi évoque-t-on la pratique peu connue du droit de grâce (Joëlle Jeanjean).

Quant aux questions plus classiques de l'arbitrage (Philippe Ardant), des moyens d'action sur la politique gouvernementale (Jacques Fournier), des relations avec le système de partis (Jean-Louis Quermonne) ou de la responsabilité présidentielle (Claude Emeri), c'est à la lumière de vingt-sept années de prééminence présidentielle corrigée par la rupture de mars 1986 que des réflexions nouvelles sont proposées. En espérant contribuer à mieux comprendre la V^e République de l'après-cohabitation.

Philippe ARDANT

Olivier DUHAMEL.

LE PRÉSIDENT EST ÉTUDIÉ PAR

- Philippe Ardant, professeur de droit public à l'Université de Paris II.
- Jean-Marie Cotteret, professeur de science politique à la Sorbonne, agrégé de droit ; *Giscard-Mitterrand : 54 774 mots pour convaincre* (1976), Paris.
- Claude Emeri, professeur de science politique à la Sorbonne, directeur du Centre d'Analyse comparative des Systèmes politiques de l'Université de Paris I.
- Jacques Fournier, conseiller d'Etat, successivement secrétaire général adjoint de la Présidence de la République (1981-1982) et secrétaire général du Gouvernement (1982-1986).
- Jacques Julliard, agrégé d'histoire, directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales ; *Contre la politique professionnelle* (1977), Paris, *La faute à Rousseau* (1985).
- Jean-Louis Quermonne, professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris ; *Les régimes politiques occidentaux* (1986), *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, 3^e éd. (1987), Paris.
- Richard Rose, professeur de science politique à l'Université de Strathclyde (Grande-Bretagne), *The Capacity of the President, a comparative Analysis*, 1984 ; *Understanding Big Government*, 1984.
- Michel Troper, professeur de droit public à l'Université de Paris X - Nanterre ; *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française* (1980), Paris.

RICHARD ROSE

Présidents et Premiers ministres :
*éléments de comparaison**

La nécessité de donner une direction à un système de Gouvernement est universelle et continue. Tous les pays, depuis l'Égypte des Pharaons jusqu'aux démocraties actuelles, doivent préserver un ensemble d'institutions qui permettent à un petit groupe d'hommes politiques de prendre des décisions présentant un caractère obligatoire pour une société tout entière.

Que ce soit le Président, le Premier ministre, le Führer ou le Duce, peu importe le nom par lequel on le désigne, il existe toujours un poste qui tient une place primordiale au sein de tout système. La manière de mettre en œuvre la direction d'un Gouvernement varie non seulement entre les démocraties et les régimes autoritaires, mais aussi d'une démocratie à l'autre. La Suisse représente un exemple extrême de direction collective assurée par un Conseil fédéral dont le président change chaque année selon un système de rotation. Les pays qui *instituent* une autorité centralisée représentent un autre extrême, qu'il s'agisse d'une centralisation à la britannique où un seul parti gouverne, ou de systèmes présidentiels tels qu'ils existent aux États-Unis et en France où une seule personne est élue au suffrage universel au poste suprême de l'État.

L'objectif du présent article est de comparer les différentes méthodes utilisées pour diriger les Gouvernements aux États-Unis (Président), en Grande-Bretagne (Premier ministre et Cabinet) et

* Les recherches dont les pages suivantes fournissent un résumé ont eu pour origine nos travaux sur « The Growth of Government », qui ont bénéficié du financement du *Economic and Social Research Council britannique* (réf. HR 7849/1).

Traduit de l'anglais par Deborah Keramsi.

en France (Président et Premier ministre), A quel point les différences visibles à travers les compétences formelles de la fonction se traduisent-elles par des différences concrètes dans la manière d'exercer l'autorité ? Dans quelle mesure les contraintes de la fonction (besoin de soutien électoral, dépendance à l'égard de l'administration de l'Etat et vulnérabilité par rapport aux événements) imposent-elles des réactions semblables dans la pratique ?

L'établissement de comparaisons requiert l'élaboration de concepts pouvant définir les éléments génériques contenus dans différentes fonctions. Les comparaisons qui suivent s'organisent autour de trois concepts : la carrière qui mène au sommet ; les institutions et les pouvoirs du Gouvernement ; et les possibilités de variations à l'intérieur d'un pays, du fait des événements ou des personnalités.

I. — LA CARRIÈRE QUI CONDUIT AU SOMMET

L'étude de l'évolution des carrières de personnalités politiques de premier plan du point de vue de leurs caractéristiques sociales n'est pas d'un grand secours pour comprendre leur comportement dans la fonction. En effet, le fait même qu'un Président ou un Premier ministre occupe une fonction unique (dans un système donné) les rend non représentatifs. La diversité des points de vue et des aptitudes qui peut se rencontrer chez une personne de race blanche ayant fait des études universitaires ne permet pas de prévoir comment des êtres humains présentant les mêmes caractéristiques sociales (comme par exemple Carter et Eisenhower ; ou Wilson et Heath) vont se comporter une fois en place.

Aborder la sélection des chefs de Gouvernement de manière *déductive*, comme le ferait un consultant en management ou un chef du personnel qui définirait d'abord les compétences requises pour le poste, pour ensuite évaluer les candidats en fonction de besoins définis par *a priori* ne paraît pas plus utile. Un Président ou un Premier ministre n'est pas sélectionné sur concours ; il se sélectionne lui-même grâce à une forte motivation, à ses qualités personnelles, et enfin et surtout à sa « bonne étoile », tous ces éléments se combinant pour le porter au sommet de l'Etat.

Pour comprendre ce qu'un chef de Gouvernement peut faire une fois en place, il faut d'abord comparer les compétences développées tout au long de sa carrière pour le mener au sommet avec celles requises une fois qu'il y est parvenu. Les tâches qui incombent à un Président ou à un Premier ministre sont à la fois peu nombreuses mais fonda-

mentales : le maintien d'un soutien populaire, en étant à l'écoute des électeurs, et la compétence en matière de Gouvernement. Des succès concrets dans la fonction renforcent la popularité auprès de l'électorat ce qui à son tour favorise l'influence dont ils peuvent jouir au sein du Gouvernement.

Les carrières menées par les Présidents et les Premiers ministres ont de l'importance dans la mesure où l'expérience acquise influe sur leurs actes dans leurs fonctions (et sur ce qu'ils font bien). Il se peut qu'un homme politique qui a consacré de longues années à mener des campagnes pour gagner sa popularité continue à courtiser son électorat une fois en place. En revanche, celui ayant une grande expérience des problèmes gouvernementaux vus de l'intérieur peut se révéler plus efficace.

Deux critères utiles pour comparer les carrières de chefs de gouvernement se rapportent à :

1 / Une expérience antérieure du Gouvernement ;

2 / Une expérience antérieure de la politique partisane ou électorale.

D'après ces deux critères, les Présidents américains se distinguent par leur expérience des campagnes électorales de grande envergure, alors que les Présidents français se distinguent par leur expérience gouvernementale antérieure. En général, les Premiers ministres britanniques ont l'expérience des deux.

Treize des quatorze candidats américains présentés à la Présidence des Etats-Unis par les partis démocrate ou républicain depuis 1945 avaient déjà fait l'expérience de la compétition pour une fonction majeure, qu'elle soit celle de parlementaire, de gouverneur ou de Président (1). Le fait de mener une campagne en vue d'obtenir un tel mandat a pour effet de rendre l'homme politique fort conscient de la nécessité du soutien populaire et de développer ses capacités médiatiques. Aucun Américain ne peut être élu Président s'il ne sait pas mener une campagne à l'échelle du continent américain de manière efficace et permanente. Puisque la sélection comme candidat à la présidence dépend d'une élection au niveau des primaires, un président doit se présenter deux fois. La première fois pour être élu par son parti, et la deuxième fois pour gagner le droit d'occuper la Maison-Blanche. On peut se rendre compte de l'effort

(1) Pour des statistiques détaillées sur le recrutement des leaders américains, britanniques et français voir Richard Rose, *The Capacity of the President : a Comparative Analysis*, Glasgow, University of Strathclyde. Studies in Public Policy, n° 130, 1984, 22-33.

que cela représente en constatant qu'en 1985, soit trois ans avant l'élection présidentielle, un candidat républicain a mené une campagne dans 24 Etats, et un candidat démocrate dans 30 Etats.

Toutefois, mener une campagne est tout autre chose que mener un pays. L'homme politique ambitieux obligé de parcourir l'Amérique de long en large n'a guère de temps à consacrer à l'étude des problèmes évoqués à Washington. Depuis la guerre, il est rare qu'un Président ait une expérience quelconque du travail au sein de l'exécutif. La façon dont le Gouvernement fédéral traite de la politique étrangère, ou des problèmes liés à l'économie du pays ne lui est familière — si elle l'est — que d'un point de vue extérieur. Il est possible qu'un Président n'ait qu'une brève expérience du Congrès. Comme on peut le remarquer en examinant la carrière de J.-F. Kennedy, le Congrès n'est pas considéré comme un lieu où l'on peut s'instruire sur les problèmes de Gouvernement, il sert de tremplin aux campagnes présidentielles. Les trois dernières élections ont été gagnées par des hommes qui pouvaient se vanter de n'avoir aucune expérience de Washington : Jimmy Carter et Ronald Reagan étaient gouverneurs d'Etat, fonction qui ne fournit aucune expérience des affaires étrangères ni de la gestion économique.

On peut s'attendre à ce qu'un Président expert en campagnes politiques continue à courtiser les médias, et à rechercher une cote élevée dans les sondages d'opinion. Ronald Reagan en est un bon exemple. Un Président peut même utiliser les campagnes pour esquiver les problèmes de Gouvernement. Jimmy Carter a abandonné Washington pour se lancer sur les routes et faire campagne, en 1978, à la moitié de son mandat, lorsqu'il s'est trouvé confronté à des difficultés. Néanmoins, un savoir-faire en matière de relations publiques ne constitue que la moitié du travail, il ne suffit pas d'avoir l'air d'un Président pour en être un.

A l'inverse, un Premier ministre britannique n'accède à ce poste qu'après plusieurs décennies passées à la Chambre des Communes et plusieurs années en tant que ministre. Depuis la seconde guerre mondiale, un Premier ministre a passé en moyenne trente-deux ans au Parlement avant d'entrer au 10 Downing Street, dont treize années en tant que ministre. En outre, le Premier ministre a normalement occupé les postes politiquement importants de ministre des affaires étrangères, ministre des finances, ou les deux. En général, le Premier ministre a huit ans d'expérience en tant que ministre pour apprendre à traiter les affaires étrangères et/ou économiques. Depuis la guerre, aucun Premier ministre britannique n'a eu d'expérience de l'administration des collectivités territoriales,

ce qui le différencie des chefs de l'exécutif américain et français. Il n'a pas non plus été fonctionnaire comme beaucoup de Présidents ou Premiers ministres français.

L'expérience des campagnes électorales d'un Premier ministre britannique est fortement influencée par l'intérêt majeur que les hommes politiques continuent à porter à la Chambre des Communes. Celui qui cherche à s'imposer, essaie d'abord de le faire au cours des débats qui s'y déroulent. Même à l'ère des médias, persiste la doctrine élitiste selon laquelle les succès remportés à la Chambre des Communes suscitent un jugement positif de la part des journalistes, et des invitations à paraître à la télévision, où un homme politique peut se construire une image nationale. Un candidat aux élections présidentielles américaines vise à conquérir la base pour atteindre le sommet, en cherchant à gagner des voix au niveau des premières primaires de l'Iowa ou du New Hampshire afin de s'assurer l'attention des médias, alors que l'homme politique britannique aborde le problème dans le sens contraire en commençant sa campagne au Parlement.

Pour l'homme politique britannique, le parti se substitue à l'opinion publique, et pour de bonnes raisons : la réussite à la Chambre des Communes est évaluée par ses collègues du parti. Car être élu à la tête d'un parti dépend également de ces derniers (2). Pour devenir Premier ministre, un homme politique n'a pas besoin de gagner une élection ; il suffit qu'il soit élu à la tête de son parti au moment où ce dernier détient la majorité parlementaire. Jim Callaghan et Sir Alec Douglas Home ont tous les deux pris leur fonction de cette façon, et l'ont perdue dès la première élection générale alors qu'ils étaient Premier ministre.

L'importance moins grande attribuée à l'électorat de masse par les leaders des partis britanniques est illustrée par le fait que la cote moyenne de popularité d'un Premier ministre est en général moins élevée que celle d'un Président américain. En outre, le classement dans le sondage d'opinion mensuel du Gallup, montre souvent que le Premier ministre n'est approuvé que par moins de la moitié de l'électorat, et n'arrive qu'après un ou plusieurs des leaders de l'Opposition (3).

(2) Le Parti travailliste a élargi le collège électoral qui choisit son leader, en y incluant les syndicats et les militants de base en plus des parlementaires, écartant ainsi tout rôle qu'auraient pu jouer ses électeurs ordinaires dans la prise des décisions en son sein.

(3) Voir Rose, *The Capacity of the President*, p. 62 ff ; Gallup Poll, *Political Index* (mensuel), Londres ; Richard Rose, *British Government : the Job at the Top*, in R. Rose and E. Suleiman, *Presidents and Prime Ministers*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1980, tableaux 1.2 et 1.3.

Au sein de la V^e République française, les Présidents et les Premiers ministres ont davantage l'expérience des affaires gouvernementales que des campagnes électorales et diffèrent ainsi des Présidents américains. Un seul Président français, Mitterrand, a suivi la pratique britannique consistant à mener une carrière politique basée sur le Parlement. Ministre dans la moitié des Gouvernements de la IV^e République, il est passé dans l'opposition en 1958, pour y rester pendant vingt-trois ans, période où son expérience des problèmes de Gouvernement ressemble donc plus à celle d'un leader de l'opposition britannique qu'à celle d'un ministre. Pompidou, par contre, n'avait jamais détenu un mandat électif quand de Gaulle l'a nommé Premier ministre en 1962. Giscard d'Estaing a débuté comme énarque et le général de Gaulle, comme Dwight Eisenhower, a fait l'apprentissage des luttes intestines de la bureaucratie comme militaire de carrière.

Quand on examine la carrière des neuf Premiers ministres français, l'importance d'un passé de fonctionnaire devient évidente. Tous les Premiers ministres, à l'exception de Pierre Mauroy, ont d'abord été fonctionnaires. En outre, pour un Premier ministre français, le fait de passer des décennies à l'Assemblée avant d'atteindre cette fonction, a plus été l'exception que la règle. Pour un Anglais, il paraît étonnant qu'un Raymond Barre ou un Couve de Murville n'ait jamais siégé à l'Assemblée nationale avant de devenir Premier ministre. Il serait encore plus étonnant pour un Américain de se rendre compte de l'expérience acquise par les chefs de Gouvernement français en tant que hauts fonctionnaires, en particulier dans le domaine des affaires étrangères et économiques.

Une campagne politique française a traditionnellement un aspect plébiscitaire. De ce fait, il n'est pas nécessaire d'être toujours en campagne. On dit que Louis-Napoléon a comparé les élections à un baptême par lequel il faut passer au moins une fois dans sa vie. Certaines utilisations du référendum en tant que technique permettant de « fabriquer » du consensus lui ont conféré une connotation péjorative (4). Le septennat d'un Président français, qui représente à peu près le double du mandat de beaucoup de chefs d'Etat, est dans la lignée des consultations peu fréquentes de l'électorat. Mais la tradition française du leadership est aussi ambivalente ; après tout, un référendum sert à mobiliser les masses. La faiblesse des partis,

(4) Voir Jean-Marie Denquin, *Référendum et Plébiscite*, Paris, LGDJ, 1976, et David Butler and Austin Ranney (eds), *Referendums*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1978, p. 4 ff.

surtout de ceux de la droite, qui a fourni trois des quatre Présidents de la V^e République, favorise les campagnes basées sur la personnalité des candidats. Le suffrage universel à deux tours qui permet au peuple d'élire un Président, incite encore les candidats à se présenter à titre individuel, cherchant à gagner des voix à l'intérieur d'une famille politique, tout comme les candidats à la présidence des Etats-Unis entrent en concurrence avec leurs propres amis politiques au niveau des primaires. La persistance des divisions gauche-droite, garantit à tout candidat qui réussit à passer au second tour un grand nombre de voix, avec ou sans l'aval d'un parti.

Sur les deux critères fondamentaux du leadership politique, c'est-à-dire les relations avec l'électorat de masse, et l'expérience du Gouvernement, on relève des contrastes nationaux croisés. Il est probable qu'un chef de l'exécutif britannique ou français en saura bien plus en matière de Gouvernement qu'un Président américain, mais un homme politique américain aura sans doute une expérience bien plus grande des campagnes pour gagner l'approbation populaire et les élections.

II. — L'ACTION DU CHEF DE L'EXÉCUTIF

Les récits des journalistes et historiens concernant l'art de gouverner mettent souvent l'accent sur la personne et la fonction du leader. On estime que le Président américain dispose d'un pouvoir énorme à cause de l'immense force militaire sous ses ordres par comparaison avec les forces anglaises et françaises. On cite souvent son pouvoir de lancer une bombe H pour illustrer le redoutable pouvoir qu'il détient. Mais cela ne donne pas une image réelle de la situation car aucun Président n'a jamais utilisé de bombe H, et, depuis plus de quarante ans, n'a jamais eu recours aux armes nucléaires. La question à poser est donc : que fait le Président américain (et *a fortiori*, ses homologues européens) quand il n'est pas en train de lancer une bombe H ?

A une époque de Gouvernement interventionniste, un Président ou un Premier ministre est plus un chef qu'un « exécutif », car personne ne peut superviser les multiples tâches qu'il faut assumer pour gouverner et encore moins les exécuter (5). Il ne lui est pas nécessaire d'opérer des choix majeurs concernant ce que doit faire un

(5) Voir Richard Rose, *The President : a Chief but not an Executive*, *Presidential Studies Quarterly*, 7.1 (1977), 5-20.

Gouvernement, il hérite d'un ensemble d'institutions déjà engagées (en vertu de la loi, des pesanteurs organisationnelles et administratives et des attentes des électeurs) dans l'appropriation d'une grande partie des ressources du pays afin de subvenir aux exigences programmées du « Big Government » (6).

Alors que la politique des leaders se personnalise facilement, la gestion gouvernementale est intrinsèquement impersonnelle. Elle se compose d'actions collectives effectuées par des organismes qui fonctionnent selon des lois impersonnelles. Cela est vrai même quand il s'agit de fournir des services aux individus tels que l'éducation, la sécurité sociale ou la retraite, car la dimension d'un ministère, ou d'un grand organisme régional ou local est telle que l'institution ne peut que paraître impersonnelle.

Les systèmes politiques occidentaux modernes sont d'abord soumis à la règle de Droit avant de l'être à une volonté personnelle (7). A l'époque où les Gouvernements intervenaient peu et où leurs actions dérivait de prérogatives telles que la déclaration de guerre, les leaders avaient davantage de marge de manœuvre. Aujourd'hui, en revanche, les actions caractéristiques des Gouvernements, celles qui occupent l'essentiel des fonctionnaires et absorbent la plus grande part des ressources publiques sont déterminées par les règles rigides de l'allocation des bénéfices de l'Etat-providence ; il n'est pas question de les éliminer seulement parce qu'on le souhaite ou qu'on le veut comme le démontre leur acceptation tacite par des politiciens aussi « anti-interventionnistes » que Margaret Thatcher et Ronald Reagan. En effet, ce n'est pas le leader qui domine l'action gouvernementale, mais celle-ci au contraire qui définit la majeure partie des actions menées en son nom.

En réalité, ce qu'on appelle le « pouvoir » d'un leader national dépend des actions de son (*sic*) Gouvernement, qu'elles lui plaisent ou non. Au lieu de comparer les compétences constitutionnelles des différents chefs d'Etat, cet article adopte une approche de politique publique, en comparant les ressources mobilisées par le Gouvernement dont le leader national est nominalement responsable.

Traditionnellement l'intervention gouvernementale se mesure par

(6) Pour une vue globale de ce problème, voir Richard Rose, *Understanding Big Government*, Londres, Sage Publications, 1984. Sur le caractère dynamique de l'inertie du « Big Government », voir Richard Rose et Terence Karran, *Inertia or Incrementalism ? A Long-Term View of the Growth of Government*, in A. Groth and L. L. Wade (eds), *Comparative Resource Allocation*, Londres, Sage, 1984, 43-71.

(7) Voir Richard Rose, *Law as a Resource of Public Policy*, *Parliamentary Affairs*, 39.3, 1986, 297-314.

la proportion des dépenses publiques prélevée sur le produit national brut. Selon ce critère, les Gouvernements français ou britannique sont plus puissants que celui des Etats-Unis. Les statistiques de l'OCDE montrent qu'en 1984, les dépenses publiques de la France représentaient 49 % du produit national, celles de la Grande-Bretagne, 45 %, et celles de l'Amérique, 37 %. En outre, quand on isole les prélèvements du Gouvernement central, le pouvoir de la France et de la Grande-Bretagne est encore plus évident. Les Gouvernements centralisés de la Grande-Bretagne et la France collectent presque deux cinquièmes du produit national en impôts et taxes, tandis que le Gouvernement fédéral américain n'en recueille qu'un cinquième (8).

Quand un leader national conduit le pays, d'autres sont censés le suivre. La légitimité de celui qui détient l'autorité implique que les fonctionnaires agissent selon les directives des élus. En des temps d'interventionnisme, il y a beaucoup plus de fonctionnaires disponibles qu'à l'époque où la gloire de l'Etat était symbolisée par un petit nombre de personnes regroupées autour d'une cour royale. Des statistiques comparables concernant les emplois publics donnent à nouveau l'impression que les Gouvernements britanniques et français sont bien plus puissants qu'en Amérique. Le nombre des emplois dans la fonction publique française était considérable avant 1981, et a augmenté pour représenter à présent 33 % des actifs ayant un emploi, pourcentage supérieur à celui de la Grande-Bretagne (31 %). En Amérique, ce pourcentage est nettement inférieur (18 %) (9).

La possibilité pour le chef de l'exécutif de diriger les fonctionnaires dépend fortement du fait qu'ils soient employés par le Gouvernement central, ou qu'ils travaillent pour d'autres organismes publics coiffés par des individus élus ou nommés de manière autonome. D'après ce critère, la France est le pays le plus centralisé, avec trois fois plus de fonctionnaires dans les ministères que dans les collectivités régionales ou locales. Si l'on considère les entreprises publiques comme faisant aussi partie du Gouvernement central, la France est encore plus centralisée. Par contre, en Amérique et en Grande-Bretagne, les prestations concrètes des services publics, tels que

(8) Voir *OECD Observer*, n° 139, mars 1986 ; OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1983*, Paris, 1984, tableau 135.

(9) Voir Richard Rose et al., *Public Employment in Western Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985. Un résumé des statistiques se trouve dans Richard Rose, *The Job at the Top*, tableau 4, in G. C. Edwards III, S. A. Shull and N. C. Thomas (eds), *The Presidency in Public Policy Making*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1985.

l'éducation et la santé, sont habituellement sous-traitées soit à des strates inférieures du Gouvernement fédéral, ou à un ensemble d'organismes fonctionnels ou locaux. La prestation des services publics usuels est estimée « indigne » des leaders nationaux en Grande-Bretagne ; aux Etats-Unis, le Gouvernement central est considéré comme étant trop éloigné pour qu'on puisse lui confier des programmes tels que l'éducation ou les pouvoirs de police (10).

Quand l'ampleur de l'action gouvernementale sert de mesure, un Président américain paraît plus faible qu'un français ou un britannique car, au niveau international, l'Amérique n'est pas aussi interventionniste, autrement dit, la part qui lui revient du produit national et de la population active nationale est inférieure à la moyenne de l'OCDE (11). Ronald Reagan est l'exemple extrême d'un Président anti-interventionniste, mais il n'est pas le seul. Pendant les vingt dernières années, l'Amérique n'a pas pris de retard par rapport à l'Europe dans le développement et l'extension des institutions d'un Etat-providence, caractéristiques du « Big Government ». Elle a simplement suivi un chemin différent, en s'écartant du modèle européen d'Etat-providence à économie mixte. A l'heure actuelle, le Président n'a que très peu de responsabilités en ce qui concerne les programmes de grande envergure, bien qu'ils soient très importants : la défense et la diplomatie, la Sécurité sociale, et le financement du déficit fédéral.

En revanche, en Grande-Bretagne, même un Premier ministre « anti-interventionniste » comme Margaret Thatcher se trouve à la tête d'un Gouvernement qui prélève plus des deux cinquièmes du produit national en dépenses publiques. La grande majorité des ministres à Whitehall n'est pas responsable de la prestation des principaux biens et services publics fournis en Grande-Bretagne. Ils sont néanmoins collectivement et individuellement responsables dans le cadre de la Chambre des Communes pour tout ce qui est fait dans le cadre des lois votées par le Parlement (12). En France, la distinction des tâches entre le Président et le Premier ministre fait

(10) Voir, par exemple, Edward Page, France : From l'Etat to Big Government, in Rose, *Public Employment in Western Nations*, 97-125 ; J. Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press, 1983 ; et Richard Rose, *From Government at the Centre to Nationwide Government*, in Yves Mény and Vincent Wright, *Centre-Periphery Relations in Western Europe* (London, Georges Allen & Unwin, 1985), 13-22.

(11) Voir Richard Rose, *How Exceptional is American Government ?*, Glasgow, University of Strathclyde Studies in Public Policy, n° 150, 1985.

(12) Voir Richard Rose, *Ministers and Ministries : a Functional Analysis*, Oxford, Clarendon Press, 1987.

qu'il est plus facile pour le Président d'éviter d'être impliqué directement dans les questions secondaires des prestations des services publics alors que la centralisation des politiques gouvernementales fait forcément intervenir le Premier ministre et ses collègues.

Quand on porte l'attention sur le champ politique et non plus sur les politiques publiques (*public policies*) (13), alors les leaders politiques ont un point en commun : ils font de la « gestion politique » en s'efforçant de trouver un équilibre entre les diverses forces au sein de l'administration, des principaux intérêts économiques, et de l'opinion publique en général. Alors que la politique consiste à exprimer des points de vues conflictuels sur les politiques à suivre, l'objectif d'un Gouvernement est de réconcilier ces divergences.

On ne porte pas atteinte à la position d'un leader national en soulignant que sa fonction comporte une importante dimension symbolique. Bien qu'il ne soit pas possible pour un Président ou un Premier ministre de prendre de pures décisions technocratiques ou de prendre part aux marchandages quotidiens, les fonctionnaires et ceux qui s'occupent des négociations politiques ne peuvent pas imposer un « leitmotiv » qui à la fois unifie et rende homogène l'action d'un Gouvernement. Ce leitmotiv peut manquer de nuance, comme dans une grande partie de la rhétorique de Margaret Thatcher. Il peut également être flou, comme dans la rhétorique du général de Gaulle. Le succès de Ronald Reagan, expert dans l'art des symboles imprécis au contraire de Jimmy Carter, dont les qualités technocratiques étaient bien supérieures à ses dons de présentation, nous rappelle combien il est important qu'un leader national puisse communiquer avec succès avec la nation.

En Amérique et en France, le Président est à la fois chef du Gouvernement et de l'Etat. Ce dernier rôle fait d'un seul homme politique le Président du peuple entier, alors que sa première fonction le limite, en raison de son caractère représentatif, à gouverner au nom d'une majorité de l'électorat (généralement inférieure à 60 %). Un Premier ministre britannique n'a pas l'obligation symbolique de représenter le pays tout entier ; c'est le rôle de la reine. Néanmoins, dans le domaine de la politique étrangère, qui concerne tout spécialement le Premier ministre (14), le pays tout entier est engagé par l'action entreprise.

Les institutions gouvernementales influent sur la manière d'entre-

(13) La difficulté dans l'expression de cette distinction en français est bien décrite par Arnold Heidenheimer, *Politics, Policy and Policy as Concepts in English and Continental Languages*, *Review of Politics*, 48, 1, 1986, 3-30.

(14) Voir Rose, *British Government : the Job at the Top*, p. 32 ff.

prendre cette gestion politique. Les élections séparées du Président et des Assemblées en Amérique et en France créent une situation d'indépendance apparente et des marchandages à partir de bases électorales séparées. A l'inverse, le Premier ministre britannique est choisi parce qu'il est le leader du plus grand parti de la Chambre des Communes. Il est donc ainsi bien plus facile de contrôler le Parlement, car le Premier ministre peut normalement être sûr d'y obtenir une majorité des voix. La recherche de l'équilibre des intérêts au sein de la majorité des membres du Parlement n'est qu'un des aspects de la gestion du parti.

La tâche d'un Président américain est certainement bien plus difficile en ce qui concerne la gestion gouvernementale que celle de ses homologues britannique et français. C'est bien au Congrès qu'il échoit de définir si un projet de loi va devenir une loi, au contraire de ce qui se passe en Europe où les lois et les décrets émanent pour l'essentiel du pouvoir exécutif. Le pouvoir d'attribution des fonds que possède le Congrès lui donne une base pour exercer un contrôle serré sur l'action du pouvoir exécutif. Presque aucune fonction n'échappe à la vigilance du Congrès, et dans de nombreux domaines, l'influence du Congrès peut être aussi forte ou même plus forte que l'influence du Président (15).

En revanche l'exécutif français a des pouvoirs considérables, aussi bien en matière réglementaire que budgétaire. Un Premier ministre britannique peut aussi invoquer la loi sur le secret d'Etat (*Official Secrets Act*, 1919), et le dogme de la responsabilité collective pour isoler la fonction exécutive de la fonction représentative exercée par le Parlement.

La politique des partis et les résultats électoraux qu'aucune constitution démocratique ne peut réglementer influent sur le degré de persuasion que doit revêtir la gestion politique. Et si la gestion d'une organisation est définie comme l'art de lui faire servir les objectifs qu'elle s'est définis, alors on peut considérer qu'Harry Truman a donné la définition classique de la gestion comme persuasion : « Me voici, toute la journée à essayer de persuader les gens de faire ce qu'ils devraient en ayant assez de bon sens pour le faire sans que je les en persuade. Voilà en somme ce que l'on entend par les pouvoirs du Président » (16).

Puisque aussi bien le Parti démocrate que le Parti républicain

(15) Voir par exemple Herbert Vaughan, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington DC, The Brookings Institution, 1981.

(16) Cité dans Richard Rose, *Managing Presidential Objectives*, New York, Free Press, 1976, p. 26.

sont des coalitions floues, tout Président va devoir consacrer beaucoup d'efforts à persuader ses partisans plutôt qu'à les faire marcher au pas. Du fait de leurs bases électorales différentes les membres du Congrès peuvent toujours préférer leur circonscription à l'étiquette de leur parti. Et quand le Président et le Congrès ne sont pas du même parti, alors de solides liens partisans au Congrès affaiblissent le Président.

En Grande-Bretagne, on attend de la concurrence entre partis et des résultats des élections une majorité absolue à la Chambre des Communes en faveur d'un seul parti. Etant donné que le Premier ministre en tant que chef de parti partage le même sort que les membres du Parlement dans un vote de confiance, et dans une élection générale, il est possible d'obtenir un haut niveau de discipline au sein des partis (17), même si la tâche n'est pas toujours facile, car les partis conservateur et travailliste sont formés eux-mêmes de coalitions de factions et tendances disparates. Mais cela s'avère tout de même bien plus aisé que la gestion de plusieurs partis, condition essentielle du Gouvernement de coalition, et caractéristique habituelle des Gouvernements d'Europe continentale (18).

La V^e République démontre que des traits importants de la Constitution sont dépendants des résultats électoraux. Une certaine ambiguïté inhérente à la Constitution de la V^e République concerne les relations entre le Président et le Premier ministre. Chaque Président a cherché à rendre sa fonction prééminente. Les trois premiers Présidents n'ont eu aucune difficulté à le faire, car ils pouvaient compter sur le soutien d'une majorité des membres de l'Assemblée nationale. La coopération ne pouvait pas être imposée, mais on pouvait y compter pour maintenir le Premier ministre en position subordonnée (19).

Depuis l'élection de François Mitterrand en 1981, le parti est devenu une variable indépendante. Parce que l'élection du Président en 1981 a été prolongée par l'élection d'une majorité de gauche à l'Assemblée nationale, Mitterrand a pu adopter ce que Hayward

(17) Certes, il ne s'agit pas d'une discipline à 100 %, mais elle reste nettement plus marquée que ce que l'on observe dans d'autres pays européens — pour ne pas parler des Etats-Unis. Voir Richard Rose, *British MPs : More Bark than Bite ?*, et autres contributions dans Ezra N. Suleiman (ed.), *Parliaments and Parliamentarians*, New York, Holmes & Meier, 1986.

(18) Voir David Butler, *Governing Without a Majority*, 2^e éd., Londres, Macmillan, 1986.

(19) Voir Ezra Suleiman, *Presidential Government in France*, in Rose and Suleiman, *op. cit.*, p. 112 ; Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, Londres, Hutchinson, 1979, chap. 1 à 6 ; Jean Massot, *Le chef du Gouvernement en France*, Paris, La Documentation française, 1979.

décrit comme « la conception gaulliste de sa fonction » (20). Mais après la victoire de la droite en 1986 les élections à l'Assemblée nationale imposèrent un non-socialiste comme Premier ministre : Jacques Chirac. Le Président a dû accepter ce changement de statut, exprimé par le terme ambigu de « cohabitation ».

Que le critère soit la taille du Gouvernement central, ou l'autorité du leader national vis-à-vis d'autres leaders au sein de ce Gouvernement, la conclusion reste la même : les leaders politiques en Grande-Bretagne et en France peuvent exercer plus de pouvoir au sein du Gouvernement ou de la société que le Président des Etats-Unis. La Présidence américaine est relativement faible. Le poids de la population, l'économique et le militaire aux Etats-Unis ne reflètent pas de façon exacte le pouvoir réel de la Maison-Blanche. Si on transplantait les institutions américaines plus ou moins telles quelles dans une petite démocratie européenne, on n'aurait pas l'impression que ce pays ait un leader « fort ».

Bien qu'il y ait des différences considérables entre l'élection d'un Président français et celle d'un Premier ministre britannique (élu par le Parlement) les deux fonctions se ressemblent en ce qu'elles créent une position d'autorité relativement centralisée à l'intérieur d'un Etat, qui est lui-même, l'une des principales institutions de la société. Tant qu'un Président français a la majorité à l'Assemblée nationale, sa fonction peut avoir un maximum d'influence au sein du Gouvernement, car les ministres sont clairement subordonnés au Président, alors que les ministres britanniques sont collègues. Néanmoins, le lien qui existe entre la position d'un Premier ministre britannique et une majorité parlementaire signifie que tant qu'un seul des partis détient la majorité, un homme politique britannique est protégé contre les risques d'une cohabitation à la française ou à l'américaine.

III. — VARIATIONS A L'INTÉRIEUR DES NATIONS DU FAIT DES ÉVÉNEMENTS ET DES PERSONNALITÉS

Une fonction fixe les paramètres qui permettent à un homme politique d'agir. Toutefois, les stipulations plus ou moins formelles des règles et les ressources d'une fonction ne peuvent pas déterminer ce qui sera fait au sein de paramètres donnés. A l'intérieur de ces

(20) J. E. S. Hayward, *Governing France : the One and Indivisible Republic*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1983, p. 97.

limites, les préférences personnelles d'un Président ou d'un Premier ministre peuvent avoir une grande importance (21). Les événements aussi sont significatifs ; des crises quotidiennes tendent à rendre inutile toute tentative de planification, et des crises majeures (guerre ou catastrophe intérieure) peuvent modifier les paramètres et réduire le champ d'action d'un homme politique (ex. Watergate) ou l'élargir (ex. la mobilisation des masses dont Churchill put bénéficier après Dunkerque).

Pour utiliser le langage abstrait des sciences sociales, nous pouvons dire que les actes d'un leader national traduisent l'interaction des pouvoirs de la fonction, des événements, et de sa personnalité. Mais dans les situations concrètes, on met toujours l'accent sur l'un ou l'autre de ces aspects. Pour des raisons de clarté, l'importance relative des événements et de la personnalité sont ici traitées à part, mais le point crucial à garder à l'esprit est que chaque élément ne constitue que l'une des variables contenues dans un résultat à variables multiples. Les sociologues, comme les constitutionnalistes ont du mal à traiter d'événements uniques. Leur activité tend à la généralisation alors que les événements critiques sont, par définition, spécifiques. Par exemple, une étude sur la fonction du Premier ministre britannique qui néglige les possibilités d'action en temps de guerre, ne rendrait pas compte d'un exemple de pouvoirs *temporairement* élargis jusqu'à des limites nouvelles. De même, toute étude portant sur les aptitudes de Winston Churchill doit bien tenir compte de ce que sa personnalité l'avait *empêché* d'atteindre la fonction la plus élevée de la nation, jusqu'à ce que la débâcle de 1940 le mette en situation de l'exercer (22).

Depuis la guerre, la Présidence des Etats-Unis a été particulièrement vulnérable aux secousses provoquées par les événements. L'analyse statistique de l'impact des activités économiques sur la popularité du Président doit systématiquement ajouter la prise en compte de variables attachées aux événements (23). Parmi les événements imprévisibles et uniques en leur genre, citons la guerre

(21) Il se peut aussi que le leader d'un parti ne soit, en réalité, que son porte-parole, mais de telles considérations ne sont pas pertinentes ici. Le point de vue du présent auteur à ce sujet est exprimé dans Richard Rose, *Do Parties Make a Difference ?*, Londres, Macmillan, 2^e éd., 1984. Voir aussi F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties*, Londres, Sage Publications, 1982.

(22) Voir Dennis Kavanagh, *Crisis, Charisma and British Political Leadership*, Londres, Sage Professional Papers in Political Sociology, n° 006-01, 1974.

(23) Voir par exemple Kristen Monroe, *Presidential Popularity and the Economy*, New York, Praeger, 1984.

de Corée en 1950, l'assassinat du Président Kennedy en 1963, la participation américaine à la guerre du Viêt-nam dans les années soixante, ainsi que l'affaire Watergate qui provoqua la démission du Président Nixon en 1974. L'une des raisons pour lesquelles Ronald Reagan jouit d'une bonne image de marque est qu'il n'y a pas eu d'événement catastrophique (même mineur, comme la prise d'otages américains en Iran) pendant sa Présidence.

La V^e République a été créée à la suite des guerres d'Indochine et d'Algérie qui avaient sapé l'autorité et la légitimité du Gouvernement de la IV^e République. Les événements de Mai 1968 ont eu un impact bien plus grand à Paris que dans tout autre pays européen. En 1958, les événements ont contribué à la création d'une République avec un Président investi de pouvoirs considérables. Par contre, les événements de 1968 visaient à réduire l'autorité de l'Etat.

Le Gouvernement britannique d'après-guerre a connu une période relativement calme. Des événements qui causèrent quelque agitation, comme l'affaire Profumo, qui a embarrassé Harold MacMillan en 1963, étaient quand même assez banals. Le conflit de Suez, en 1956, qui obligea Anthony Eden à donner sa démission, n'a pas apporté de changement par la suite dans la façon de faire du Premier ministre, bien qu'il s'agît d'un abus de pouvoir grossier vis-à-vis de ses collaborateurs du Cabinet et du Parlement. La guerre des Malouines de 1982 a suscité un sentiment d'autosatisfaction plutôt qu'une revendication de réforme des institutions. Le soutien électoral qu'elle a apporté au Premier ministre a été considérable, mais sans incidence réelle sur la fonction elle-même.

La grève des mineurs, qui réduisit la semaine de travail à trois jours à la fin de l'administration d'Edward Heath en 1974, a été perçue comme un défi lancé à l'autorité du Gouvernement. Le Premier ministre appela le pays aux urnes pour obtenir l'adhésion de l'électorat à sa politique sociale. Cela lui fut refusé, comme le soutien massif aux grévistes d'ailleurs. Comme souvent en pareil cas, les événements suscitèrent une réaction en faveur de la conciliation, mission qui convenait parfaitement à Harold Wilson à ce stade de sa carrière. Depuis 1979, l'administration Thatcher a démontré que le prétendu pouvoir des syndicats à l'égard du Gouvernement était loin d'être invincible. La crise de 1974 paraît donc maintenant comme une aberration plutôt que comme une conjoncture critique.

Bien que les facteurs personnels soient souvent accessoires pour gouverner, chaque titulaire de la charge dispose d'une certaine marge de choix. Dans le cadre d'un ensemble de contraintes imposées par la fonction et les événements, un homme politique est libre de décider

quelle sorte de leader il veut être, et de tels choix ont des conséquences politiques.

« L'art du possible » est une règle de prudence qu'on a tendance à oublier quand on débat de ce qu'un Président ou un Premier ministre, fait en réalité. Le processus de sélection qui porte à la fonction politique la plus élevée, non seulement permet, mais parfois encourage, la diversité. En effet, un prétendant à cette fonction peut obtenir des voix simplement parce qu'il est différent du titulaire de ladite fonction.

Le travail de recherche le plus approfondi portant sur l'identification des différents rôles que peut tenir un leader politique a été réalisé aux Etats-Unis (24). Ces études font ressortir qu'un Président doit jouer de multiples rôles et satisfaire à d'innombrables obligations. Un grand nombre de ces rôles (celui de commandant en chef des forces armées, la présentation du message sur l'Etat de l'Union au Congrès, l'établissement du budget) font partie des exigences de la fonction. Mais l'aptitude à bien faire dans des rôles spécifiques relève évidemment des qualités personnelles.

A titre d'exemple, Lyndon Johnson était un excellent gestionnaire des relations avec le Congrès, mais il était peu doué pour les affaires étrangères et la défense. Par contre, John F. Kennedy s'intéressait aux affaires étrangères et à la défense nationale, mais peu aux affaires intérieures, tout au moins au début. Ronald Reagan est à l'aise dans les discussions, tandis que Jimmy Carter et Richard Nixon préféraient s'exprimer par écrit. Dwight D. Eisenhower a apporté à la fonction une réputation de héros national, qu'il a préservée en faisant des déclarations publiques floues et obscures. Quant aux aptitudes de Gerald Ford en matière de relations publiques bien qu'acceptables pour un membre du Congrès, elles n'étaient pas à la hauteur des exigences d'une Présidence contemporaine.

En Grande-Bretagne, Margaret Thatcher s'écarte de l'image standard, aussi bien par sa volonté de gouverner que par celle de présider le Gouvernement. Elle consacre son énergie et son intelligence à chercher à maîtriser les problèmes du Gouvernement, et à faire savoir à ses collègues comment elle souhaite les voir résolus. Le fait qu'elle cherche à être *celle qui prend les décisions* au nom du Gouvernement britannique suffit à agacer les fonctionnaires et ses collègues du Cabinet. Ce n'est pas uniquement une réaction à sa forte personnalité, mais c'est aussi une réaction de surprise car les

(24) Voir Clinton Rossiter, *The American Presidency*, Londres, Hamish Hamilton 1957 ; Richard E. Neustadt, *Presidential Power*, New York, John Wiley, 1960 ; James David Barber, *The Presidential Character*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972.

autres Premiers ministres cherchaient justement à *ne pas être* le décideur central du Gouvernement. Dans le cas de Winston Churchill, de 1951 à 1956 — il n'était plus très jeune — cela pouvait s'expliquer par sa mauvaise santé, et dans celui d'Anthony Eden, par un manque de connaissance en matière de politique intérieure.

Il est plus intéressant d'étudier les cas où un Premier ministre a volontairement *choisi* de ne pas jouer un rôle interventionniste dans les différents secteurs de l'activité gouvernementale. Aussi bien Harold Macmillan que Clement Attlee ont apporté une grande expérience du Gouvernement de la Grande-Bretagne au 10 Downing Street. Mais Attlee était prêt à se contenter d'être le simple Président d'un Cabinet où le poids d'autres ministres, par exemple Ernest Bevin et Stafford Cripps, était reconnu comme décisif. Macmillan a préféré intervenir de façon très sélective, sur des sujets qu'il considérait comme primordiaux laissant aux autres le soin de s'occuper de la majeure partie des sujets traités. Neil, Kinnock, s'il lui est donné de devenir Premier ministre, adopterait probablement une attitude non interventionniste. D'abord parce que ce comportement serait bien accueilli après l'attitude dominatrice de Mme Thatcher. Ensuite, et ce serait une autre bonne raison, parce que Kinnock n'a guère d'expérience en matière de Gouvernement. Il serait en effet le seul parmi les Premiers ministres, depuis l'époque de Ramsay Macdonald, à n'avoir jamais occupé une fonction à Whitehall (25).

En France, le rôle de Président varie selon la personnalité du titulaire. De Gaulle aborda la Présidence avec une idée bien caractéristique de l'Etat ainsi que de la politique. Par contre, l'orientation de Mitterrand est issue de son expérience de plusieurs décennies en tant que parlementaire et ministre. Pompidou se distinguait par le fait qu'il a pu jouer deux rôles : celui de Premier ministre sous de Gaulle, puis celui du Président. Les différences qui existent entre les Premiers ministres français peuvent, en partie, s'expliquer par la diversité de leurs relations avec le Président. En tant que membre d'un parti qui n'est pas celui du Président, Chirac a de bonnes raisons partisans et personnelles pour s'imposer plus que ne le ferait un Premier ministre membre du même parti. Les Premiers ministres qui accèdent à leur fonction par la voie de l'Assemblée ou de la politique locale, comme Chaban-Delmas et Mauroy, ont probablement d'autres priorités qu'un Premier ministre qui a d'abord commencé comme technocrate, tel que Raymond Barre.

(25) Pour des données plus détaillées sur les cotes des leaders nationaux dans les sondages, voir Rose, *The Capacity of the President*, p. 62 ff.

IV. — LA CONJONCTION DES EFFETS

Du fait de l'interaction des exigences de la fonction, des événements et des qualités personnelles, les seules généralisations qui restent valables concernant la fonction de Président ou de Premier ministre sont celles qui expriment des concepts politiques universels et intemporels. Ceux-ci sont forcément peu nombreux et relativement peu spécifiques.

L'effet conjugué d'influences multiples est facilement perceptible à travers la cote mensuelle de popularité des Présidents et des Premiers ministres (26). Si les pouvoirs formels constituaient l'essentiel alors le taux de popularité de chaque titulaire de la charge serait sensiblement le même. Tel n'est pas le cas. Si, au contraire, les qualités personnelles d'une personnalité politique étaient l'élément déterminant, il y aurait des divergences de cotes entre les leaders politiques, mais on accorderait à chacun d'entre eux un taux constant pendant toute la durée de leur mandat.

En fait, la popularité d'un chef de Gouvernement a tendance à fluctuer pendant la durée de son mandat. Puisque la personnalité reste la même, ces fluctuations ne peuvent s'expliquer, comme cherchent souvent à le faire les journalistes, en fonction des qualités personnelles. Comme il n'y a aucun déclin linéaire constant de la popularité, le mouvement ne peut s'expliquer que comme la conséquence d'une déception de la part de la population qui se retourne contre celui qui a obtenu ses voix.

L'explication la plus vraisemblable de ces variations dans la popularité d'un chef de Gouvernement est que ce changement résulte des événements. Il se peut qu'il s'agisse d'événements « chocs », tels que la menace d'intervention militaire, ou un scandale au sein de l'équipe du chef de Gouvernement. Ou encore, un changement d'appréciation peut résulter d'une accumulation de ce qui semble de petits événements, surtout ceux qui concernent l'état de l'économie tels que le taux de la croissance, du chômage ou de l'inflation. Un homme politique n'est pas, bien sûr, personnellement responsable de telles tendances, mais quelle qu'en soit la cause, un chef de Gouvernement doit s'attendre à perdre de sa popularité quand les affaires semblent aller mal, et y gagner quand ça va bien.

Au long des décennies, les fluctuations cycliques peuvent exprimer des tendances à long terme. En Europe, une tendance séculaire

(26) *Ibid.*

majeure réside dans le déclin de l'importance attribuée à la politique nationale par rapport aux affaires internationales. Aux Etats-Unis, les événements en Iran ou en Amérique centrale restent aussi importants, sinon plus, que ce qui se passe aux Etats-Unis eux-mêmes. Dans un monde multipolaire, un Président est de plus en plus concerné par les, et vulnérable aux, événements qui se produisent en de multiples lieux. A l'inverse, en France et en Grande-Bretagne, les leaders ont une influence limitée à l'échelle d'un continent, dans un monde où les relations internationales sont devenues intercontinentales.

Ce déplacement n'est pas nécessairement au détriment des chefs de Gouvernement dans la Communauté européenne. Dans une réunion internationale au sommet, une seule nation peut être *primus inter pares*, ou à la limite, deux, si le Japon cherche à faire jouer son pouvoir économique croissant pour exercer une influence politique en conséquence. Mais la plus petite échelle de la Communauté européenne, et le caractère plus étroit et plus immédiat des intérêts économiques créent les conditions propices pour des contacts fréquents et une collaboration entre chefs des Gouvernements ce qui peut éventuellement apporter des avantages marginaux au niveau des rencontres mondiales au sommet (27).

Si on mesure la puissance d'un leader national comme le suggère Dahl (28), par sa capacité à influencer les événements dans un sens voulu et différent de celui qu'on attend généralement, alors tous les leaders peuvent s'attendre à l'érosion de leur pouvoir au fur et à mesure que chaque nation devient plus dépendante au sein d'une économie internationale ouverte. Ceci est vrai tant pour les nations débitrices comme le sont devenus les Etats-Unis, que pour les nations avec une balance commerciale positive. C'est aussi vrai pour les économies ayant connu une croissance continue, telle l'Allemagne que pour celles à croissance lente, telle la Grande-Bretagne.

Mais, le pouvoir détenu par un leader national n'est souhaitable que si l'on croit que le *Führerprinzip* est le plus important en politique. Les constitutions et politiques respectives des nations industrialisées de l'Occident rejettent cette idée. Chaque système politique comporte de nombreuses contraintes qui servent à écarter l'exercice arbitraire du pouvoir, parfois aussi des *checks and balances* qui repré-

(27) Voir Robert Putnam and Nicholas Bayne, *Hanging Together : the Seven-Power Summit*, London, Heinemann, 1984 ; César Merlini (ed.), *Economic Summits and Western Decision-Making*, Londres, Croom Helm, 1984.

(28) Voir Robert A. Dahl, *Who Governs ?* (New Haven, Yale University Press, 1961).

sentent autant d'obstacles à une prise de décision rapide et sans ambiguïté.

L'équilibre entre un leadership efficace et la souplesse varie entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France. Une partie de cette variation est organique, déterminée par la constitution nationale — cela est manifeste lorsqu'on compare les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Mais les constitutions sont des variables, comme le montre bien l'histoire de la France d'après-guerre. Bien plus, la plupart des déterminants essentiels du mode de direction adoptés par un leader national sont l'expression de circonstances politiques changeantes, de crises ainsi que des aspirations et des lacunes du titulaire de la fonction.

RÉSUMÉ. — L'établissement de comparaisons entre le Président américain, le Premier ministre britannique et le Président français et son Premier ministre s'articulent autour des concepts suivants : la carrière qui mène au sommet, les institutions et les pouvoirs du Gouvernement dans chaque système politique, les possibilités de variations à l'intérieur du pays et l'effet conjugué d'influences multiples sur leur cote de popularité.

JACQUES JULLIARD

La tentation du Prince-Président

« La République, moi je veux bien, pourvu que ce soit Napoléon qui soit roi... » Cette formule œcuménique, prêtée à un paysan du XIX^e siècle, signale bien, dans sa concision, l'étendue du problème constitutionnel en France : depuis le 21 janvier 1793, date de l'exécution de Louis XVI, tous les régimes qui s'y sont succédé ont souffert d'un déficit de légitimité. Tel est en somme le point de départ de Taine dans *Les origines de la France contemporaine*, ou de Renan, dans la *Réforme intellectuelle et morale*. Tel est aussi le point de vue d'un libéral comme Prévost-Paradol, qui écrit en 1868, dans *La France nouvelle* : « La Révolution a fondé une société, elle cherche encore son Gouvernement. »

Mais pourquoi ce problème de légitimité se pose-t-il en France avec une telle acuité ? C'est que nulle part ailleurs la cassure entre l'ancien et le nouveau n'a été aussi franche et que nul pays n'a théorisé à ce point l'essence de l'Ancien Régime — la monarchie — et du nouveau — la démocratie. Et surtout, c'est qu'en aucun autre pays, l'identité nationale n'est à ce point dépendante de la nature du pouvoir. A la différence de l'Angleterre, où le principe de continuité est assuré par la famille royale ; des États-Unis où ce rôle est joué par le texte de la Constitution ; ou même de l'Allemagne où il est tenu par la langue allemande, la France de la Révolution a voulu remettre en cause son assise la plus profonde : l'Etat, incarné dans la personne royale. Elle a littéralement voulu changer de base en substituant à ces deux piliers traditionnels de la monarchie française que sont le droit divin et la continuité historique, un principe unique : la souveraineté du peuple.

Partout ailleurs, l'histoire de la démocratie est l'histoire d'une greffe, ou à la rigueur, d'une naissance, comme aux Etats-Unis. En France, c'est l'histoire d'une substitution. Ce faisant, ce n'est pas seulement le détenteur du pouvoir que l'on change, c'est sa nature elle-même. L'évidente supériorité du principe monarchique sur les autres, c'est qu'il supprime toute contestation sur la personnalité du détenteur du pouvoir. A la mort du roi, son fils lui succède, ou à défaut le mâle le mieux placé dans l'ordre de succession. Ce caractère d'automaticité de la *Nomenklatura* monarchique soustrait le pouvoir à l'emprise de l'opinion, en fait un phénomène naturel, et non de culture. Cette procédure n'a pas seulement l'avantage d'éliminer, du moins théoriquement, tout flottement lors du passage du témoin : elle donne au pouvoir une évidence qu'aucun système méritocratique ne peut espérer atteindre. C'est cette extrême commodité, pour un ordre de valeurs à ses yeux subalterne, qui fait le principal mérite du système aux yeux de Pascal. Tout ordre rationnel suppose délibération, comparaison, dispute. La hiérarchie prédéterminée, en dépit de son arbitraire ou plutôt à cause de lui, nous débarrasse de cette occupation vaine qu'est la politique, tout obsédée de cette vanité : la dévolution du pouvoir.

Qu'à l'inverse, l'attribution du pouvoir suprême soit soumise au critère du mérite, et voici la contestation qui renaît. La compétition enlève au pouvoir l'essentiel de son prestige et même de sa dignité : qu'est-ce donc que ce pouvoir qui peut en théorie échoir au plus modeste d'entre nous ? En relativisant le pouvoir, la démocratie en mine le principe ; à la limite, elle tend à l'anarchie. Maints exemples historiques en témoignent : l'élu d'un scrutin aléatoire en portera toujours les stigmates et restera marqué du sceau de l'arbitraire. René Coty, dernier Président de la IV^e République, ne se releva jamais tout à fait des treize tours de scrutin qui furent nécessaires à son élection : au terme de cet interminable défilé de têtes, il était impossible d'imaginer que le vainqueur des urnes fût en même temps l'élu du destin ; que l'élu des hommes fût en même temps le préféré des Dieux.

Comme l'a montré Kantorowicz dans son livre classique sur les monarchies françaises et anglaises au Moyen Age (*The King's two bodies*), le roi est, à l'image du Christ qui possède une double nature, humaine et divine, un personnage double : il est détenteur à la fois, comme tout être humain d'une personne physique avec un corps, mais aussi d'un corps mystique qui s'identifie au royaume lui-même. Le roi est à la fois, en tant qu'individu le premier serviteur de la royauté, et en tant qu'institution, l'incarnation concrète du pouvoir.

Dans tout système politique, le pouvoir est au départ un principe abstrait : dans la monarchie, ce principe est, au sens propre du terme, *personnifié*. Rien de semblable dans la démocratie, où tout le pouvoir procède du peuple, c'est-à-dire d'une entité abstraite, qu'il est impossible d'appréhender concrètement, et qui, littéralement, n'existe pas en dehors des moments où elle se manifeste, et à travers ses manifestations elles-mêmes. Ses mandataires doivent, sous peine que soit confisquée à leur profit la souveraineté dont ils ne sont que les ministres, être aussi transparents que possible. Comme le Dieu des Hébreux, il ne supporte aucune image. La démocratie est l'expression la plus parfaite du système bureaucratique moderne décrit par Max Weber, qui repose sur l'anonymat de ses organes. On raconte qu'aux beaux temps de la IV^e République, le Président Henri Queuille, représentant parfait du système, confiait à ses collaborateurs que son plus cher désir était de ne pas être reconnu dans la rue par ses concitoyens. Il y parvenait d'ailleurs assez bien. Cela se passait, est-il besoin de le préciser, avant l'apparition de la télévision. Cette transparence de la démocratie idéale, Claude Lefort l'a bien traduite, en disant du pouvoir démocratique qu'il est un *lieu vide* : « La légitimité du pouvoir se fonde sur le peuple ; mais à l'image de la souveraineté populaire se joint celle d'un lieu vide, impossible à occuper, tel que ceux qui exercent l'autorité publique ne sauraient prétendre se l'approprier. La démocratie allie ces deux principes apparemment contradictoires : l'un, que le pouvoir émane du peuple ; l'autre, qu'il n'est le pouvoir de personne » (1).

De l'opacité personnelle du pouvoir monarchique à l'impersonnelle transparence du pouvoir démocratique, la transition est rude. Tandis que les Constituants de 1789 avaient laissé subsister au sein du nouveau Régime la monarchie française comme butte-témoin de l'ancien, ceux de 93 supprimèrent violemment toute apparence de continuité : la décollation de Louis XVI a été pensée et vécue par les contemporains comme un acte symbolique, comme la séparation d'un corps et d'une tête. Du jour au lendemain, les sujets furent appelés à devenir citoyens à part entière. Quant à l'image du maître, ils n'eurent pas à la rechercher ailleurs qu'en eux-mêmes. Subitement, le système politique français, qui était sous l'ancienne monarchie une imposante dramaturgie, se mua en un univers abstrait, symbolique, où le souverain n'était présent qu'à la manière de Dieu, dans les églises peintes par Saenredam : à travers le vide, par le truchement de son absence.

(1) *L'invention démocratique*, Fayard, 1971, p. 92.

Seulement, voilà : refuser l'image du maître, rompre d'un coup avec toute forme d'idolâtrie politique, n'est-ce pas trop demander à un peuple encore enfant ? N'est-ce pas transformer la parabole du *Contrat social* en articles constitutionnels ? Le fait est que les régimes qui se succèdent dans la première moitié du XIX^e siècle, Premier Empire, Restauration, Monarchie de Juillet, se situent au confluent de deux principes, celui de l'Ancien Régime et celui du nouveau. Du premier, ils retiennent l'idée d'une personnification du pouvoir ; du second, celle du consentement du peuple, à défaut de sa souveraineté : suivant la formule de Sieyès, à propos de la Constitution de l'an VIII : « La confiance vient d'en bas, le pouvoir vient d'en haut. »

Arrêtons-nous un instant à la formule impériale choisie par Napoléon Bonaparte pour « fixer la Révolution aux principes qui l'ont commencée ».

Il est clair que l'établissement de l'Empire (« la quatrième dynastie », comme on dira officiellement) permet une rupture avec la royauté des Capétiens. Non seulement on se réfère aux symboles de la dynastie carolingienne (l'aigle, la titulature), mais on joue sur l'homologie avec l'Empire romain. Celui-ci n'a-t-il pas été supporté par les citoyens de Rome, qui vouaient pourtant une baine mortelle à la royauté ? Formellement, l'Empire n'est qu'une modalité de la République. Le *Senatus-consulte* du 28 floréal an XII déclare que « le Gouvernement de la République est confié à un Empereur, qui en vertu d'un plébiscite au suffrage universel est "Empereur héréditaire des Français" ». Au début d'ailleurs, Napoléon s'intitule « Empereur par les constitutions de la République ». Le calendrier républicain est conservé jusqu'au 1^{er} janvier 1806 et, jusqu'en 1808 les monnaies portent la mention : « République française, Napoléon Empereur. » Ce mot Empire ayant été employé sous la Révolution au sens d'Etat, le nouveau régime détourne à son profit un hymne patriotique de 1791, tiré d'un air d'Opéra de Dalayra, pour en faire son hymne officiel. Les paroles en sont significativement républicaines.

« Veillons au salut de l'Empire,
 Veillons au maintien de nos droits.
 Si le despotisme conspire,
 Conspirons la perte des rois.
 Liberté, liberté, que tout mortel te rende hommage,
 Tremblez, tremblez, tyrans il faut expier vos forfaits.
 Plutôt la mort que l'esclavage,
 C'est la devise des Français. »

Il n'est certes pas question d'arbitrer ici entre ceux qui comme Michelet et Quinet font de Napoléon le destructeur de l'œuvre révolutionnaire et, ceux qui comme Taine, Thiers, mais aussi Aulard et Soboul en font le continuateur. Il est bien évident qu'à mesure que le temps passait, Napoléon s'éloignait de l'esprit de la Révolution et organisait son Empire comme une monarchie. N'en avait-il pas d'ailleurs restauré plusieurs des institutions les plus caractéristiques, l'hérédité et le sacre ? Et cela en dépit des réticences et du scepticisme de beaucoup de ses partisans, ce qui a permis à l'un des historiens actuellement les plus en vue de Napoléon, Jean Tulard, d'affirmer que « personne n'a pris plus au sérieux Napoléon empereur que nous ne prenons au sérieux M. Bokassa » ! (2). Cela n'empêche pas le même Jean Tulard d'observer un peu plus loin que « les soulèvements de 1830, dans l'Europe de Metternich, se font au cri de « Vive Napoléon » (3). Compromis entre l'Ancien Régime et la Révolution, le manteau impérial est un manteau d'Arlequin qui emprunte au premier la personnification du pouvoir, au second la référence, fût-elle formelle, à la souveraineté populaire. Notre paysan du début n'avait pas tort : l'Empire est bien une étrange République dans laquelle Napoléon est roi.

Le temps faisait son œuvre, et la légende dorée de l'Empire aidant, l'aventure napoléonienne, d'accidentelle et d'individuelle qu'elle était d'abord apparue, tourne carrément au mythe. Et surtout à l'archétype. Le modèle bonapartiste est né. En décembre 1848, la référence à l'épopée napoléonienne apporte au suffrage universel nouvellement conquis un supplément d'âme. Peut-être vaudrait-il mieux dire un supplément de corps. En tout cas un imaginaire. La République de 1848 reste un principe abstrait pour bourgeois intellectuels, pour poètes ou pour prophètes du socialisme. Mais le peuple la cherche. Il ne sait où la trouver. C'est pourquoi Louis-Napoléon Bonaparte, d'abord comme Prince-Président, ensuite comme empereur, reprend les formules de son oncle. Il s'agit toujours de terminer la révolution, de clore définitivement la période d'instabilité et de discorde commencée en 1789.

« La solution, dit un excellent historien du Second Empire, Alain Plessis, est dans l'alliage encore inédit de la démocratie et de l'autorité personnelle, dans l'ingénieuse combinaison du suffrage

(2) *Le concept d'empire*, Colloque du Centre d'Analyse des Systèmes politiques, sous la dir. de M. Duverger, PUF, 1980, p. 295.

(3) *Ibid.*, p. 299.

universel et d'un Gouvernement fort, dictatorial même » (4).

Comme le Premier Empire, le Second est une mosaïque de principes constitutionnels. « Quel Gouvernement que le mien ! L'impératrice est légitimiste, Napoléon-Jérôme, républicain, Morny, orléaniste. Je suis moi-même socialiste. Il n'y a de bonapartiste que Persigny, mais il est fou » persiflait l'empereur. Naturellement, dans cet étrange pâté de synthèse, l'autocratie comptait pour un cheval et la démocratie pour une alouette. Et un débat analogue à celui qui a pour thème le Premier Empire, se déroule à propos du Second. Pour l'historiographie républicaine de la III^e commençante, le Second Empire fut un régime dictatorial et liberticide. Mais plus récemment, une réaction a eu lieu qui souligne les aspects anticipateurs du régime. Un tempérament aussi libéral que René Rémond n'a pas craint de porter au crédit du Second Empire une « diffusion graduelle des idées politiques » et surtout une « progressive éducation de la démocratie » (5). Le compliment n'est pas mince, mais il est justifié. En dépit de sa tendance à manipuler les électeurs, le Second Empire a bel et bien été pour la France une période d'apprentissage du droit de suffrage. Certes, le bonapartisme ne compte pas sur le suffrage pour gouverner (6), mais il estime qu'on ne saurait gouverner contre le suffrage universel.

La III^e République dura près de soixante-dix ans : de tous les régimes qui se sont succédé en France depuis la Révolution, il détient le record de longévité. Et pourtant, que son accouchement fut douloureux ! Près de neuf ans s'écoulèrent entre la chute de l'Empire (4 septembre 1870) et l'élection de Jules Grévy (31 janvier 1879) qui marque l'établissement définitif de la République. Entre-temps, celle-ci ne fut pas proclamée moins de quatre fois : le 4 septembre 1870, à l'Hôtel de Ville, par Gambetta et Jules Favre ; le 17 février 1871, quand par le « pacte de Bordeaux », Thiers fut nommé « chef du pouvoir exécutif de la République française » ; le 31 août de la même année quand par la loi Rivet, il prit le titre de « Président de la République française » ; le 30 janvier 1875, quand à l'occasion du vote des lois constitutionnelles, l'amendement Wallon déclara que « le Président de la République... est élu par le Sénat et la Chamhre ». Or des trois hommes qui dirigèrent l'exécutif au cours

(4) Alain Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés*, Le Seuil, Nouvelle Histoire de la France contemporaine, 9, 1973, p. 21.

(5) René Rémond, *La vie politique*, t. II, 1848-1879, Colin, coll. « U », 1969, p. 225.

(6) « Dans un gouvernement dont la base est démocratique, le chef seul a le pouvoir gouvernemental », écrivit déjà Louis Napoléon dans sa brochure de 1839 : *Les idées napoléoniennes*.

de ces neuf années, et qui, bon gré mal gré, conduisirent la France vers le régime qui allait être le sien, Gambetta, Thiers et Mac-Mahon, aucun n'était favorable à ce système. Pour des raisons différentes et dans des contextes différents, tous trois étaient partisans d'un régime de type présidentiel. Gambetta tout d'abord, qui à la tête du Gouvernement de Défense nationale, gouverna la France, par la force des choses sans aucun contrôle et fit preuve dans ses fonctions d'un leadership si résolu qu'il lui aliéna définitivement beaucoup de modérés. Sa forte personnalité leur faisait craindre l'instauration sous ses auspices d'une véritable dictature républicaine d'opinion : telle est l'origine véritable de ses mécomptes ultérieurs. Quant à Thiers, c'est bien en somme d'un système présidentiel à l'américaine qu'il rêvait : la version initiale du texte proposé en 1871 par son ami Rivet prévoyait en effet que Thiers réunissait entre ses mains les fonctions de Président de la République et celles de Président du Conseil, n'était pas responsable devant l'Assemblée et ne pouvait pas la dissoudre. L'Assemblée, effrayée par cette concentration des pouvoirs, lui refusa ce privilège d'irresponsabilité. Les paradoxes abondent pendant cette période qui vit une Assemblée monarchiste imposer le système parlementaire à un quasi-républicain, Thiers qui penchait vers le présidentialisme ; sur proposition d'un catholique, Wallon, c'est cette même Assemblée qui installa juridiquement la République.

Quant à Mac-Mahon lui-même, il se fût volontiers effacé devant un monarque si les groupes monarchistes de l'Assemblée étaient parvenus à se mettre d'accord. En attendant il supporta avec une impatience croissante la tutelle parlementaire qui pesait de plus en plus lourdement sur lui.

Ainsi, de 1799 (coup d'Etat de Brumaire) à janvier 1879 (élection de Grévy) l'apprentissage par le peuple de la démocratie, conçue comme l'avènement d'un pouvoir impersonnel se fit sous l'égide d'institutions contraires et de chefs d'Etat (de Bonaparte à Mac-Mahon) convaincus de la prérogative de l'exécutif et de la nécessité à la tête de l'Etat, d'un personnage qu'on peut désigner du terme générique de « Prince-Président ».

A partir de 1879 au contraire, les tenants de l'anonymat l'emportèrent et le triomphe du système représentatif parut marquer la fin de la théorie du pouvoir épiphane. A la République des ducs succédait celle des chauves-souris. N'est-il pas symbolique que le premier titulaire régulier de la Présidence, Jules Grévy, ait été celui qui en 1848 s'était opposé à la création de cette institution, voulue par Lamartine, et qui pour les mêmes raisons s'était abstenu en 1875

lors du vote des lois constitutionnelles ? Ainsi la Présidence, qui avait été conçue comme une citadelle de l'espérance monarchiste au sein des institutions démocratiques recevait d'emblée une garnison républicaine. Alors que Thiers avait tiré au maximum son pouvoir provisoire dans un sens présidentialiste et même personnel, que Mac-Mahon, honnête factionnaire d'une République réputée intérimaire, s'était opposé de toutes ses forces à la montée du pouvoir de l'Assemblée, Jules Grévy appartenait à cette espèce d'hommes politiques gris, partisan de ce qu'Odile Rudelle a justement appelé la « République de l'abstention » (7).

Est-ce tout ? Sommes-nous au bout du compte ? En aucune façon, car désormais, c'est de l'intérieur du régime que monte l'aspiration à une plus grande personnalisation du pouvoir. On est tenté d'évoquer ici la tentative du général Boulanger. Mais avant lui, et de façon plus significative encore, ce sont des républicains authentiques qui rêvent d'un régime charismatique. La guérilla permanente qui de 1879 à 1882 opposa Grévy à Gambetta reposait sur une incompatibilité d'humeur elle-même fondée sur un désaccord constitutionnel. Dans le privé, Gambetta se déclarait partisan d'un « Prince-Président » élu au suffrage universel et responsable devant l'Assemblée ; au minimum, il eût voulu un Gouvernement de législation, reposant sur un pacte personnel entre le chef de la majorité issu des élections et la majorité de l'Assemblée. Bien plus tard, on retrouvera cette idée chez un Pierre Mendès France. A plusieurs reprises il s'est prononcé contre la souveraineté illimitée de l'Assemblée et pour un partage de cette souveraineté entre le Président et cette dernière. Opinion nettement minoritaire dans le camp des Républicains, favorables à l'omnipotence de la Chambre des députés, et pour cette raison doctrinalement hostiles à ces deux expressions du suffrage indirect qu'étaient le Sénat et la Présidence de la République. Et pourtant, c'est l'autre grande figure de la République opportuniste, Jules Ferry lui-même, qui prit en pleine crise boulangiste, le relais de son vieil ennemi Gambetta, décédé depuis 1882, pour défendre la Présidence de la République et notamment son droit de dissolution, sans laquelle elle n'était plus qu'une institution décorative (8). En pleine crise boulangiste, Ferry qui peu aupa-

(7) Odile Rudelle, *La République absolue 1870-1889*, Publication de la Sorbonne, 1982, p. 66.

(8) Lire dans le livre déjà cité d'Odile Rudelle, (p. 240-244) l'intégralité du projet de discours (non prononcé et conservé dans ses papiers gardés à la Bibliothèque municipale de Saint-Dié) en réponse au projet de révision constitutionnelle du Président du Conseil Charles Floquet (14 février 1889).

ravant (1885) a pu mesurer dans toute son étendue la vindicte et l'injustice parlementaires écrit ce qui suit :

« Mais cela crève les yeux et toutes vos consciences en répondent. Quand l'agitation plébiscitaire s'étend et se propage, quand un homme surgit et, sans autre programme que l'outrage au Parlement, se fait suivre par la multitude : cela ne veut pas dire que le pays aspire à des libertés nouvelles, cela signifie qu'il ne se sent pas assez gouverné. »

Arrêtons à cette fin du XIX^e siècle l'évocation d'un problème qui continue de projeter son ombre sur toute l'histoire politique et constitutionnelle du XX^e siècle français. Rouvier, Clemenceau, Millerand, Tardieu, Blum, Reynaud, Auriol, Mendès France s'y sont heurtés à tour de rôle, jusqu'à l'aube de la V^e République. Certes, à mesure que la République s'affermait dans les esprits, la tentation du Prince-Président s'estompe. Mais le malaise qui l'a suscitée subsiste : comment combler, à la tête de l'Etat, le déficit de légitimité que nous avons signalé en commençant ? La réponse du général de Gaulle était claire : il s'agissait d'y faire de nouveau coïncider la légitimité gouvernementale et la légitimité historique. Il a, à plusieurs reprises, souligné qu'il n'avait cessé, à partir de 1940, d'incarner cette dernière, y compris pendant les périodes où il était absent du pouvoir. Pétition de principe indémontrable, car il n'y a pas de définition de la légitimité historique, mais qui se justifiait pleinement dès lors qu'elle était acceptée par les Français. Mais comme il n'était pas du pouvoir de De Gaulle de fonder une cinquième dynastie, cette légitimité devait fatalement s'éteindre avec lui. D'où à partir de 1962, pour la désignation du chef de l'Etat, le recours au suffrage universel, qu'il faut considérer comme le seul substitut imaginable, le seul équivalent symbolique de la légitimité historique. L'institution présidentielle, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui en France, est le résultat de cette élaboration progressive. De l'élection présidentielle au suffrage universel, il convient donc de dire qu'elle n'est pas seulement un mandat, mais bel et bien un sacre.

Une telle évolution est-elle inévitable, et surtout doit-elle être considérée comme définitive ? On peut en discuter. La question du renforcement de l'exécutif et celle de la personnalisation du pouvoir ont été généralement liées en France. Pourtant elles sont distinctes. Même parmi les monarchistes, il y a toujours eu, comme sous la monarchie de Juillet, ceux qui, avec Thiers, dissociaient les deux fonctions au nom de la formule : « Le roi règne et ne gouverne pas », et ceux qui, avec Guizot, les réunissaient en affirmant : « Le

trône n'est pas un fauteuil vide », nous retrouvons ici, sous une forme négative, le mot même de Claude Lefort.

Qu'en est-il dans le monde moderne ? L'Angleterre n'a cessé au cours des siècles d'accroître la dissociation entre le pouvoir et l'autorité : elle s'en porte bien. La France, pour des raisons qui tiennent à la Révolution française, n'a cessé d'hésiter entre les deux formules. Sous la III^e République, elle a tenté d'aller dans le sens anglais, en dépit de certains soubresauts et des protestations de leaders politiques imbus d'une tradition régalo-jacobine. Depuis trente ans, c'est la version Guizot qui triomphe. Est-elle, comme on l'entend souvent dire, une conséquence des contraintes du monde moderne, sur le plan intérieur comme sur le plan extérieur ? Sans doute, la figure moderne du Prince-Président concentrant entre ses mains, avec le consentement de son peuple, le pouvoir politique et le pouvoir symbolique, est une solution d'urgence qui sanctionne le déclin probablement irréversible des systèmes parlementaires.

Mais on ne saurait non plus voir dans la politique une simple servante de l'économie et de la diplomatie. Sa grandeur peut être à certains moments de leur servir d'antidote. Loin d'incarner la nécessité, de lui résister. D'introduire une culture de liberté là où règnent les rapports de forces. Il y a peu, un ethnologue comme Pierre Clastres dressait devant nos yeux le tableau d'une société sans Etat au sein de la tribu primitive (9). A la tête de la tribu, il y a un chef qui ne dispose d'aucun pouvoir de coercition, qui ne dispose que de son prestige et qui ne règne que par la parole. S'agit-il d'un mythe ? Oui, probablement. Mais cette idée irréalisable reste une idée régulatrice et ce mythe celui de la démocratie elle-même.

(9) *La société contre l'Etat*, Ed. de Minuit, 1974, notamment p. 174-176.

RÉSUMÉ. — *Déclenché par la Révolution française, le déficit de légitimité qui pèse depuis sur notre politique a donné lieu tout au long du dix-neuvième siècle à des esquisses de solution que l'on peut résumer dans la formule du Prince-Président.*

Le Prince-Président s'efforce de réunir en sa personne la formule de l'Ancien Régime (la légitimité historique et personnelle) et celle du nouveau, la souveraineté populaire, combler le vide creusé par l'héroïque utopie républicaine, qui veut faire du pouvoir, selon la formule de Claude Lefort, un lieu vide.

PHILIPPE ARDANT

L'article 5 et la fonction présidentielle

Etrange destin que celui de l'article 5 de la Constitution de 1958 (1) : négligé, travesti, bafoué, il est pourtant essentiel. Placé en tête du Titre consacré au Président de la République, il vient avant l'exposé de son statut et de ses attributions, il ne lui confère ni compétences concrètes ni obligations précises, il ne fait qu'énoncer des devoirs sans portée juridique immédiate, il définit la fonction présidentielle (2). Dans son principe même, l'article 5 représente ainsi une innovation remarquable dans l'histoire constitutionnelle française : jamais encore depuis 1791 le Constituant n'avait jugé utile d'ouvrir sur un frontispice comparable l'énoncé des dispositions concernant une institution, pas plus qu'il ne s'était attaché dans le corps du texte à donner des indications aussi générales sur son rôle.

Pourquoi avoir rompu avec la tradition ? Même si la réponse n'est pas dans ce que l'on connaît des travaux préparatoires de la Constitution (3), il apparaît que la volonté de conférer au chef de l'Etat des pouvoirs réels dans l'exécutif bicéphale mis en place en 1958 a imposé comme une nécessité la définition des rôles et l'existence d'une clé pour régler entre le Président et le Premier

(1) « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités ».

(2) L'article 5 doit être complété par l'article 64 qui fait du Président « le garant de l'indépendance de la justice » et dont il n'est pas traité ici car son existence ne modifie pas l'analyse présentée.

(3) Même si on connaît les rédactions successives du texte, on est réduit à des supputations sur ses raisons d'être. Cf. G. Conac, l'article 5, in *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1980, p. 131.

ministre les conflits de frontières, entraînés par les lacunes et imprécisions du texte que les circonstances ne manqueraient pas de révéler. Peut-être aussi a-t-on estimé souhaitable de répondre par avance à qui s'inquiétait des ambitions du général de Gaulle et craignait l'instauration d'un pouvoir personnel ? La disposition symétrique de l'article 20, précisant qu'il appartient au Gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la nation, consacrait le partage des tâches, fixait à chacun ses charges et contrariait toute tentation de concentration des pouvoirs.

Ainsi compris, l'article 5 devient la référence obligée pour toute difficulté d'interprétation du statut ou des attributions du Président, il est indissociable de la suite du texte auquel il donne son sens, dont il est le fondement unificateur ; il constitutionnalise l'esprit de la fonction présidentielle. Celui-ci n'a pas à être recherché dans le rapprochement de l'ensemble des articles concernant le Président, il est inscrit d'entrée, en toutes lettres, dans le texte de la Constitution. Alors que le droit constitutionnel français est largement instrumental, c'est-à-dire qu'à condition d'en respecter la lettre on peut en utiliser à peu près comme on l'entend les règles et les procédures, l'article 5 offre la singularité de dicter au Président les buts qui doivent inspirer ses actes, et de restreindre par là sa liberté. En l'absence de dispositions similaires, ses prédécesseurs de la III^e et de la IV^e République disposaient d'une bien plus grande latitude dans l'emploi de leurs prérogatives ; qu'ils n'en n'aient pas profité ne supprime, ni ne réduit, la différence.

Pourtant, loin d'être le facteur de clarification que l'on aurait pu attendre, l'article 5, plus que tout autre, contribue à brouiller le débat sur la place du Président de la République dans les institutions. Sa rédaction l'expose en effet à une multitude d'interprétations. Des notions incertaines, insaisissables et controversées, dont on ne sait si elles relèvent du droit — et duquel ? constitutionnel ? administratif ? international ?, ce n'est pas indifférent —, de l'éthique et même, au dire de certains, du sport, y côtoient des directives fonctionnelles au contenu tout aussi imprécis (4).

Ouvert dès l'origine, le débat sur sa portée est resté sans solution incontestée et apparaît comme quelque peu anachronique tant la pratique s'est écartée du texte jusqu'à l'ignorer superbement.

Car les moins troublés par ces ambiguïtés ont été les Présidents de la République. Chacun selon son tempérament et au gré des circonstances a affecté de trouver dans l'article 5 le fondement d'une

(4) Il « veille », il « assure », il est « le garant ».

liberté d'action qu'il avait justement pour vocation de lui refuser. Tous ont tour à tour défini à leur convenance la fonction présidentielle, mettant l'accent sur tel des termes de l'article 5, capitalisant chacun l'apport de ses prédécesseurs. Cette révision constitutionnelle détournée et continue s'est déroulée dans un consensus quasi général, au point, peut-être, de faire apparaître comme provocateur qui prétend exhumer aujourd'hui le sens initial du texte de 1958.

L'entreprise n'est pourtant pas inutile. Car si la fonction présidentielle, affranchie de son fondement textuel, a ainsi acquis son autonomie, ce n'est pas sans variations, repentirs et retours en arrière parfois. Aussi rien ne permet de penser que sa version actuelle soit définitive. Demain peut-être, après-demain ou plus tard encore, on peut imaginer qu'un jour viendra où l'on sera heureux de pouvoir s'en remettre à l'article 5. Depuis mars 1986 déjà, il bénéficie d'un renouveau de considération, aux conséquences incomplètes cependant, car on ne revient pas en quelques mois sur des usages vieux de vingt-cinq ans et sur les facilités qu'ils donnent. Une évolution s'amorce peut-être, dont rien n'assure qu'elle sera linéaire, et qui aboutira à une pratique de la fonction présidentielle en accord avec la conception inventée par le Constituant. Cette conception pour être comprise suppose au préalable une lecture littérale de l'article 5.

I. — LE CONTENU DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE

S'il est permis de regretter que le Constituant n'ait pas été plus rigoureux dans le choix des termes utilisés pour définir la fonction présidentielle, on doit en même temps constater que celle-ci n'a pas fait l'objet d'une formule évasive, elliptique ou banale, énoncée au passage, et que l'on pourrait en conséquence considérer comme une clause de style secondaire et à tout dire négligeable. Le difficile débat auquel a donné lieu son élaboration et le soin apporté à en détailler les aspects traduisent bien, au contraire, la volonté de donner au futur Président de la République, alors qu'un jeu politique renouvelé allait se mettre en place, des éclaircissements sur son personnage. Où et quand agira-t-il, en quelle qualité, pour la sauvegarde de quels principes, de quels intérêts ? Questions prioritaires — laissant entière la détermination des instruments et des procédures, le texte en traitera plus loin — auxquelles l'article 5 répond.

On distingue traditionnellement trois aspects dans la fonction présidentielle : gardien, arbitre et garant. En s'en tenant à la lettre du texte, que recouvrent-ils ?

Le Président veille au respect de la Constitution

Le Constituant fait au Président l'honneur et la confiance de le nommer gardien de son œuvre. Mais sans toutefois lui donner une exclusivité. Le Président, en effet, dispose d'une mission limitée par la compétence attribuée au Conseil constitutionnel pour contrôler la constitutionnalité des lois et des règlements des Assemblées (5).

D'autre part, les règles au respect desquelles le Président doit veiller ont été considérablement élargies par le Conseil et englobent maintenant la Déclaration des Droits de 1789, le Préambule de 1946 et les principes à valeur constitutionnelle. Au-delà de son rôle de surveillance du jeu des mécanismes institutionnels, le Président est aujourd'hui le protecteur des droits et libertés (6). Enfin la Constitution ne peut être modifiée sans son accord — ou celui du peuple — et les pouvoirs publics réorganisés par référendum contre son gré.

Tout ceci n'est pas contesté. Les incertitudes apparaissent lorsqu'on se demande à qui le Président doit s'efforcer d'imposer le respect de la Constitution et sur les moyens dont il dispose alors. Les deux questions sont le plus souvent liées et commandent l'étendue du champ d'action présidentiel.

La Constitution apporte des éléments de réponse dans ses articles 54 et 61, donnant au Président le droit de saisir le Conseil constitutionnel d'un traité ou d'une loi non conforme, lui semble-t-il, à la Constitution. Mais doit-il s'en tenir là ? Peut-il, doit-il intervenir — et comment ? — si dans d'autres de ses activités le Parlement lui paraît violer les règles constitutionnelles (7) ? Qu'en est-il si l'atteinte vient du Gouvernement ? Si elle est le fait des particuliers ? En d'autres termes, faut-il limiter la fonction confiée au Président par l'article 5 à la mise en œuvre des procédures des articles 54 et 61, ou s'agit-il au contraire d'une mission générale et comment alors doit-il l'exercer ?

Une chose est certaine, le Président ne peut agir à la place d'une

(5) Et les tribunaux eux-mêmes vérifient la conformité à la Constitution des actes réglementaires et individuels.

(6) Cf. Jean Lacouture, *De Gaulle*, t. III, Paris, 1986, p. 581. Dans sa conférence de presse du 17 janvier 1979, Valéry Giscard d'Estaing revendiquera le rôle de protecteur des libertés des Français (cf. P. Avril et J. Gicquel, « Chronique constitutionnelle française », p. 367). François Mitterrand reviendra, à plusieurs reprises, sur la même idée (cf. Interview à *Libération*, 10 mai 1984).

(7) Situation qu'il est facile d'imaginer : commission d'enquête ou de contrôle empiétant sur une instance judiciaire, discussion lors d'une session extraordinaire d'une question non prévue à l'ordre du jour, etc.

autre autorité, il ne peut substituer sa décision à la sienne ni l'annuler, il ne peut corriger lui-même l'inconstitutionnalité. Il ne dispose pas non plus d'un pouvoir général d'empêcher.

Doit-il alors laisser faire, spectateur muet de ce qu'il ne peut éviter ? Peut-il au contraire — doit-il — alerter, mettre en garde, donner son avis, conseiller tant qu'il n'est pas trop tard, dénoncer ensuite ? Au risque de n'être pas suivi et de compromettre son autorité ?

Si à ces questions la Constitution ne donne pas de solutions, il serait cependant excessif de cantonner le Président à la mise en œuvre du contrôle de la constitutionnalité par le Conseil constitutionnel (8). Il garderait alors la Constitution au même titre que le Premier ministre, les présidents des Assemblées ou les parlementaires. En le chargeant de veiller sur elle, la Constitution n'a pas voulu cela seulement ; l'article 5 a des visées plus larges et entend bien lui confier un devoir général de rappeler au respect de la Constitution ceux qui s'en éloigneraient. Gardien de la Constitution, le Président l'est assurément à l'égard de tous. Mais en même temps, et c'est la faiblesse majeure de sa situation, sa mission n'est pas explicitement assortie — les articles 54 et 61 exceptés — des moyens spécifiques concrets de la remplir.

Il n'est pas entièrement désarmé pour autant mais toute son action repose, en l'absence d'indications constitutionnelles précises, sur un pouvoir d'interpréter la Constitution qui lui permettra parfois de s'opposer à sa violation.

Le gardien du texte en est nécessairement l'interprète. Comment en effet le Président pourrait-il prétendre le faire respecter s'il n'était habilité d'abord à dire ce qu'il impose ? Cela vaut pour l'exercice de ses propres pouvoirs : le Président définit lui-même ce que lui commande la Constitution. Chacun de ses actes suppose une interprétation au moins implicite de ses dispositions : lorsqu'il agit il doit y être autorisé par elles et ses abstentions auront parfois pour objet de les faire respecter. Ce sera là son arme essentielle pour couper court aux violations venant du Parlement ou du Gouvernement : il peut bloquer des décisions inconstitutionnelles engagées par d'autres : que l'on songe au refus de convoquer les Assemblées en session extraordinaire ou à celui de signer une ordonnance. Son interprétation de la Constitution s'impose souverainement, elle n'est soumise à aucun contrôle juridique, elle pourra cependant ouvrir une crise

(8) D'autant qu'il s'est servi deux fois seulement de ce pouvoir pour les traités et jamais pour les lois.

politique marquée par la démission du Gouvernement ou l'accusation de haute trahison avec les conséquences que l'on sait.

Mais l'interprétation ne se traduit pas toujours en actes, elle peut s'exprimer en paroles, en conseils, en avis. Elle lui sera demandée parfois : un ancien Président de la République peut-il être cité à comparaître devant une commission d'enquête parlementaire ? — comme il arrivera qu'il la donne spontanément : la procédure suivie pour l'adoption du budget est-elle régulière ? Ce ne sont plus ses pouvoirs qu'il s'agit d'apprécier, mais ceux d'autres acteurs du jeu constitutionnel qui se tournent vers le gardien de la Constitution ou que celui-ci alerte. La pratique a montré le caractère peu fréquent de ces interprétations, sur l'autorité desquelles on peut d'ailleurs s'interroger. Il apparaît, en effet, que le Président s'engage à découvrir car il n'est pas le Constituant et n'a pas au surplus les moyens juridiques d'imposer son point de vue. L'autorité de celui-ci est avant tout morale, les intéressés pourraient passer outre et le Conseil constitutionnel n'est pas lié. De leur côté, ses successeurs peuvent revenir sur son interprétation et le Président lui-même n'est pas juridiquement tenu par le précédent qu'il a créé. Les risques pris sont donc considérables et n'incitent pas à multiplier ces prises de position.

En définitive, même si veiller au respect de la Constitution est la première des responsabilités du Président, il ne s'agit pas d'un rôle très actif. Ses interventions seront spectaculaires mais somme toute espacées. En effet, dans un Etat de droit comme la France, les violations de la Constitution ne sont pas courantes et la plupart sont éliminées par des mécanismes correcteurs sans que le Président ait à s'en occuper. Il n'aura pas souvent à rappeler les règles du jeu et celui-ci se déroule sans lui.

Le Président arbitre

L'article 5 confère au Président un rôle d'arbitrage, mais la portée de celui-ci est singulièrement limitée. En effet, une double mission est tracée au chef de l'Etat : assurer d'une part le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et, d'autre part, la continuité de l'Etat ; et cette mission est assortie d'une précision sur la façon de la remplir : par l'arbitrage ; celui-ci n'est qu'un moyen au service d'une fin. Faute de l'avoir compris pour les uns, voulu comprendre pour d'autres, acteurs et commentateurs ont donné en majorité à la fonction présidentielle une extension démesurée : le Président aurait une compétence générale d'arbitrage, il serait l'arbitre universel. Or l'essentiel dans l'article 5 c'est la mission attribuée au Président

auquel il est indiqué, secondairement en quelque sorte, qu'il doit procéder par arbitrage, directive valant en même temps limitation des possibilités d'action présidentielles.

Le débat a été compliqué par l'affirmation que la notion d'arbitrage n'est pas claire, ce qui est vrai. Mais est-il si impératif de s'y arrêter longuement pour savoir si elle commande une attitude passive ou active de l'arbitre, si elle évoque les terrains de sport ou les prétoires, si elle relève du droit privé ou international... ? Ne peut-on s'accorder sur les éléments communs à toute conception de l'arbitrage ? En premier lieu, le fait que l'arbitre prend des décisions et qu'on attend de lui qu'il tranche en toute impartialité entre plusieurs points de vue, qu'il soit étranger aux intérêts qui s'opposent. Ce qui signifie concrètement que lorsque l'article 5 fait du Président un arbitre, il lui retire toute initiative en l'absence de conflit, il exclut le simple rôle de conseil et il lui impose lorsqu'il tranche de ne pas se comporter en homme de parti, de se tenir au-dessus du jeu politique. Ne soulève pas de difficultés non plus l'idée que l'arbitre reçoit un mandat limité, il est appelé à se prononcer sur des questions précises, il ne peut sortir du champ soumis à son appréciation. La portée de l'arbitrage se définit par référence à l'étendue du domaine où il est invité à s'exercer. On est alors tout naturellement renvoyé à l'article 5 pour définir l'étendue de l'arbitrage présidentiel.

Or, au contraire du rôle de gardien de la Constitution, la mission d'arbitrage n'a pas une portée générale puisque sont définis les domaines où elle est appelée à jouer, ce qui revient à exclure les autres. Et ces domaines sont relativement étroits : fonctionnement régulier des pouvoirs publics et continuité de l'Etat. Que leur délimitation exacte soit imprécise n'y change pas grand-chose. Cela pourra être gênant en certaines circonstances mais restera sans incidences importantes sur l'ampleur du champ ouvert à l'arbitrage présidentiel. En effet, même en prenant les deux expressions dans leur sens le plus large, on ne procédera jamais qu'à quelques rectifications de frontières, pour faire entrer dans les pouvoirs publics ceux qui ne figurent pas dans la Constitution (essentiellement locaux) (9) et pour englober dans la continuité de l'Etat celle des services publics. Le domaine de l'arbitrage n'en est pas bouleversé, et, en outre, à l'intérieur de celui-ci, le Président n'a aucun monopole et n'inter-

(9) G. Druesne, *Essai sur la notion de pouvoirs publics en droit français*, RDP, 1976, p. 1149.

viendra que pour résoudre quelques problèmes importants mais résiduels.

En effet, la mission du Président ici n'est plus de faire respecter la Constitution — même si la référence au fonctionnement *régulier* des pouvoirs publics crée une équivoque — mais de veiller à la bonne marche des institutions, ce qui est différent. L'accent n'est pas mis sur une conformité à la règle mais sur un déroulement dans le temps, sur la nécessité pour les institutions de fonctionner sans interruption, de façon « régulière », continue — d'où l'idée complémentaire de continuité de l'Etat. A la suite d'une défaillance, d'un vide, d'un conflit, c'est-à-dire de situations de fait sans lien avec une quelconque violation de la Constitution, il arrivera que le fonctionnement des institutions se bloque. La plupart du temps des mécanismes sont prévus et des responsables désignés pour y remédier, et la continuité sera rétablie en dehors du Président. Tous les problèmes de cette nature ne relèvent pas en effet de lui. Mais il se trouvera des hypothèses, peu fréquentes, où il lui appartiendra d'intervenir, d'arbitrer. La Constitution en prévoit deux : la désignation d'un successeur à un Premier ministre démissionnaire ou décédé, la dissolution de l'Assemblée nationale en conflit avec le Gouvernement (10).

L'article 5 est constant dans son souci de limiter la fonction présidentielle. Si le Président est invité à arbitrer parfois, ce n'est pas pour choisir la route — c'est là le rôle du Gouvernement — mais pour assurer la continuité de l'exécutif et faire trancher par le peuple un différend entre le Parlement et l'équipe gouvernementale. On est loin de l'arbitre régulateur de toute l'activité politique, pour ne pas dire du décideur suprême, inventé par certains.

Le Président garant

La fonction présidentielle n'a pas pour seule vocation de s'exercer dans l'ordre interne. Le second paragraphe de l'article 5 crée aussi des devoirs au Président en matière de défense de la souveraineté extérieure de l'Etat. De l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, des accords et traités, il est institué garant ; on conclut qu'il en est responsable et répond de leur respect.

(10) L'idée que la dissolution se rattache au pouvoir d'arbitrage présidentiel est d'ailleurs contestée. Le Président ne choisit pas entre plusieurs thèses, il n'impose pas non plus un compromis, il renvoie la solution du conflit au peuple qui, lui, est l'arbitre.

Ici encore il faut se demander sur quoi portent exactement ses responsabilités.

La lecture de la Constitution montre que ce rôle du Président se manifeste dans toute son ampleur, et de façon exclusive, en cas de crise grave désorganisant les pouvoirs publics. L'article 16 lui donne personnellement les moyens de la surmonter et on a pu alors qualifier sa situation de dictature temporaire. Mais il apparaît en même temps que le Président n'est pas seul en charge de l'indépendance, de l'intégrité du sol national, et du respect de la parole donnée par la France ou à la France. En sont responsables, en premier lieu, les autres pouvoirs publics constitutionnels : Parlement et Gouvernement. Il n'est qu'à relire l'article 16 pour constater qu'il en fait sans équivoque les défenseurs ordinaires de la souveraineté. Le Président n'est habilité à se substituer à eux que lorsqu'ils ne peuvent fonctionner. Il intervient en ultime recours, lorsque les premières lignes de défense ont été emportées.

De cette analyse on pourrait conclure qu'en dehors de ces circonstances dramatiques, le Président est privé de pouvoirs spécifiques ; dépourvu de tout rôle actif, il est en réserve, il veille. Sa mission de garant serait réduite, par la compétence concurrente des autres pouvoirs publics constitutionnels, à la dénonciation des menaces éventuelles sur la souveraineté — sans assurance sur l'effet de sa mise en garde —, au déclenchement de procédures destinées à empêcher qu'elle ne soit violée — on retrouve la saisine du Conseil constitutionnel —, au refus de signer des décisions qui, à son jugement, y porteraient atteinte. Il ne montre pas ici non plus le chemin, il s'efforce de faire respecter les sens interdits.

A une interprétation aussi restrictive on objectera sans doute que la Constitution fait ailleurs du Président de la République le chef des armées (art. 15) et lui confie la négociation et la ratification des traités (art. 52). Ce qui dépasse, et de beaucoup, le rôle étriqué dans lequel on semble vouloir ici cantonner le garant. Et on ajoutera que, combinés à d'autres (art. 13, al. 1 et 2 ; art. 14), ces dispositions ont pour effet de créer au profit du Président un domaine propre — qu'on l'appelle « réservé » ou autrement —, comprenant la politique étrangère et la défense nationale, où il agit à sa guise.

La prééminence présidentielle en ces matières est unanimement acceptée. Pourtant l'apparition de ces « chasses gardées » participe elle aussi de la tendance constante depuis 1958 à élargir la fonction présidentielle au-delà de la lettre de la Constitution. Ici elle s'autorise à conférer au Président l'exclusivité, ou au moins la primauté, dans des domaines partagés avec d'autres et où sa suprématie est pour le

moins contestable. Le Président en effet n'y dispose pas de pouvoirs propres (ceux de l'article 16 mis à part). Ceux-ci y sont, au contraire, soit répartis par la Constitution entre lui et le Premier ministre responsable de la défense nationale (art. 21) — ce qui peut être interprété comme attribuant à celui-ci la meilleure part, c'est-à-dire la conception, la définition du budget, des équipements..., pour ne laisser au Président que le commandement des armées, rôle décoratif en temps de paix et, il faut l'espérer, symbolique en temps de guerre —, soit exercés en fait en étroite coopération avec le Gouvernement et son ministre des affaires étrangères qui définissent la politique (art. 20) et détiennent les dossiers. Quel Président — garant, rappelons-le, de la parole donnée par la France — prendrait le risque de se voir refuser par le Parlement, de connivence avec le Gouvernement, l'autorisation de ratifier un traité négocié par lui seul ? Un tel camouflet n'aurait d'issue honorable que dans la démission.

Il reste que la fonction de garant n'enferme pas le Président dans un rôle passif où il ne serait pourvu en temps normal que de pouvoirs d'empêcher. Une telle vision serait trop réductrice : le Président peut prendre des initiatives et décider en effet. On conviendra, en même temps, que la Constitution ne lui donne pas une compétence générale et absolue, pour tout ce qui touche aux éléments de la souveraineté énumérés à l'article 5, mais des attributions ponctuelles qu'il ne peut guère exercer sans s'être assuré au préalable de l'accord du Gouvernement.

Au total, à l'inventaire, l'article 5 ne se révèle pas si riche qu'il permette de comprendre l'enthousiasme des Présidents se décrivant hardiment comme « en charge de "l'autorité indivisible de l'Etat" » (11), « le premier responsable national » (12), ayant « la première responsabilité politique de la France » (13), ou encore « le premier responsable des affaires publiques » (14) — pour s'en tenir à quelques-unes de leurs déclarations les plus célèbres. Et on ne distingue pas très bien comment ce texte pouvait contenir en puissance « le guide de

(11) Charles de Gaulle, Conférence de presse, 31 janvier 1964 (cf. Didier Maus, *Les grands textes et la pratique institutionnelle de la V^e République*, p. 16).

(12) Georges Pompidou, Conférence de presse, 10 juillet 1969, *ibid.*, p. 18.

(13) Valéry Giscard d'Estaing, Discours de Carpentras, 8 juillet 1977, *Pouvoirs*, n° 3, Chronique constitutionnelle, p. 183.

(14) François Mitterrand, Déclaration télévisée du 8 juin 1983, *ibid.*, n° 27, p. 194.

la France » (15), « le chef suprême de l'exécutif » (16), ou même un « juge-arbitre » (17).

Force est plutôt de constater, au contraire, que l'article 5 n'ouvre pas au Président de vastes espaces où il puisse développer une action sans contraintes, exercer des responsabilités cardinales. Les grandes options ne lui appartiennent pas plus que la conduite des affaires quotidiennes. Il a accès à certains domaines, toujours éminents mais en nombre limité ; la plupart du temps il n'en a pas le monopole et ses interventions y sont soumises à des conditions qui ne les rendent peut être pas exceptionnelles mais tout au moins peu fréquentes.

Quelle est donc, dans ces conditions, la conception de la fonction présidentielle consacrée par l'article 5 ?

II. — LA CONCEPTION DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE

En vérité c'est bien une dyarchie qu'institue la Constitution de 1958, et, dans cette dyarchie, si le Gouvernement n'a pas le rôle le plus noble, il dispose de la réalité du pouvoir. L'article 20 lui confère une compétence générale de définition et de conduite de la politique de la nation à laquelle, pour bâtir un rôle honorable, important mais non hégémonique, au Président, l'article 5 déroge ; il doit donc être interprété restrictivement. Ainsi se dégage une conception de la fonction présidentielle où le chef de l'Etat est en charge de quelques domaines essentiels dans lesquels, au surplus, il ne possède pas de pouvoir discrétionnaire. C'est un chef d'Etat parlementaire classique qui ne peut, en conséquence, sérieusement contrarier l'action du Gouvernement.

Le Président est en charge d'un certain nombre d'intérêts limitativement énumérés

La fonction présidentielle se limite à la défense des intérêts définis à l'article 5, ce qui signifie que le Président n'est pas en charge

(15) Ch. de Gaulle, dès le 28 décembre 1958. F. Mitterrand n'est pas loin de l'idée lorsqu'il s'écrie : « Ma tâche en ce moment de notre histoire est d'assurer la conduite du pays, de connaître pour les comprendre vos aspirations, vos besoins, de vous montrer la route à suivre. » Déclaration télévisée du 23 mars 1983, cf. cette *Revue*, n° 26, Chronique constitutionnelle française, p. 188.

(16) Georges Pompidou, Conférence de presse, 10 juillet 1969 ; Didier Maus, *op. cit.*, p. 18.

(17) F. Mitterrand, Déclaration à Europe 1, 9 décembre 1986, *Le Monde*, 11 décembre 1986.

des intérêts généraux de la nation, ou de l'intérêt national tout court — ce qui lui donnerait les pleins pouvoirs — il ne peut intervenir que dans les domaines relevant de sa fonction et par les procédures prévues par la Constitution. Il n'a pas le droit de se saisir d'une question si la Constitution n'a pas décidé qu'elle entrerait dans le champ de ses compétences. En clair : le Président ne peut faire ce qu'il veut et compléter à sa guise l'article 5. La liste des intérêts qu'il a mission de protéger est assez brève : le respect de la Constitution, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat, l'indépendance de la nation et l'intégrité du territoire, le respect de la parole donnée. L'ensemble n'est pas négligeable certes et ces domaines sont vitaux pour le pays, mais un choix a été fait qui laisse de côté, car l'énumération n'est pas indicative, mais bien limitative, non seulement tout ce qui concerne la société, l'économie, les finances, la culture et l'enseignement, domaines appartenant au Gouvernement, mais — quoi qu'il ait pu être dit parfois — des intérêts aussi importants que la sécurité intérieure, les acquis sociaux, la solidarité, la cohésion ou l'unité nationale (18), qui lui auraient permis, cette dernière surtout, de concurrencer le Gouvernement sur presque tous les terrains.

La Constitution consacre ainsi une conception de la fonction présidentielle s'exerçant sur les hauteurs loin au-dessus du quotidien de la vie nationale, mais où en même temps si le Président est en retrait il ne se désintéresse pas de l'action du Gouvernement car il doit être informé de tout — c'est pourquoi il préside le conseil des ministres, signe les ordonnances et les décrets, promulgue les lois, nomme les hauts fonctionnaires — afin de pouvoir intervenir quand il le faut pour faire respecter quelques principes et règles du jeu fondamentaux. Le Président n'agit pas lui-même, il met plutôt en garde, contrôle, déclenche des procédures protectrices au déroulement desquelles il n'est pas associé. S'il fallait définir sa fonction d'un mot, c'est celui de *tuteur* qui viendrait le plus spontanément à l'esprit. Il laisse agir, n'intervenant que pour contrôler les décisions les plus graves et protéger éventuellement la nation du désastre (19).

C'est en vain que l'on soutiendrait que cette conception a été remise en cause par la révision constitutionnelle de 1962. L'élection

(18) On ne saurait trop recommander de lire attentivement le texte de l'article sur ce point, ce qui éviterait des erreurs comme celle de Christian Fauvet, écrivant dans *Libération* du 8 décembre 1986 : « Dès lors que la France plonge dans le drame, un article de la Constitution s'impose à lui : il est le garant de l'unité nationale et de la paix civile. »

(19) Cf. Charles de Gaulle, Bayeux, le 16 juin 1946 (en annexe ci-après).

du Président de la République au suffrage universel a sans conteste renforcé sa légitimité et par là son autorité, mais elle ne transforme pas plus la fonction qu'elle ne modifie la liste des pouvoirs présidentiels. Elle ne saurait autoriser le Président à annexer de nouveaux domaines et à prendre des décisions que la Constitution remet en d'autres mains. Défendre qu'elle entraîne une nouvelle répartition des compétences serait admettre que la France a abandonné à la discrétion du Président la Constitution de 1958. Au surplus, s'il y avait bien eu en 1962 novation de la fonction présidentielle, il faudrait expliquer pourquoi elle n'a pas entièrement survécu aux élections législatives de 1986. Comment un changement de majorité parlementaire peut-il entraîner une réduction des pouvoirs constitutionnels du Président ? Et on peut risquer une comparaison : si demain les préfets étaient élus, cela leur donnerait-il qualité pour se substituer aux présidents de conseil régionaux ou généraux et aux maires dans l'exercice des compétences que la loi leur attribue en propre ? La réponse est, bien sûr, négative. Ce qui est incontestable c'est que l'élection au suffrage universel a modifié le rapport des forces entre le Président d'une part, le Gouvernement et le Parlement d'autre part. Mais si les Présidents ont pu en profiter pour étendre leurs pouvoirs, ils ne l'ont certainement pas fait dans le respect de la Constitution. D'ailleurs Charles de Gaulle avait répondu par avance à l'objection dans son allocution télévisée du 20 septembre 1962 où il proposait le nouveau mode d'élection « sans que doivent être modifiés les droits respectifs ni les rapports réciproques des pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire tels que les fixe la Constitution, mais en vue de maintenir et d'affermir dans l'avenir nos institutions vis-à-vis des entreprises factieuses... » (20).

Le vote acquis, très vite de Gaulle devait oublier ces propos et proclamer, au contraire, que l'investiture populaire transformait la fonction présidentielle. Pétition de principe, largement utilisée et acceptée depuis, mais qui tient lieu de démonstration.

Le Président exerce des compétences liées

Il faut revenir à l'idée que l'article 5 donne sens et unité à toutes les dispositions de la Constitution concernant le Président. Des règles précisant son statut, comme la durée du mandat, son caractère renouvelable, l'institution d'un collège électoral en rupture avec la tradition, manifestent le souci de conférer au titulaire de la

(20) D. Maus, *ibid.*, p. 50.

fonction présidentielle la continuité, l'autorité, la légitimité, indispensables à sa mission. Le lien est plus étroit encore pour les pouvoirs présidentiels, ils sont les attributs nécessaires de la fonction et ils ne peuvent être utilisés en dehors de son champ d'exercice.

Le Président n'est pas libre de renoncer, même de façon ponctuelle, aux missions que lui confie la Constitution. On sait qu'il s'agirait en effet d'une révision constitutionnelle déguisée (21). Lorsque l'un des intérêts essentiels dont il a la charge est en péril, il doit mettre en œuvre les pouvoirs — propres ou partagés — dont il dispose pour faire respecter la Constitution, assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, préserver la souveraineté de l'Etat. La violation ou la menace constatée, il ne peut rester passif, il doit agir, il ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider de son attitude et éventuellement de s'abstenir. En d'autres termes, sa compétence est toujours liée. Ainsi, lorsqu'une loi votée par le Parlement est inconstitutionnelle, il ne doit pas la promulguer : lorsqu'une ordonnance ou un décret n'est pas conforme au texte de 1958 il doit refuser de signer (22), si le Premier ministre est démissionnaire il doit procéder — rapidement — à son remplacement, si les conditions de mise en œuvre de l'article 16 sont réunies il doit prendre les mesures exigées par les circonstances. Il aura parfois le choix entre plusieurs procédures, par exemple lorsqu'une loi n'est pas conforme à la Constitution il pourra préférer provoquer une nouvelle délibération plutôt que de saisir le Conseil constitutionnel, mais il a l'obligation d'user de l'un des instruments que la Constitution met à sa disposition. Même le choix du moment, dernier refuge du pouvoir discrétionnaire, n'est pas entièrement libre puisque, chargé d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président ne peut attendre au-delà de l'usage et du raisonnable pour, par exemple, désigner un nouveau Premier ministre, nommer un ministre, signer une ordonnance.

Inversement, l'utilisation de ses pouvoirs en dehors des domaines où il est compétent ou dans un but autre que l'un de ceux prévus, constituerait un détournement de procédure. Il ne peut refuser de promulguer une loi si elle est conforme à la Constitution et de signer une ordonnance, ou un décret, ne mettant pas en cause les intérêts essentiels sur lesquels il veille. Ceci quel que soit son jugement sur

(21) Et peut-être même d'une haute trahison, cf. Jean Massot, *La Présidence de la République en France*, Paris, La Documentation française, 1986, p. 150.

(22) Cf. Olivier Duhamel, Ordonnances : signer ou ne pas signer ?, *Le Monde*, 11 avril 1986.

l'atteinte portée à d'autres intérêts — peut-être importants — et *a fortiori* sur l'opportunité du texte qui lui est soumis. Prétendre le contraire c'est accepter, en particulier, que le Gouvernement perde toute autonomie et que ses compétences soient absorbées par le Président de la République. Que devient alors l'article 20 ?

Il reste que le Président doit apprécier lui-même l'existence et parfois la gravité de l'atteinte ou de la menace sur l'un des intérêts protégés. Question de droit le plus souvent, le Président interprète la Constitution dans les conditions décrites plus haut, mais aussi de fait (les conditions du recours à l'article 16 sont-elles réunies ?). Sa compétence est liée car elle est finalisée, mais c'est à lui de déterminer s'il se trouve dans une situation où il est obligé d'agir. Son interprétation n'est pas discrétionnaire mais les contrôles qui pèsent sur elle sont imparfaits. Sauf dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel ne confirmerait pas l'existence de l'inconstitutionnalité qu'il avait cru découvrir dans une loi, les sanctions sont politiques, disproportionnées (Haute Cour) ou éventuelles et tardives (refus de la réélection). Cependant l'absence de compétence discrétionnaire commande que le Président motive ses actes par référence à la défense des intérêts dont il a la charge. La motivation peut rester implicite pour certaines décisions positives, mais s'il s'agit d'un refus, comme celui de signer un décret par exemple, le Président doit s'en expliquer.

Ne faudrait-il pas alors supprimer l'article 5 ? Ainsi compris en 1958, le Président représentait le respect du droit, la stabilité, la continuité, en face de coalitions changeantes que les auteurs de texte pensaient — dans le prolongement de la IV^e République — voir se succéder au pouvoir. L'hypothèse était celle d'une cohabitation, non pas avec un Gouvernement aux couleurs opposées à celles du Président, mais avec des forces composites passagèrement regroupées. Si le Président s'en tenait à ses pouvoirs constitutionnels, cette conception répondait d'ailleurs de façon satisfaisante aux problèmes posés par la non-coïncidence éventuelle entre les majorités présidentielle et parlementaire.

Mais c'est justement l'apparition d'une majorité regroupée autour de son nom qui devrait entraîner la transformation du rôle du Président.

Tous les Présidents de la V^e République ont en effet violé la Constitution dont ils ont pourtant la garde. Ils ont conçu leur rôle en se souciant moins de ce que leur imposait le texte que de ce que

l'état des forces politiques rendait en fait possible, sans qu'il soit question à aucun moment de se limiter aux responsabilités fixées par l'article 5, et *a fortiori* de descendre en dessous ; au contraire ils n'ont eu de cesse d'élargir leurs pouvoirs : toujours « toute la Constitution », jamais « rien que la Constitution », telle a été la pratique depuis 1958. Les Présidents ont pas à pas, ou d'un coup, en dépit de conjonctures parfois défavorables, poussé avec opiniâtreté la fonction présidentielle jusqu'aux limites politiquement acceptables. L'écart entre leur comportement et leur rôle constitutionnel est tel que l'entreprise qui consiste à tenter de retrouver le second donne parfois le sentiment paradoxal d'un exercice de droit constitutionnel fiction.

Cet écart pose au moins deux problèmes que l'on évoquera pour conclure.

— Est-il normal que le Président soit si peu astreint au respect de la Constitution que de telles déviations soient possibles ? L'absence de tout contrôle juridique direct sur les actes du Président est-il encore défendable alors, en particulier, que le Conseil constitutionnel assure un contrôle toujours plus poussé sur les décisions des élus de la Nation siégeant au Parlement ? Un déséquilibre se crée entre un législatif contraint au respect du droit et un Président agissant à sa guise.

— Si décidément la conception de la fonction présidentielle arrêtée en 1958 est inadaptée, si un consensus s'est établi sur une transformation du rôle du Président, si on n'estime ni possible ni souhaitable de revenir au texte, faut-il laisser subsister dans la Constitution un article, dès son origine, bafoué ?

ANNEXE

La fonction présidentielle vue par les Présidents de la République

Les Présidents de la République ont tous été amenés à exposer la conception qu'ils avaient de la fonction présidentielle (1). Il y aurait une étude intéressante à faire sur les situations dans lesquelles ils se sont exprimés : comme candidat légitimiste ou d'opposition, au lendemain de

(1) Les références renvoient aux ouvrages dont l'accès est apparu comme le plus facile. P. Avril et Jean Gicquel, *Chroniques constitutionnelles françaises*, parues dans *Pouvoirs* (la mention Chr. const. renvoie au numéro de cette revue). Didier Maus, *Les grands textes et la pratique institutionnelle de la V^e République*, Documentation française, 2^e éd., 1985 (Maus) ; Valéry Giscard d'Estaing, *Discours et déclarations*, Documentation française (Doc. fse).

l'élection, puis lorsque leurs pouvoirs risquaient d'être remis en cause (changement de Premier ministre, élections législatives en cours de mandat, candidature à un nouveau mandat), et enfin comme ancien Président. Et on verrait varier selon les circonstances l'idée que chacun se fait de sa mission en fonction de la conjoncture. On constaterait aussi que les références directes à l'article 5 sont assez exceptionnelles.

Ces prises de position sont trop nombreuses pour être toutes rapportées ici. Il a fallu faire un choix. Celui-ci a été plus facile pour Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing, qui se situaient dans la continuité du régime et lui ont — avec des nuances — essentiellement proclamé leur attachement, qu'avec Charles de Gaulle — double fondateur avec l'élaboration de la Constitution et la mise en œuvre d'une pratique — et surtout François Mitterrand. L'opposant ne concevait pas la fonction comme le Président assuré de l'appui de la majorité parlementaire, et le chef de l'Etat a tiré la leçon de la situation apparue en mars 1986 tout en s'efforçant de délimiter un domaine aussi large que possible.

Ph. A.

Charles de GAULLE

Bayeux, 16 juin 1946

Mais aussi tous les principes et toutes les expériences exigent... qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons...

Au chef de l'Etat la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement ; à lui la mission de nommer les ministres et d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du Gouvernement ; au chef de l'Etat la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'Etat tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens ; à lui la tâche de présider les conseils du Gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas ; à lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine ; à lui s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France.

L'Année politique, 1946, p. 245.

Déclaration devant le Comité consultatif constitutionnel

Le chef de l'Etat a pour rôle essentiel d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics... Le Président de la République, j'y insiste, est essentiellement un arbitre qui a pour mission d'assurer, quoi qu'il arrive, le fonctionnement des pouvoirs publics.

Avis et débats du CCC, 1960, p. 118.

Paris, place de la République, 4 septembre 1958

Qu'il existe, au-dessus des luttes politiques, un arbitre national, élu par les citoyens, qui détienne un mandat public, chargé d'assurer le fonctionnement régulier des institutions, ayant le droit de recourir au jugement du peuple souverain, répondant, en cas d'extrême péril, de l'indépendance, de l'honneur, de l'intégrité de la France et du salut de la République.

Maus, p. 9.

28 décembre 1958

Guide de la France et chef de l'Etat républicain, j'exercerai le pouvoir suprême dans toute l'étendue qu'il comporte désormais et suivant l'esprit nouveau qui me l'a fait attribuer.

Discours et Messages, t. III, p. 64.

4 novembre 1960

Il m'appartient d'assurer, quoi qu'il arrive, la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

Ibid., p. 250.

Allocution télévisée. 20 septembre 1962

Or, la clé de voûte de notre régime, c'est l'institution nouvelle d'un Président de la République désigné... pour être le chef de l'Etat et le guide de la France. Bien loin que le Président doive, comme naguère, demeurer confiné dans un rôle de conseil et de représentation, la Constitution lui confie, à présent, la charge insigne du destin de la France et de celui de la République.

Suivant la Constitution, le Président est, en effet, garant — vous entendez bien ? garant — de l'indépendance et de l'intégrité du pays, ainsi que des traités qui l'engagent. Bref, il répond de la France. D'autre part, il lui appartient d'assurer la continuité de l'Etat et le fonctionnement des pouvoirs publics. Bref, il répond de la République... Dans les domaines essentiels de la politique extérieure et de la défense nationale, il est tenu à une action directe...

Il va de soi que l'ensemble de ces attributions permanentes ou éventuelles amène le Président à inspirer, orienter, animer l'action nationale...

En somme... un des caractères essentiels de la Constitution de la Ve République, c'est qu'elle donne une tête à l'Etat.

Maus, p. 49.

Conférence de presse, 31 janvier 1964

... le Président, qui, suivant notre Constitution, est l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin... S'il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'Etat est

confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres, tout commande, dans les temps ordinaires, de maintenir la distinction entre la fonction et le champ d'action du chef de l'Etat et ceux du Premier ministre.

... la conception que le général de Gaulle a eue du rôle du Président de la République : à la fois chef suprême de l'exécutif, gardien et garant de la Constitution, il est à ce double titre chargé de donner les impulsions fondamentales, de définir les directions essentielles et d'assurer et de contrôler le bon fonctionnement des pouvoirs publics ; à la fois arbitre et premier responsable national.

Maus, p. 16.

Mémoires d'espoir, t. II, p. 68

(à propos des débats autour de la révision constitutionnelle de 1962)

Il faut ajouter que, notre pays étant ce qu'il est, le bon sens commande de n'y point confondre en une seule personne le rôle suprême du chef de l'Etat, à qui incombe le destin, c'est-à-dire le lointain et le continu, et la charge seconde de Premier ministre, qui, au milieu des saccades de toutes les sortes et de tous les jours, mène l'action du moment et dirige les exécutants.

Mémoires d'espoir, t. I, p. 35

(à propos de l'élaboration de la Constitution de 1958)

... ce que j'ai depuis longtemps voulu, que, désormais, le chef de l'Etat soit réellement la tête du pouvoir, qu'il réponde réellement de la France et de la République, qu'il désigne réellement le Gouvernement et en préside les réunions, qu'il nomme réellement aux emplois civils, militaires et judiciaires, qu'il soit réellement le chef de l'armée, bref qu'émanent réellement de lui toute décision importante aussi bien que toute autorité...

Georges POMPIDOU

Intervention à l'Assemblée nationale, 24 avril 1964

Le référendum a donné « la confirmation des pouvoirs dont dispose le Président pour orienter la politique de la France... (lui) donne le rôle déterminant qui lui revient pour l'impulsion comme pour la continuité... nous avons besoin d'un homme à la barre, cet homme-là ne peut être que le Président de la République ».

JO Débats, 941 et 950.

Déclaration à l'Assemblée nationale, 24 avril 1964

Mais je puis affirmer qu'il n'y a pas de domaine réservé et cela dans aucun sens, qu'en toutes matières, pour l'impulsion, la ligne générale, la continuité, je tiens le rôle du chef de l'Etat pour essentiel, mais que, par contre, je ne saurais continuer ma tâche, ni porter mes responsabilités qu'autant que je suis ou que je serais pleinement d'accord sur tous les aspects de la politique qu'il m'appartient, d'ailleurs, de conduire au fur et à mesure des événements avec le Gouvernement dont je dirige l'action.

Maus, p. 62.

Le nœud gordien, 1974

Notre Constitution, modifiée par le référendum qui a institué l'élection du Président de la République au suffrage universel, a clairement posé le principe de la priorité du chef de l'Etat... Le chef de l'Etat, investi directement de la confiance de la nation, est et doit être le chef incontesté de l'exécutif. C'est lui qui, avec son Gouvernement, doit définir la politique et la conduire... (le Premier ministre est dans une situation de) subordination fondamentale.

... Je suis convaincu que les futurs Présidents de la République seront amenés à intervenir dans la direction de l'Etat de façon constante, permanente, et à maintenir par l'action quotidienne cette suprématie qu'ils ne tiendront pas automatiquement du « coefficient personnel ».

Maus, p. 63-65.

Conférence de presse, 10 juillet 1969

... je crois que le choix qu'a fait le peuple français démontre son adhésion à la conception que le général de Gaulle a eue du rôle du Président de la République : à la fois chef suprême de l'exécutif, gardien et garant de la Constitution, il est à ce double titre chargé de donner les impulsions fondamentales, de définir les directions essentielles et d'assurer et de contrôler le bon fonctionnement des pouvoirs publics ; à la fois arbitre et premier responsable national.

... une telle conception comporte la primauté du chef de l'Etat qui lui vient de son mandat national et qu'il est de son devoir de maintenir.

Entretiens et discours, p. 107, t. I.

Présentation des vœux à l'Élysée, 2 janvier 1970

La sauvegarde de nos institutions constitue à mes yeux ma responsabilité première et personnelle...

Le Monde, 4 janvier 1970.

Réponse à Georges Alschuler, qui, lors de la conférence de presse du 23 septembre 1971 lui expliquait qu'il paraissait « plus engagé, qu'arbitre »

... gardez-vous de consulter le *Littré*, car vous y apercevriez que l'arbitre est quelqu'un qui dispose de tous les pouvoirs et qui décide souverainement.

Entretiens et discours, p. 116, t. I.

Valéry GISCARD D'ESTAING

Interview à La Croix, 4 mai 1974

Je suis persuadé que les Français ne veulent plus d'un Président pour chrysanthèmes et inaugurations. Ils sont maintenant attachés, comme je le suis, à l'idée du Président responsable des orientations de la politique du pays.

Réunion de presse, 25 juillet 1974

... pour moi, gardien des institutions, les institutions vont de soi, (je ne modifierai pas) un régime dans lequel les attributions du Président de la République, concernant l'impulsion de la politique, sont des attributions très importantes.

Le Monde, 27 juillet 1974.

Entretien avec Jacques Chancel, Antenne 2, 16 juin 1976

... ce n'est pas, dans nos institutions, seulement un arbitre, comme il l'était autrefois... c'était un peu un arbitre de touche, ce n'était pas un arbitre qui accompagnait le jeu. Il intervenait dans quelques circonstances pour donner une petite indication sur la vie politique. A l'heure actuelle, cela ne peut pas être seulement un arbitre parce qu'il a été élu sur quelque chose... c'est donc lui qui anime la politique d'ensemble...

Doc. fse, 1976, 8-9, p. 233.

Interview télévisée, 21 décembre 1976

... la mission du Président de la République c'est de maintenir l'unité nationale.

Doc. fse, 1976, t. 17-18, p. 529.

Conférence de presse, 17 janvier 1977

... le Président de la République a deux fonctions. Il doit assurer le bon fonctionnement des institutions. Il est, comme on dit, le garant des

institutions. Il est en même temps le protecteur des libertés des Français... (Mais il est aussi) quelqu'un qui représente, du fait de son élection, l'application d'une certaine politique, ou en tout cas la référence à un certain principe politique. Alors il y a, en effet, non pas ambiguïté, mais ambivalence dans les fonctions du Président de la République.

Doc. fse, 1977, p. 26.

Entretien accordé aux grands quotidiens régionaux, 20 mai 1977

... La Constitution définit, dans son article 5, le rôle du Président de la République. Cet article 5 indique d'abord qu'il est gardien de la Constitution. Gardien de la continuité de l'Etat, c'est une formule qui n'a pas de raison d'être pour les temps faciles. Elle indique la mission à remplir dans les temps difficiles... Il ne faut pas dire que la Constitution a été faite sur mesure pour le général de Gaulle.

Doc. fse, 1977, t. IV, p. 38.

Discours de Verdun-sur-le-Doubs, 27 janvier 1978

... Certains ont voulu dénier au Président de la République le droit de s'exprimer. Curieuse République que celle qui serait présidée par un muet ! ... le Président de la République n'est pas un partisan, il n'est pas un chef de parti. Mais il ne peut pas rester non plus indifférent au sort de la France. Il est à la fois arbitre et responsable... Parmi mes responsabilités j'ai celle de réfléchir constamment, quotidiennement, aux problèmes de l'avenir, et de mettre en garde les citoyens contre tout choix qui rendrait difficile la conduite des affaires de la France... le Président n'appartient pas au jeu des partis. Il doit regarder plus haut et plus loin, et penser d'abord à l'intérêt supérieur de la nation.

Maus, p. 18.

Interview à L'Express, 10 mai 1985

Dans un tel cas (alternance), le Président de la République ne peut garder que l'exercice de ses fonctions formelles... et la présidence du conseil des ministres. Cette présidence je comptais l'exercer comme étant simplement une présidence de séance...

Pouvoirs, 34, Chr. const., p. 167.

... les pouvoirs du Président de la République sont les mêmes que ceux de son prédécesseur de la IV^e République, « avec en plus le droit de dissolution et le pouvoir que lui confère le prestige populaire ».

Pouvoirs, 37, Chr. const., p. 172.

François MITTERRAND

Déclaration à l'Assemblée nationale, le 24 avril 1964

... les pouvoirs que le Président de la République prétendrait tirer des dispositions de l'article 5 de la Constitution de 1958, « le Président de la République garant de l'indépendance nationale », sont vidés de tout moyen d'exécution par les dispositions spéciales qui accordent au Premier ministre les pouvoirs dont il aurait besoin pour accomplir sa mission... Déjà nous connaissions ce secteur réservé qui a fait passer indûment les affaires étrangères, la défense nationale... sous la gouverne directe du Président de la République. Le secteur réservé violerait la Constitution mais le domaine suprême, lui, apparu soudain à l'horizon de nos institutions, ruine la République.

Maus, p. 80.

Conférence de presse, 17 novembre 1965

Tout en restant fidèle à ma conception d'un chef de l'Etat arbitre, je ferais en sorte que cet arbitre remplisse son rôle en veillant au respect des engagements pris et en stimulant la mise en œuvre des options fondamentales.

Le Monde, 19 novembre 1965.

Débat avec Michel Debré à Antenne 2, le 8 janvier 1978

Les présidents de la République, sous les trois formes que nous avons connues... se sont toujours comportés comme des capitaines d'équipe, rarement comme des arbitres équitables entre les deux camps. C'est une mauvaise conception du rôle des présidents.

... L'institution... veut que le Président de la République soit le chef d'un camp.

... l'un des verbes les plus présents dans la bouche de M. Giscard d'Estaing, c'est « je conduis les affaires de la France ». Eh bien, non ! Ce n'est pas lui qui doit les conduire... c'est le Premier ministre.

Pouvoirs, n° 9, p. 89.

Cartes sur table, Antenne 2, 9 octobre 1978

Puisque les institutions le veulent, le Président de la République est devenu le maître absolu de toutes les décisions du pouvoir exécutif.

Olivier Duhamel, *La gauche et la Ve République*, p. 280.

« L'actuel président concentre dans ses mains les trois pouvoirs traditionnels, exécutif, législatif et judiciaire, et le pouvoir moderne de l'infor-

mation, il gomme les institutions, tire sur toutes les cordes, extrait des textes tout leur jus, crée un régime de fait qui n'a d'équivalent nulle part, un régime non dit où la démocratie formelle couvre une marchandise importée du bric-à-brac des dictateurs, sans qu'on puisse de bonne foi l'appeler dictature, système ambigu, démocratie d'apparence, en vérité implacable... monarchie populaire et si peu populaire. »

Ici et maintenant, p. 75.

*Déclaration devant le groupe socialiste de l'Assemblée européenne
4 février 1981*

Le chef de l'Etat dispose de grands pouvoirs... nous entendons nous-même exercer ces pouvoirs. Mais pas davantage. Nous ne voulons pas faire du Président de la République ce qu'il est aujourd'hui : un touche-à-tout obsédé de toucher à tout. Disposer de tant de pouvoirs et rester si loin des intérêts des gens, à quoi bon ?

Le Monde, 6 février 1981.

Interview au Monde, 2 juillet 1981

... le Président de la République peut à tout moment faire prévaloir l'opinion qu'il a de l'intérêt national... J'exercerai dans leur plénitude tous les pouvoirs que me confie la Constitution. Ni plus, ni moins.

Interview à Michèle Cotta, 9 décembre 1981

... le Président de la République n'a pas à arbitrer entre des ministres et même entre les ministres et le Premier ministre. Le Premier ministre et les ministres doivent exécuter la politique définie par le Président de la République, dès lors que le Président de la République a pour devoir de mettre en œuvre le programme sur lequel il a passé contrat avec la nation.

Son rôle (du Premier ministre) est un rôle éminent, c'est même un rôle prééminent, mais bien entendu lorsqu'il s'agit de décider dans un moment difficile, c'est à moi qu'il incombe de décider.

Le Monde, 11 décembre 1981.

Le Premier ministre a la responsabilité du Gouvernement par définition et je laisse le Gouvernement agir conformément à la Constitution. Je m'applique simplement à donner certaines directives. La direction principale c'est l'application du programme sur lequel j'ai été élu.

Le Président de la République a beaucoup de pouvoirs, il n'a pas tous les pouvoirs, non seulement institutionnellement, c'est-à-dire d'après la Constitution qui est la règle commune, mais aussi par rapport à la conception que j'ai de la démocratie... la politique pratiquée par le Gouvernement m'engage au premier chef. Je suis le premier responsable de la politique française.

Interview télévisée, 17 août 1982

J'ai la charge de veiller à la sécurité des Français. J'ai la charge d'assurer le maintien de la nation, mais j'ai la charge de veiller à la grandeur de la France.

Le Monde, 19 août 1982 (à propos du terrorisme).

Déclaration télévisée, 23 mars 1983

Ma tâche, en ce moment de notre histoire, est d'assurer la conduite du pays, de connaître pour les comprendre vos aspirations, vos besoins, de vous montrer la route à suivre.

Pouvoirs, 26, Chr. const., p. 188.

Vœux à l'Elysée

Garant de l'unité nationale, je serai là pour assurer la continuité de nos institutions.

Le Monde, 2 janvier 1986.

*Déclaration au banquet des anciens d'Alfortville
12 janvier 1986*

L'un des rôles auxquels je tiens le plus, c'est celui de gardien de la solidarité.

Pouvoirs, 37, Chr. const., p. 196.

Déclaration au meeting de Lille, 7 février 1986

... garant de la cohésion sociale, je veux dire de la cohésion nationale...

Pouvoirs, 38, Chr. const., p. 191.

Déclaration à la Roche de Solutré, 18 mai 1986

Je dois veiller à ce que les décisions du Gouvernement ou de la majorité ne soient pas attentatoires à ce qu'il y a de bon, de sain et de nécessaire dans l'unité nationale.

Le Monde, 20 mai 1986.

Interview au Point, 10 novembre 1986

... je regrette autant que naguère, quand j'étais dans l'opposition, l'idée même de « secteur réservé ». Il n'y a pas de « secteur réservé ». Il y a la Constitution et l'intérêt national. Il suffit de s'en tenir là.

Déclaration à Europe 1, 9 décembre 1986

Il lui (au Président) reste donc dans le domaine de la politique intérieure... à faire connaître — lorsqu'il le juge nécessaire — son jugement ou à mettre en garde l'opinion contre ce qu'il penserait dangereux pour... la cohésion nationale...

C'est un arbitre dans de nombreux domaines. C'est un peu un juge arbitre, c'est-à-dire qu'il lui appartient de temps à autre de siffler, quand ce ne serait que la fin de la partie...

Je dois simplement intervenir lorsque je sens qu'il y a danger. Danger pour l'unité du pays, ou danger pour l'intérêt général.

Pendant les cinq premières années de ma présidence, j'ai vécu, non pas en esprit, mais en fait à peu près comme vivaient mes trois prédécesseurs... C'est-à-dire que non seulement la lettre de la Constitution m'accordait de grands et de vrais pouvoirs, mais l'usage établi depuis le général de Gaulle faisait que tout revenait au Président de la République. J'ai écrit des livres à l'époque pour m'en plaindre, et je continue de penser que le Président de la République disposait de trop de pouvoirs en fait, non pas en droit ; en fait dans l'usage, dans la pratique quotidienne. Et pendant les cinq premières années de ma présidence, j'ai peu à peu aménagé cet usage, de telle sorte que je n'ai pas été aussi bouleversé que vous semblez le croire lors du changement de majorité.

... Il y a la conception que j'ai, moi, d'un meilleur équilibre des pouvoirs. Il ne faut pas de pouvoir absolu. Mais il y a un pouvoir prééminent. Le Président de la République doit disposer d'une grande autorité.

Le Monde, 11 décembre 1986.

RÉSUMÉ. — *La pratique suivie depuis 1958 a fait perdre de vue le rôle que la Constitution, dans son article 5, attribue au Président. La fonction présidentielle aurait dû se déployer dans des domaines assez étroitement délimités, dont elle n'a pas le monopole, et ses manifestations être peu fréquentes. Le Président n'est pas en charge de l'intérêt national dans son ensemble, mais d'un certain nombre d'intérêts vitaux pour le pays, limitativement énumérés, et il n'exerce que des compétences liées.*

JACQUES FOURNIER

*Politique gouvernementale :
les trois leviers du Président*

DE L'INTÉGRATION A LA COEXISTENCE

On peut distinguer deux grandes rubriques dans les attributions constitutionnelles du Président de la République :

— La première trouve sa base dans l'article 5 de la Constitution qui fait de lui le gardien du fonctionnement régulier des institutions et le garant de l'indépendance nationale. Elle recouvre son rôle d'arbitre au-dessus des pouvoirs et de responsable de la continuité de l'Etat. Dans cette rubrique doivent être situées les dispositions concernant par exemple le référendum, le droit de dissolution, les pouvoirs exceptionnels de l'article 16, les relations avec les institutions judiciaires et avec le Conseil constitutionnel.

— La seconde concerne son intervention dans la direction de la politique gouvernementale. Là, la disposition principale est celle de l'article 20 qui confie au Gouvernement le soin de déterminer et conduire la politique de la nation. Mais le Président de la République intervient lui aussi dans le fonctionnement quotidien du pouvoir exécutif. Il est partie prenante de l'exercice de ce pouvoir et ceci trouve son application dans plusieurs autres dispositions constitutionnelles, en particulier celles de l'article 9 (Président du Conseil des ministres), de l'article 10 (Promulgation des lois) et, nous allons y revenir, de l'article 13.

Seul, ce second aspect des attributions présidentielles sera examiné ici. Il s'agit de voir comment le Président de la République intervient dans la conduite de la politique du pays. A cet égard il

est évident que, les textes constitutionnels étant restés les mêmes, le changement de l'environnement politique qui s'est produit en mars 1986 a entraîné une modification de la pratique. On peut la résumer en disant que l'on passe d'une pratique d'intégration à une pratique de coexistence au sein du pouvoir exécutif.

La pratique d'intégration se caractérisait par le partage des rôles entre le Président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement au sein d'un exécutif dont le Président de la République était le chef incontesté. Certes, il a pu y avoir dans le passé, à un moment ou à un autre, des difficultés entre le chef de l'Etat et son Premier ministre, par exemple entre Georges Pompidou et Jacques Chaban-Delmas ou entre Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac. Certes, le degré d'intervention du chef de l'Etat dans la marche des affaires a varié et, sous l'actuel septennat, il a sans doute décliné entre 1981 et 1986. Il n'en reste pas moins que la suprématie du Président de la République au sein du pouvoir exécutif n'était pas contestée et qu'il lui était loisible, dans le cadre de cette pratique, d'évoquer tous sujets pour imposer sa décision.

La pratique de coexistence dans laquelle nous vivons maintenant est tout à fait différente. Chacune des composantes du pouvoir exécutif tire des dispositions de la constitution un certain nombre d'attributions. Sur la base de ces attributions le Président de la République et le Premier ministre adoptent des positions parfois divergentes et développent des stratégies manifestement différentes. Chacun affirme une existence autonome et ce devient un jeu de la classe politique et du monde médiatique que d'essayer de deviner où risque de conduire cette confrontation.

L'intelligence du Président de la République, dans ce contexte, est d'avoir laissé jouer pleinement l'article 20 de la Constitution. Il s'en explique dans l'interview qu'il a donnée au *Point* le 10 novembre 1986 : « Si le Premier ministre n'y avait pas songé, je lui aurais rappelé l'existence de l'article 20. Je ne suis et ne veux être responsable que des actes dont je prends l'initiative ou que j'approuve. Pour le reste comme tout citoyen, j'applique la loi que vote le Parlement. »

Au Gouvernement, donc, de concevoir et d'appliquer la politique gouvernementale. Mais la Constitution l'oblige à cet effet de faire appel au Président de la République. Celui-ci doit intervenir dans divers circuits de décisions, il a des responsabilités particulières dans certains domaines de la politique gouvernementale. Ce sont là autant de points d'appuis qu'il va utiliser pour continuer à affirmer sa présence. Quels sont ces points d'appui ? On peut en dénombrer

trois : la présidence du conseil des ministres ; l'article 13 de la Constitution ; les attributions particulières du Président en matière de défense et de diplomatie.

LA CAISSE DE RÉSONANCE
DU CONSEIL DES MINISTRES

On a pu dire du conseil des ministres que c'était une « institution seconde » (1). Cette affirmation est exacte dans la mesure où, juridiquement, les délibérations du conseil des ministres ne constituent pas des décisions (2). Les décisions qui sont préparées en conseil des ministres ne sont juridiquement consacrées que par des actes ultérieurs qui émanent soit du Président de la République (par exemple la signature d'une ordonnance), soit du Premier ministre (par exemple le décret par lequel un projet de loi est déposé sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée). Pour autant le conseil des ministres n'en joue pas moins un rôle très important dans le fonctionnement des institutions puisque la plupart des décisions politiquement importantes doivent y être présentées, en particulier les projets de lois et les projets d'ordonnances. De même, il doit y avoir délibération au conseil des ministres avant toute utilisation de l'article 49.3 et tout engagement de responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique gouvernementale. Or, par rapport à ce conseil des ministres, le Président de la République dispose de deux pouvoirs importants : il en fixe l'ordre du jour et il le préside.

L'ordre du jour est proposé par le Gouvernement mais il est arrêté par le Président et il est hors de doute que celui-ci pourrait s'il le voulait refuser d'inscrire un point à l'ordre du jour. Cela résulte clairement des dispositions de l'article 21 dernier alinéa de la Constitution qui ne permet au Premier ministre de suppléer le Président de la République qu' « en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé ». C'est donc bien le Président qui fixe l'ordre du jour. Il aurait par conséquent le pouvoir de ne pas suivre les propositions du Gouvernement. Il n'a pas jusqu'ici utilisé ce

(1) Plouvin, *Le conseil des ministres, une institution seconde*, *Revue administrative*, 1980, p. 485.

(2) C.E., 25 novembre 1977, Comité des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux, *Rec.*, p. 463, une délibération du conseil des ministres est par elle-même « sans effet juridique direct » et ne peut donc être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

pouvoir, sauf parfois à reporter de quelque temps la communication prévue de tel ou tel ministre ou le choix à faire pour telle ou telle nomination.

Par ailleurs, le Président de la République préside le conseil et c'est l'occasion pour lui de faire connaître son opinion sur les sujets qui y sont débattus. Paradoxalement, la situation juridique qui veut que le conseil ne décide pas, favorise le fonctionnement des institutions en période de coexistence. Le conseil des ministres est un point de passage, toutes les décisions importantes y sont présentées. A propos de ces décisions, le Gouvernement de son côté, le Président du sien font connaître leurs points de vues et éventuellement les rendent publics. Il en résulte une pratique qui, par rapport à celle qui prévalait avant mars 1986, est à la fois identique et nouvelle.

Elle est identique en ce que les règles qui président à la préparation du Conseil restent les mêmes. L'ordre du jour est comme auparavant préparé dès le vendredi à l'Hôtel Matignon, présenté au Président de la République dans l'après-midi du lundi par le secrétaire général du Gouvernement, arrêté à ce moment-là par le Président. Les dossiers sont constitués dans les conditions habituelles. Le conseil se réunit toujours le mercredi matin et il est toujours précédé d'un entretien entre le Président de la République et le Premier ministre. Le déroulement du conseil obéit au même rythme, avec la répartition bien connue de l'ordre du jour entre les parties A, B et C. On peut simplement supposer que les discussions sont moins longues qu'elles ne l'étaient auparavant encore que, auparavant déjà, et dans la plupart des cas, il faut bien dire que les questions délibérées en conseil des ministres avaient le plus souvent fait l'objet de décisions préalables.

Ce qui est nouveau, par contre, c'est la manière dont sont présentées les suites du conseil. Il y a toujours un communiqué du conseil des ministres, mais ce communiqué, désormais, est diffusé par le service de presse de l'Hôtel Matignon et non plus par celui de l'Élysée. Il est donc rédigé sous la responsabilité du Gouvernement, même si dans la matinée du mercredi il est revu et parfois débarrassé de quelques épines à la demande des conseillers du Président. Quant au compte rendu oral du conseil des ministres, et ceci symbolise bien le passage de la pratique d'intégration à la pratique de coexistence, il n'y en a plus désormais un seul mais souvent deux. Le commentaire des décisions prises est normalement assuré à Hôtel Matignon par le porte-parole du Gouvernement. Mais il arrive assez fréquemment que le porte-parole du Président tienne de son côté à faire état des positions prises par celui-ci sur les questions débattues.

Le Président de la République a eu la sagesse de ne pas utiliser les attributions qu'il détient quant au fonctionnement du conseil pour essayer de barrer la route à la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Conformément à l'option générale adoptée par lui il a, par conséquent, accepté d'inscrire à l'ordre du jour les sujets qui lui étaient demandés. Il n'a pas entravé le passage au conseil des projets de lois y compris lorsqu'ils suscitaient de sa part les plus vives réserves comme ceux concernant par exemple le code de la nationalité ou les prisons privées. En revanche, il a su utiliser le conseil comme une caisse de résonance, en faisant connaître, chaque fois qu'il le jugeait nécessaire, ses observations ou ses critiques. Le conseil des ministres hebdomadaire rythme ainsi la coexistence. Il permet chaque semaine de mesurer la mise en œuvre du programme gouvernemental et d'emmagasiner les observations faites par le Président vis-à-vis de la politique ainsi conduite.

LE POUVOIR D'EMPÊCHER DE L'ARTICLE 13

Jusqu'à-là, nous sommes restés sur le registre de la communication ; le Président formule des observations ; il fait connaître son avis, mais il n'empêche pas l'application de la politique gouvernementale. Avec l'utilisation de l'article 13, nous franchissons un degré dans le pouvoir d'intervention du Président. Cet article, en effet, dans la mesure où il exige sa signature au bas des ordonnances et des décrets délibérés en conseil des ministres, et au bas des décisions portant nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, lui permet, le cas échéant, d'empêcher que soient prises un certain nombre de décisions.

Les juristes ont discuté sur la question de savoir si, en ce qui concerne les ordonnances, l'article 13 de la Constitution oblige le Président à signer le projet qui lui est présenté par le Gouvernement. Cette thèse est difficile à soutenir, car, à l'inverse de l'article 10 concernant la promulgation des lois dont chacun s'accorde à reconnaître qu'il lie la compétence du Président, l'article 13 n'impartit à celui-ci aucun délai pour l'exercice du pouvoir qu'il prévoit. Cette absence de délai serait difficilement compréhensible si les auteurs de la Constitution avaient entendu contraindre le Président à signer. Au demeurant, si l'on devait adopter cette règle pour les ordonnances, il faudrait la retenir aussi pour les autres décisions mentionnées à l'article 13 : certains décrets réglementaires et les nominations aux principaux emplois publics. Les pouvoirs du Président de la Répu-

blique seraient également liés dans tous ces domaines : ceci est manifestement contraire à l'esprit de la Constitution. Quoi qu'il en soit, la question a été tranchée dans la pratique, puisque, à trois reprises, en juillet 1986 à propos de l'ordonnance sur la privatisation, en octobre 1986 à propos de l'ordonnance sur le découpage électoral, en décembre 1986 à propos de l'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail, le Président de la République a refusé de signer et que, à chaque fois, le Gouvernement n'a pu que s'incliner.

Le Président dispose donc d'un pouvoir d'empêcher qui, pour être limité n'en est pas moins réel. C'est un pouvoir limité quant aux dispositions d'ordre général, puisqu'il ne joue qu'à l'égard des ordonnances et non pas des lois, et que, s'agissant des décrets, il ne concerne que ceux qui doivent passer en conseil des ministres et qui sont relativement peu nombreux. Ainsi en 1985, n'y a-t-il eu que 60 décrets en conseil des ministres sur un total de 1 355 décrets. Au demeurant, pour les ordonnances, le Gouvernement peut, s'il le souhaite, contourner la difficulté en faisant voter par le Parlement la disposition que le Président de la République a refusé de prendre.

Pour les mesures individuelles en revanche, le pouvoir d'empêcher du Président de la République est beaucoup plus grand. S'il décidait de ne pas signer les décrets de nominations qui lui sont soumis, c'est l'ensemble des responsables des plus hautes fonctions à l'intérieur de l'administration d'Etat ou dans les entreprises publiques qui ne pourraient plus faire l'objet de désignations de la part du Gouvernement.

Ce pouvoir d'empêcher, que ce soit sur l'un ou l'autre registre, le Président de la République n'en a usé jusqu'à présent qu'avec discernement. S'agissant des ordonnances il a accepté de signer un certain nombre de textes comportant des dispositions avec lesquelles sans doute il n'était pas spécialement d'accord, et il n'a usé de sa capacité de refus que sur des points qui lui paraissaient essentiels et sur lesquels il entendait laisser au Gouvernement et à sa majorité parlementaire la responsabilité de la mesure à prendre. De même, s'agissant des décisions individuelles, il a entendu laisser au Gouvernement, comme il était normal, le soin de choisir les hommes chargés de mettre en œuvre sa politique. Il a, par conséquent, adopté une position de principe consistant à accepter les propositions de nominations qui lui étaient soumises. Tout au plus s'est-il efforcé, d'une part, de faire en sorte que le rythme des changements ne s'accélére pas au point de dégénérer en quelque chose qui aurait pu s'apparenter à l'application du *spoils system* ou à une chasse aux sorcières, d'autre part d'essayer d'obtenir, avec un succès inégal, que les res-

pensables qui étaient remplacés sans avoir démérité se voient proposer des emplois correspondant à leurs capacités. C'est seulement pour des emplois situés dans des secteurs qu'il entendait contrôler plus directement (diplomatie, défense, sécurité) ou correspondant à des fonctions dans des grands corps de l'Etat, qu'il a exercé un contrôle plus poussé allant jusqu'à différer parfois pendant plusieurs semaines les nominations correspondantes.

LA BOMBE ET LE PROTOCOLE

Par l'usage du second volet de ses attributions, le Président de la République montre donc qu'il n'est pas simplement une voix. Il est aussi celui dont le concours est nécessaire pour permettre la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Il n'exerce pas là un rôle moteur, mais il détient une capacité de freinage dont le gouvernement doit tenir compte et qui lui permet d'affirmer sa présence devant l'opinion. Avec les affaires concernant la défense et la diplomatie, nous franchissons une étape supplémentaire. Ici le Président tire des dispositions constitutionnelles une position prééminente qu'il va s'appliquer à conserver.

On se souvient des discussions, qui ont marqué le début de la Ve République, sur la question du domaine réservé. François Mitterrand aime à rappeler qu'il s'est toujours élevé contre cette théorie. De fait elle est juridiquement inacceptable si l'on considère que le Président de la République pourrait, de sa propre volonté, et en dehors de toute disposition constitutionnelle, se réserver le soin de trancher dans un certain nombre de domaines. C'est peut-être ainsi que la Constitution a fonctionné depuis 1958 mais ce n'est évidemment pas conforme à sa lettre. En revanche, il est exact qu'il y a bien des domaines privilégiés pour l'intervention du Président de la République. Il faut ici revenir à l'article 5 de la Constitution car c'est lui qui leur donne une base en disposant que le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communautés et des traités. L'article 15 qui qualifie le Président de chef des armées et l'article 52 en vertu duquel il négocie et ratifie les traités ne sont que l'application du principe général ainsi posé.

Dans ces deux domaines, défense et diplomatie, le texte de la Constitution n'est pourtant pas aussi clair qu'on l'affirme parfois. En particulier pour ce qui est de la défense la combinaison de l'article 15 (le Président de la République est le chef des armées), de

l'article 20 (le Gouvernement dispose de la force armée) et de l'article 21 (le Premier ministre est le responsable de la défense nationale) ne conduit pas à des conclusions qui soient d'emblée évidentes. De même, pour ce qui est de la diplomatie, les dispositions de l'article 52 doivent être rapprochées de celles de l'article 20. Mais, sur la base de ces dispositions, une pratique s'était établie qui, dans les deux domaines, était entièrement à l'avantage du Président. Toute une série de textes intervenus dans le domaine militaire ont affirmé son autorité en matière de défense. Quant au domaine de la politique étrangère, c'est à lui que d'emblée, et constamment par la suite, a été reconnu le rôle principal.

Là aussi, les pratiques auraient pu, après mars 1986, être remises en cause. Il y a eu et il y aura sans doute encore des tentatives dans ce sens. Mais l'on doit constater au bout de quelques mois que dans ces deux domaines, les pouvoirs du Président ont bien résisté. C'est que dans les deux cas, s'était créée une situation de fait qui correspondait semble-t-il aux souhaits de l'opinion et que le Gouvernement a préféré en définitive ne pas remettre directement en cause. Les deux remparts du Président ont été dans ces domaines la bombe et le protocole.

La bombe dans le domaine militaire. Tout l'édifice de la défense s'étant constitué sur le pilier de la dissuasion nucléaire, l'actuel Président de la République ayant repris sur ce point les positions définies initialement par le général de Gaulle et l'utilisation de la force de dissuasion impliquant nécessairement la décision d'un seul, il était difficile, dans ce contexte, de remettre en cause les dispositions matérielles et juridiques prises dès les années soixante pour donner constamment au Président et à lui seul la possibilité de ce que l'on appelle « presser sur le bouton ». Détenteur du feu nucléaire, le Président a tenu à affirmer sa prééminence dans la définition des grandes options stratégiques et notamment de celles concernant la composition de la force de frappe. Il l'a fait avec succès à l'occasion de la préparation de la loi de programmation militaire. On notera que, dans le document annexé au projet de loi, document qui est par conséquent d'origine gouvernementale et qui doit être adopté par le Parlement, figure expressément une phrase qui confie au Président de la République le soin de décider, le moment venu, de l'utilisation des forces nucléaires qualifiées de préstratégiques. Le Gouvernement issu des élections de mars 1986 confirme ainsi explicitement le rôle qui avait été dévolu au Président de la République en ce domaine par le décret du 14 janvier 1964 concernant les forces aériennes stratégiques.

Dans le domaine diplomatique c'est le protocole qui a puissamment aidé le Président à maintenir ses positions. Il fallait que demeure dans les grandes rencontres internationales, qu'il s'agisse des rencontres bi-latérales ou des sommets multi-latéraux, un représentant principal de la France. Compte tenu des dispositions constitutionnelles, ce représentant, qui, depuis l'origine, avait toujours été le Président de la République, ne pouvait être que lui. A partir de là, et quelles que soient les dispositions adoptées pour permettre au Premier ministre d'être présent à ses côtés, sa prééminence pouvait difficilement être remise en cause. Le fait qu'il présidait ces rencontres obligeait à lui reconnaître un certain nombre de pouvoirs dans leurs préparations. Certes, tout n'est pas allé tout seul au cours des principales rencontres diplomatiques de l'année 1986 (sommet des pays industrialisés, conseil européen, sommet franco-africain, rencontres bi-latérales avec l'Allemagne ou la Grande-Bretagne). Il n'en reste pas moins que, dans tous ces cas, c'est le Président de la République qui a officiellement représenté la France et qui a effectivement dirigé sa délégation. Le consensus assez largement reconnu sur les questions de politique internationale a évidemment facilité le fonctionnement des choses en ce domaine.

Faut-il en conclure qu'en matière de diplomatie et de défense l'on en est resté à la pratique d'intégration au sein du pouvoir exécutif telle qu'elle fonctionnait d'une manière générale entre 1958 et 1986 ? Certainement non. Il est clair que le Président de la République ne dispose plus de la même liberté d'action. Aucune décision importante n'est prise sans son accord. Mais il ne lui est plus possible, à supposer qu'il en ait le souhait, de définir seul un certain nombre d'orientations fondamentales comme l'a fait le général de Gaulle en plusieurs occasions. Par ailleurs, en matière de relations internationales comme ailleurs, il faut bien que l'intendance suive. Le Président de la République ne pourrait pas soutenir d'une manière durable une politique qui ne serait pas relayée par un certain nombre de dispositions juridiques ou matérielles prises dans l'ordre juridique interne. Or l'intendance est entre les mains du Gouvernement. Le Président est donc nécessairement obligé de composer sur certains points. Il continue à diriger la politique étrangère mais il n'en a plus l'entière maîtrise.

L'ORGANISATION DE LA PRÉSIDENTENCE

Ainsi arrive-t-on à une situation curieuse, où, dans le fonctionnement quotidien du pouvoir exécutif, deux autorités, le Président

de la République et le Gouvernement, qui ont des orientations politiques divergentes, doivent coopérer au jour le jour et réussissent à le faire au nom de l'intérêt national. L'organisation et les méthodes de travail de la Présidence de la République ne pouvaient pas ne pas évoluer dans ce contexte. Trois constatations peuvent être faites à ce propos.

La procédure de préparation du conseil des ministres qui est pilotée du côté de la Présidence de la République par le secrétaire général et par le secrétaire général adjoint, et du côté de l'Hôtel Matignon, par le secrétaire général du Gouvernement, n'a pas pour l'essentiel été modifiée. Les rites hebdomadaires sont restés les mêmes. Tout au plus y a-t-il eu sans doute tendance à une certaine formalisation, la présidence étant d'autant plus vigilante à faire respecter certains délais dans son information préalable qu'il s'agit là désormais de l'un de ses seuls moyens d'action. De même a été maintenu le contact direct qui s'établit quotidiennement entre le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet du Premier ministre pour déblayer le terrain à propos de toutes les questions d'ordre politique qui se posent dans les rapports entre le Président et le Premier ministre.

Par contre, au niveau des conseillers techniques et des chargés de mission du secrétariat général de la présidence, le contenu de la tâche à remplir a nécessairement évolué. La règle a été adoptée que désormais les conseillers du Président ne participent plus aux réunions qui se tiennent à Matignon, sauf, s'ils le souhaitent, en matière de défense et de diplomatie. Il semble que leur participation ait été assez rare dans ces deux domaines. Elle est devenue nulle ailleurs. Les collaborateurs du Président continuent d'être informés par les convocations et les comptes rendus de réunions établis par le secrétariat général du Gouvernement. Mais ils n'ont évidemment pas connaissance des réunions qui ne donnent pas lieu à comptes rendus. Par ailleurs, tous les contacts directs et personnels qu'ils pouvaient avoir tant avec les collaborateurs du Premier ministre qu'avec les membres des cabinets des différents ministres correspondant à leur domaine d'attribution ont pratiquement disparu. Dans ces conditions le rôle des conseillers techniques et des chargés de mission n'est plus le même. On ne sollicite plus comme autrefois leur conseil ou leur avis avant de prendre une décision. Et, s'ils doivent continuer à informer le Président, ils sont obligés pour le faire d'utiliser d'autres réseaux que celui de l'administration : presse, syndicats, notamment. Quantitativement leur tâche se réduit et il est vraisemblable que

si cette situation devait durer, leur nombre devrait progressivement diminuer.

En revanche, dans le même temps, la cellule de communication de la Présidence s'est notablement renforcée. Il y a toujours eu un porte-parole du Président et un service de Presse de l'Élysée. Il y a eu aussi, dès avant mars 1986, des conseillers chargés de veiller à l'image présidentielle. Mais on ne s'étonnera pas que ces préoccupations soient devenues encore plus présentes après mars 1986, conduisant au renforcement de l'équipe des collaborateurs chargés de ces questions auprès du Président.

REMARQUES FINALES

La situation qui vient d'être décrite est inédite dans l'histoire de nos institutions. Elle n'est peut-être que momentanée. On ne formulera à son propos que deux remarques terminales.

La première, c'est que les deux aspects qui ont été distingués au début de cet article, à savoir le rôle d'arbitre et de garant du Président et son pouvoir d'intervention dans le fonctionnement quotidien de la politique gouvernementale, ne peuvent à l'évidence être séparés l'un de l'autre. Ils réagissent nécessairement l'un sur l'autre, et tout particulièrement lorsque l'on entre dans une situation de crise. Le Président peut alors être amené à utiliser sa fonction d'arbitre et de garant pour, le cas échéant, intervenir plus avant dans le fonctionnement même de la mécanique gouvernementale. Il aurait pu le faire si les choses avaient évolué autrement, au moment de la crise estudiantine et lycéenne qui a marqué le début du mois de décembre 1986.

L'autre remarque c'est que, avec des mécanismes constitutionnels différents, d'autres pays connaissent des situations sinon identiques du moins comparables, dans lesquelles il y a coopération pour l'exercice du pouvoir entre des autorités ayant des orientations politiques différentes. C'est la situation qui existe souvent aux États-Unis compte tenu du régime de séparation des pouvoirs que connaît ce pays et des distorsions qui peuvent exister entre le Président et le congrès. C'est d'une manière tout à fait différente la situation qui existe dans un petit pays comme la Suisse où, depuis de très nombreuses années, le Gouvernement est composé de l'ensemble des partis représenté au sein du Parlement helvétique. Faut-il comme M. Barre considérer que cette situation est foncièrement dangereuse et qu'il convient d'en sortir le plus vite possible ? Faut-il

comme le Gouvernement à l'heure actuelle la supporter tout en souhaitant qu'elle cesse un jour ou l'autre ? Ou faut-il, comme c'est probablement le cas de la part de l'opinion publique la trouver bonne et ne pas voir d'inconvénient à ce qu'elle se perpétue ? L'expérience des huit derniers mois n'est pas suffisante pour permettre de donner une réponse décisive à ces questions.

RÉSUMÉ. — *D'une pratique d'intégration (partage des rôles au sein d'un exécutif dont le Président est le chef incontesté) on est passé en mars 1986 à une pratique de coexistence (Président et Premier ministre s'appuient sur leurs attributions respectives pour développer des stratégies autonomes). Dans ce nouveau contexte, les trois leviers du Président vis-à-vis de la politique gouvernementale sont la présidence du conseil des ministres, le pouvoir de ne pas signer certains textes que lui donne l'article 13 de la Constitution et les responsabilités particulières que celle-ci lui confère en matière de défense et de politique extérieure.*

MICHEL TROPER

La signature des ordonnances

Fonctions d'une controverse

Pendant les semaines et les mois qui ont suivi le changement de majorité, le débat général, engagé bien avant les élections sur la possibilité, l'opportunité ou les conditions constitutionnelles d'une cohabitation, s'est porté sur une question très précise et en apparence très technique, mais dont l'enjeu politique était assez important pour susciter l'intérêt d'un très vaste public : le Président de la République est-il tenu de signer les ordonnances prises par le Gouvernement en exécution d'une loi d'habilitation de l'article 38 ou peut-il au contraire refuser sa signature ?

Il est inutile de rappeler ici les conditions dans lesquelles le Gouvernement a été amené à recourir à cette procédure, comme d'ailleurs de souligner l'enjeu politique de la controverse. Il ne saurait davantage être question, maintenant que plusieurs mois se sont écoulés, de la rouvrir, de choisir l'une des solutions ou d'en proposer une nouvelle. En revanche, il n'est peut-être pas sans intérêt pour ce qu'on pourrait appeler la sociologie constitutionnelle, comme pour la méthodologie du droit constitutionnel — c'est-à-dire de la science du droit constitutionnel — d'examiner non pas la question posée, mais la controverse elle-même.

Si l'on porte sur elle un regard naïf, on ne peut manquer d'être surpris par quelques-uns de ses caractères : bien que les principaux protagonistes fussent à un titre ou à un autre des spécialistes du droit constitutionnel, ils se sont exprimés le plus souvent dans la presse politique, quotidiens ou hebdomadaires, et très rarement dans les revues spécialisées, mais sans renoncer pour autant à leur langage de

spécialistes. Ceci indique bien sûr que cette presse non spécialisée avait une claire conscience de l'enjeu, mais laisse subsister une interrogation sur la véritable fonction de la controverse.

Cela signifie en tout cas qu'il est impossible de délimiter de manière très rigoureuse le corpus et qu'on ne peut prétendre se livrer à une analyse véritablement exhaustive. On devra donc convenir de se borner à quelques articles, publiés entre mars et juillet 1986, dont on admettra, toujours par convention, qu'ils constituent un échantillon représentatif quant aux caractères qu'on se propose d'examiner ici : les modes d'argumentation qu'ils emploient, les présupposés sur lesquels ils se fondent.

I. — LES MODES D'ARGUMENTATION

Dans l'ensemble, c'est d'une argumentation à forme juridique qu'il s'agit. On trouve bien entendu des arguments de type moral — M. Mitterrand ne devrait pas avoir une « lecture présidentiale » de la Constitution, puisque, lorsqu'il était dans l'opposition, il critiquait les comportements qui découlaient d'une telle lecture — ou simplement politique — il aurait tort de s'opposer aux ordonnances, puisque leur contenu est bon —, mais la plupart des juristes évitent de les invoquer et on conviendra ici de les négliger, de même qu'on n'envisagera pas les opinions de politique juridique, celles par lesquelles on suggère par exemple que le Président et le Premier ministre négocient une solution et s'entendent, qu'un référendum soit organisé ou que la Constitution soit révisée sur tel ou tel point.

On se limitera donc aux arguments juridiques, ceux qu'emploient les auteurs pour s'efforcer de montrer qu'il existe actuellement une norme constitutionnelle en vigueur, applicable à cette matière et faute de pouvoir les énumérer, on se bornera aux principaux types. La norme, dont on affirme l'existence, a, comme il est naturel, un contenu très différent selon les auteurs et à cet égard plusieurs thèses sont concevables :

a / Le Président a l'obligation de signer toutes les ordonnances délibérées en conseil des ministres.

b / Il est libre d'accorder ou de refuser à son gré sa signature.

c / Il y a des cas dans lesquels le Président a l'obligation de refuser sa signature, d'autres dans lesquels il a l'obligation de l'accorder (selon par exemple que l'ordonnance est contraire ou conforme à la Constitution).

d / Il y a des cas dans lesquels le Président a l'obligation d'accorder sa signature, d'autres dans lesquels il est libre de l'accorder ou de la refuser. On peut envisager par exemple de distinguer selon qu'on se trouve ou non dans le « domaine réservé ».

e / Il y a des cas dans lesquels le Président a l'obligation de refuser sa signature, par exemple si l'ordonnance est contraire à la Constitution ; d'autres dans lesquels (par exemple si elle est conforme à la Constitution) il reste libre de l'accorder ou de la refuser pour des raisons d'opportunité.

Parmi ces possibilités, seule *e* / ne trouve, parmi les juristes qui participent au débat, aucun partisan déclaré.

Mais, quelle que soit la norme, dont on affirme l'existence, nul ne peut prétendre qu'elle est clairement énoncée par le texte constitutionnel — si elle l'était, la controverse n'aurait pas d'objet. Aussi, les auteurs doivent-ils chercher à l'établir par l'interprétation. C'est donc principalement, sur les méthodes d'interprétation que doit porter l'examen (1). Bien entendu, il s'agira ici de méthodes d'interprétation *lato sensu* ou principes de la méthode générale d'interprétation, qui ne doivent pas être confondus avec les simples procédés comme le raisonnement par analogie ou *a contrario* (2). On peut distinguer les interprétations sémiotique, génétique, systémique et fonctionnelle (3). Ces méthodes ne sont pas toutes employées dans ce débat.

1 / L'interprétation sémiotique est fondée sur le langage dans lequel est exprimé le texte même ou le fragment de texte à interpréter. La plupart des commentateurs invoquent ainsi, au moins pour les écarter, des arguments tirés de la forme grammaticale de l'article 13.1 : « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres. »

Pour les uns, le verbe à l'indicatif présent signifie que le Président de la République est investi du pouvoir de signer et par voie de

(1) Principalement, parce qu'il faudrait envisager aussi une question, qui ne relève pas de l'interprétation à proprement parler, celle qui concerne la manière dont la norme constitutionnelle pourrait être exprimée et sanctionnée. Pourtant, comme les auteurs l'abordent rarement, on l'examinera plutôt dans les développements consacrés aux présupposés.

(2) Ce qui veut dire qu'on peut retrouver les divers procédés parmi les diverses méthodes d'interprétation, ainsi le raisonnement par analogie aussi bien parmi les arguments sémiotiques que parmi les arguments systémiques.

(3) Cette distinction est largement inspirée de J. Wroblewski, cf. notamment sur ces questions, *Meaning and truth in judicial decision*, Hensinki, Juridica, 1979.

conséquence de ne pas signer (4) ; on présuppose à l'évidence que la signification de la phrase dépend de la forme grammaticale dans le langage ordinaire, car dans le langage ordinaire, le présent de l'indicatif n'est pas habituellement employé pour énoncer un impératif.

Pour les autres, au contraire, dans le langage juridique, le présent de l'indicatif a valeur d'impératif et en cas de conflit entre le sens du langage ordinaire et celui du langage technique, c'est, comme l'enseigne la doctrine civiliste, ce dernier qui l'emporte. L'article 13 signifie alors que le Président doit signer les ordonnances (5).

Cependant, cette idée est en général prise plus au sérieux par les journalistes et les hommes politiques que par les professeurs de droit, qui estiment le plus souvent soit qu'elle conduit à des conséquences absurdes (6), soit que « les arguments de rédaction sont rarement déterminants » (7), soit même, en s'appuyant sur l'interprétation donnée par le général de Gaulle de l'article 29, à l'indicatif lui aussi, que « l'indicatif ne vaut nullement obligation » (8).

2 / L'interprétation génétique repose sur une connaissance de la volonté réelle de l'auteur du texte. On suppose que cette volonté a été mal exprimée dans le texte même, ambigu ou vague et qu'on peut la connaître à travers les travaux préparatoires. Les spécialistes du droit privé y sont en général hostiles, surtout lorsque la loi à interpréter est ancienne et que le législateur historique n'a guère pu exprimer sa volonté sur une question qu'il ignorait. Il n'en va pas de même en droit public et en droit constitutionnel, les arguments tirés de travaux préparatoires ne sont en général nullement absents du débat.

Pourtant, dans ce cas précis, la plupart des articles étudiés ne se réfèrent pas à ces travaux, sans doute parce qu'il est impossible d'y découvrir la moindre indication d'une volonté du constituant. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant et on peut penser que s'il avait seulement envisagé la question, il n'aurait pas manqué de choisir une formulation dépourvue d'ambiguïté. Les rares auteurs qui s'y rap-

(4) Maurice Duverger, interrogé par l'AFP, cité par B. Pecquerie, *Le Matin*, 11 avril 1986.

(5) Jacques Larché, *Le Monde*, 29 mars ; Olivier Pignon, *Le Figaro* du 11 avril, citant M. Duverger, dans son livre *Echec au roi*, de 1978.

(6) Ainsi, Olivier Duhamel note que l'article 49.2 est lui aussi rédigé au présent de l'indicatif, et qu'il faudrait comprendre que l'Assemblée nationale doit mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, dans *Le Monde* du 12 avril.

(7) Yves Gaudemet, *Le Monde*, 18 avril.

(8) Jacques Rohert, *Le Monde*, 18 avril.

portent écartent donc l'idée d'interpréter le silence du constituant (9).

L'interprétation génétique doit alors s'appuyer sur une tradition antérieure à 1958 : la III^e et la IV^e République connaissaient des techniques analogues à celle des ordonnances et le Président de la République ne disposait évidemment d'aucun droit de veto sur les décrets-lois ou les décrets d'application des lois-cadres. Or, l'article 38 ne fait que reproduire ces techniques. La même solution s'impose donc : le Président de la V^e République n'a aucun droit de veto sur les ordonnances (10). Cependant, les auteurs ne s'attardent pas sur ce type d'arguments, qui repose sur l'idée implicite et difficile à soutenir, surtout pour des auteurs proches des thèses gaullistes, que les pouvoirs du Président de la V^e doivent s'apprécier par analogie avec ceux de la III^e et de la IV^e.

3 / L'interprétation systémique prend en considération d'autres dispositions de la Constitution. On suppose qu'elle forme un tout cohérent et complet et que ses dispositions s'éclairent les unes par les autres. C'est là que s'exercent les arguments du genre *a contrario*, *a fortiori* ou par analogie.

a / On met d'abord en relation l'article 13 avec l'article 10 (*le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la transmission du Gouvernement de la loi définitivement adoptée*) pour faire valoir deux séries d'arguments en sens inverse :

Pour les uns, si le Président a l'obligation et non une simple faculté de promulguer la loi, c'est parce que l'article 10 fixe un délai. *A contrario*, puisque l'article 13 ne fixe aucun délai, c'est qu'il n'impose au Président aucune obligation (11).

Pour les autres, qui entendent raisonner par analogie, les ordonnances interviennent dans des matières législatives et auront d'ailleurs après leur ratification valeur législative. Il faut donc considérer que la signature des ordonnances est un acte de même nature que la promulgation des lois, une simple formalité (12).

Ou encore, les ordonnances sont prises en application d'une loi

(9) Léo Hamon, *La Croix*, 23 avril : « Le silence des travaux préparatoires... pourrait faire penser que la question n'a pas été discutée à l'époque et l'on en déduira que l'article 13 institue pour le Président de la République une prérogative formelle, le Président "signe" comme il "nomme les fonctionnaires", "reçoit les ambassadeurs", etc. Il faut cependant replacer la question dans le cadre général de la Constitution. »

(10) Jean-Richard Sulzer, *Le Figaro*, 22 avril.

(11) M. Duverger, *Le Monde*, 22 mars.

(12) Valéry Giscard d'Estaing cité notamment par Bertrand Pecquerie, dans *Le Matin*, 11 avril.

d'habilitation. Refuser de les signer serait empêcher l'application d'une loi. « Ce serait la naissance d'un véritable droit de veto législatif à l'américaine » (13).

A quoi d'autres encore répondent que même si l'on accepte l'analogie entre la signature des ordonnances et la promulgation des lois, on ne saurait en conclure qu'elles sont soumises à un même régime, car on est ici en présence d'une procédure législative particulière, dérogatoire à la procédure habituelle. Dans le cas habituel, le Président doit promulguer parce qu'il se borne à constater la volonté parlementaire. S'il a un doute sur la constitutionnalité de la loi, il peut saisir le Conseil constitutionnel. Au contraire, les ordonnances ne peuvent être déférées au Conseil constitutionnel entre la délibération du conseil des ministres et la signature. Seul le Président est donc en mesure d'exercer un contrôle de constitutionnalité (14).

b / On met aussi l'article 13 en relation avec l'article 21 et on tire argument cette fois de leur nature réglementaire.

Pour les uns, les ordonnances sont des actes d'exécution de la loi d'habilitation. Elles n'auront valeur législative qu'après leur ratification. Or, l'exécution des lois revient, aux termes de l'article 21 du Premier ministre. D'ailleurs l'article 13 indique bien que « le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres ». La signature est ainsi uniquement destinée à authentifier la délibération, comme du reste celle qui a précédé le dépôt d'un projet de loi. Le Président ne peut donc pas plus s'opposer aux ordonnances qu'aux décrets (15).

Pour les autres, s'il s'agit d'actes d'exécution, ils ne sauraient être assimilés à des décrets en conseil des ministres, parce que la loi d'habilitation n'a pu, en raison de sa généralité, faire l'objet d'un contrôle poussé de la part du Conseil constitutionnel et qu'il convient donc que le Président examine la conformité des ordonnances à la Constitution, à la loi d'habilitation et, le cas échéant, à l'interprétation que le Conseil constitutionnel a pu donner de cette loi.

c / On rapproche encore l'article 13 de l'article 5 : *Le Président de la République veille au respect de la Constitution*, pour soutenir non seulement qu'il est libre de s'opposer aux ordonnances contraires à

(13) Jacques Larché, *Le Monde*, 29 mars.

(14) Olivier Duhamel, *loc. cit.*

(15) *Le Quotidien*, 3 avril, Jacques Larché, *loc. cit.*, Roland Drago, *Le Figaro*, 16 juillet.

la Constitution, mais qu'il est tenu dans ce cas de refuser sa signature (16).

Cependant, d'autres objectent qu'il est inutile que le Président exerce un contrôle au moment de la signature des ordonnances, puisqu'il pouvait très bien après le vote de la loi d'habilitation demander une nouvelle délibération et que le Conseil constitutionnel pouvait être saisi et que tous ceux qui estiment que les ordonnances prises ne respectent pas la loi d'habilitation peuvent former un recours devant le Conseil d'Etat (17).

d / On peut encore mentionner l'interprétation de l'article 13 à la lumière des dispositions relatives au contreseing du Premier ministre ou à l'irresponsabilité du Président de la République (18).

Là encore les arguments sont symétriques. En faveur de la première thèse : dans les cas où le Président ne peut agir sans contreseing, il ne saurait exercer de pouvoir discrétionnaire. En faveur de la seconde : si la Constitution ne dispense pas certains actes du contreseing, c'est seulement pour éviter que le Président de la République ne les accomplisse seul. L'exigence du seing et du contreseing signifie que le consentement des deux autorités est indispensable à l'édition de l'acte. Le Président ne pourrait donc signer des ordonnances que le Premier ministre aurait désapprouvées, mais celui-ci ne peut faire adopter des ordonnances auquel le Président s'oppose.

4 / L'interprétation fonctionnelle vise à attribuer à la règle une fonction objective, qui peut être différente de celle visée par l'auteur. On se demande non pas ce que le constituant a réellement voulu, mais, maintenant que la règle doit être appliquée dans une situation historique différente, quel sens il convient de lui donner si l'on veut obtenir un résultat jugé satisfaisant.

Dans plusieurs pays étrangers, les juges justifient fréquemment leurs interprétations par des arguments de ce type. C'est évidemment plus rare si l'interprète ne peut ouvertement reconnaître qu'il va au-delà de la volonté du législateur. Mais on trouve cependant des arguments qui peuvent être rattachés à l'interprétation fonctionnelle. Ce sont ceux qui ou bien examinent les conséquences de l'adoption d'une interprétation de l'article 13 aux termes de laquelle le refus de signer serait conforme ou contraire à la Constitution, ou bien, ce

(16) Léo Hamon, *loc. cit.* ; Olivier Duhamel, *loc. cit.*

(17) Jacques Larché, *loc. cit.* ; Charles Debbasch, *Le Figaro*, 1^{er} avril.

(18) Yves Gaudemet, *loc. cit.*

qui revient au même, examinent directement les conséquences constitutionnelles d'un refus.

a / Ainsi, certains affirment que si le Président est libre de refuser sa signature, « il peut empêcher le Gouvernement de conduire la politique pour laquelle il a été mandaté » (19), d'autres qu' « il ne s'opposerait pas tant à la volonté du Gouvernement, rédacteur de ces textes, qu'à la volonté du Parlement, exprimée par la loi d'habilitation, de voir le Gouvernement intervenir, pour une période limitée, dans un domaine qui est celui de la loi » (20).

D'autres ajoutent que s'il est vrai que les Présidents de la République ont dans le passé réellement dirigé la politique de la France, c'est qu'ils disposaient d'une majorité favorable à l'Assemblée nationale. Par contre, « aujourd'hui le Président n'a pas cette majorité. Il doit donc laisser jouer librement les mécanismes constitutionnels » (21). Ce qui pourrait signifier qu'ils n'ont pas toujours joué librement.

b / Mais à l'inverse certains, reprenant l'argument systémique, soutiennent que si le Président était tenu de signer, le contrôle de constitutionnalité ne pourrait s'exercer normalement. En effet, si la loi d'habilitation n'a pas été déferée au Conseil constitutionnel ou si celui-ci l'a estimée conforme à la Constitution, il n'en résulte pas que les ordonnances soient elles-mêmes conformes à la Constitution ou à la loi d'habilitation (22). Si le Président ne peut examiner cette conformité, il est loin d'être certain que le Conseil d'Etat en sera saisi avant qu'elles n'acquiescent valeur législative ou qu'une loi de ratification sera déferée au Conseil constitutionnel. Ces auteurs laissent même entendre que la procédure de l'article 38 n'aurait été choisie par le Gouvernement que dans l'espoir de se soustraire à tout contrôle.

Quant à l'argument selon lequel le Président ne saurait s'opposer à la volonté d'une Assemblée nationale, qui au surplus, est investie d'une légitimité plus fraîche, ces mêmes auteurs font valoir, que, loin de s'y opposer, il fait en sorte qu'elle puisse s'exprimer. La volonté parlementaire n'est en effet nullement paralysée puisque devant le refus présidentiel de signer les ordonnances, le gouvernement les fera adopter par le Parlement selon la procédure législative ordinaire.

(19) Jean Foyer, *Bulletin quotidien*, 11 avril.

(20) Yves Gaudemet, *loc. cit.*

(21) Roland Drago, *loc. cit.*

(22) Jacques Robert : Olivier Duhamel, *loc. cit.*

Une première conclusion paraît se dégager : si les deux thèses s'opposent par leurs contenus, elles ont en réalité beaucoup en commun puisqu'elles emploient des arguments de même nature. Au-delà de ce qui les divise, elles reposent sur des présupposés semblables.

II. — LES PRÉSUPPOSÉS

1 / Il est clair que les partisans des deux thèses se divisent en raison de présupposés idéologiques et même proprement politiques. La controverse oppose avant tout ceux qui soutiennent l'actuelle majorité parlementaire et ceux qui sont proches de l'opposition. Au-delà de cette constatation évidente, qui ressort notamment des affinités des journaux dans lesquels s'expriment les uns et les autres, on pourrait être tenté de rechercher un lien avec des positions constitutionnalistes : présidentialistes contre parlementaristes. Mais à vrai dire, une telle recherche ne conduirait pas loin. On ne pourrait, en effet, pas entendre par « présidentialiste » un partisan du régime présidentiel et par « parlementariste » un partisan du régime parlementaire, ne serait-ce qu'en raison du fait que parmi les tenants de la thèse que le Président est tenu de signer, il y a des partisans du régime présidentiel. Les « présidentialistes » seraient donc simplement les partisans de la thèse favorable à la conduite de l'actuel Président de la République et le terme de « parlementaristes » désignerait leurs adversaires, même s'ils ne sont pas favorables au Parlement, mais au gouvernement. On aurait donc là non une explication des positions, mais seulement une terminologie pour les désigner.

On recherchera donc, au-delà des présupposés propres à chaque camp, ceux qui sont communs à tous les protagonistes et qui expliquent à la fois que la controverse peut avoir lieu et le terrain sur lequel elle se déroule. Ces présupposés sont eux-mêmes méthodologiques et idéologiques.

2 / Une première série de présupposés méthodologiques forme une véritable théorie de l'interprétation analogue à celle de la doctrine du droit civil.

L'argumentation des constitutionnalistes, comme celle des civilistes, est fondée sur l'idée que la question posée peut être résolue par l'application d'une norme cachée dans le texte. Il s'agirait seulement de la découvrir en interprétant ce texte au moyen de certaines méthodes. Ces méthodes seraient-elles mêmes connaissables, car ce seraient celles du juge, qu'il suffirait de copier. Cette idée apparaît

tout à fait déraisonnable, particulièrement lorsqu'elle est ainsi transposée au droit constitutionnel.

a / On peut d'abord critiquer l'idée que le juriste de doctrine doit interpréter un texte par les méthodes dites d'interprétation judiciaire. Ces méthodes sont en effet celles par lesquelles les juges justifient d'ordinaire les interprétations qu'ils donnent, mais pas nécessairement celles par lesquelles ils y sont effectivement parvenus. Il est en réalité parfaitement concevable — et très fréquent en pratique — que les juges, au terme d'un raisonnement donné, adoptent une interprétation, qu'ils justifient ensuite au moyen d'un autre raisonnement.

Pour un juriste de doctrine, employer ces méthodes signifie donc en premier lieu prendre au sérieux cette justification et donc confondre mode de justification et mode de production de l'interprétation.

b / On peut contester aussi le second présupposé, qu'il existe un sens véritable du texte, accessible à la connaissance. Tout d'abord, la théorie du droit a clairement établi que le sens peut être déterminé seulement par l'interprétation, qui est une fonction de la volonté et non de la connaissance (23).

On objectera peut-être que, lorsqu'on affirme que l'interprétation est une fonction de la volonté, on vise seulement l'interprétation *authentique*, celle qui émane d'un organe spécialement habilité par l'ordre juridique, alors qu'il s'agit ici de l'interprétation *de doctrine*, dite aussi *scientifique*, qui, elle, est bien une fonction de la connaissance. Il est cependant clair que l'interprétation *scientifique* est ainsi qualifiée en raison non de sa source, la doctrine, mais de la manière dont elle procède : elle consiste non pas à déterminer la signification du texte, mais à en découvrir toutes les significations possibles, entre lesquelles il ne lui appartient pas de choisir. Ainsi, ceux qui, comme les avocats, développent une argumentation dans le but d'établir qu'il existe pour un texte donné une signification et une seule, ne se livrent pas à une activité de connaissance ; comme les organes de l'interprétation authentique, ils exercent des choix et expriment des préférences.

c / Cette idée, sous-jacente à tous les modes d'interprétation, sauf à l'interprétation fonctionnelle, que rechercher la signification du

(23) Cf. notamment Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. franç. de la 2^e éd. par Ch. Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962 ; Kelsen, sur ce point ne fait d'ailleurs que prolonger la tradition des réalistes américains ; cf. Françoise Michaut, *L'école de la sociological jurisprudence et le mouvement réaliste américain*, Thèse, Paris X-Nanterre, 1985, éd. Université de Lille III.

texte, c'est retrouver la volonté profonde de son auteur — en l'occurrence celle du constituant —, est du reste proprement étrange. Il est d'abord extrêmement difficile de déterminer qui est ce constituant. Si, comme il convient, on entend par là l'auteur de l'acte normateur, celui qui a joué un rôle décisionnel dans son édicition, qui a manifesté sa volonté que la Constitution soit faite, alors il faut considérer que le constituant est un organe complexe, composé de deux organes partiels l'un qui a soumis le projet au référendum, l'autre qui l'a adopté. Découvrir la signification du texte, ce serait donc découvrir si les individus qui ont ainsi exprimé leur volonté en 1958, ont voulu que le Président soit tenu de signer les ordonnances. Il est infiniment peu probable évidemment qu'ils aient jamais envisagé la question et à supposer qu'ils l'aient envisagée, il n'est guère plus probable qu'ils aient tous voulu la même chose. Mais, même si l'on parvenait à identifier de manière incontestable les auteurs de la Constitution et si l'on admettait qu'ils avaient une volonté commune, on ne pourrait la rechercher à travers le texte, qu'en supposant qu'il existe entre eux un rapport tel que, malgré son obscurité, le texte contient des signes de la volonté cachée du constituant. Celui-ci avait une volonté claire, mais il n'a pas su l'exprimer clairement. Tout repose donc sur le présupposé qu'il faut obéir à un constituant mythique à la fois infiniment lucide et excessivement maladroit.

d / On peut alors se rabattre sur l'idée qu'il peut y avoir un sens objectif, indépendant de la volonté réelle, historique, du constituant. Cette idée pourrait alors être exprimée sous la forme suivante : le constituant n'a sans doute rien voulu sur le point précis qui nous occupe ; cependant, le système politique ne peut fonctionner de manière satisfaisante que si tous acceptent de se soumettre à des règles, dont l'existence peut être établie par des procédés connus, employés de bonne foi.

Le présupposé de la vérité objective du sens n'est d'ailleurs nullement indépendant du précédent, celui d'une création de la norme par le constituant. Car l'interprétation est nécessairement rétroactive : on doit toujours admettre que le texte qu'on interprète possédait son sens *ab initio*, c'est-à-dire au jour où le constituant a statué. La seule différence est que dans le cas précédent, on présupposait une volonté claire et précise, mais mal exprimée, tandis qu'on vise ici la création d'une norme vague, dont le contenu pourra être déterminé selon les besoins.

Cela étant, la controverse porte seulement en réalité sur la bonne foi dans la recherche des règles nécessaires au bon fonctionnement du

système. Autrement dit, la preuve de l'existence d'une norme juridique est subordonnée à un critère essentiellement moral et le présupposé méthodologique rejoint le présupposé idéologique.

3 / D'autres présupposés méthodologiques sont relatifs au rôle de la controverse. Ils sont également dérivés du droit privé, bien que la spécificité du droit constitutionnel devrait logiquement interdire qu'on les y transpose.

a / On peut estimer que si l'interprétation — et en général l'activité de juger — n'est pas une fonction de la connaissance, elle n'est cependant pas étrangère à tout raisonnement. Elle obéit à une logique, mais cette logique est non formelle. Elle ne vise pas à convaincre, mais à persuader (24). La justification des décisions judiciaires serait précisément la mise en œuvre des moyens propres à persuader du bien-fondé des sentences. Il ne serait alors nullement illégitime pour les juristes qui n'exercent pas de fonctions judiciaires, les avocats par exemple, de reproduire les méthodes d'interprétation invoquées par les juges pour justifier leurs décisions, même si l'interprétation de la loi a été en réalité obtenue par d'autres moyens, parce que eux aussi doivent chercher à persuader et que pour y parvenir, il est naturel et efficace d'employer les arguments tenus pour corrects par ceux auxquels on s'adresse. Il n'y aurait donc rien d'étonnant que les constitutionnalistes reproduisent à leur tour ces méthodes d'interprétations et les présupposés qui les sous-tendent.

Il existe pourtant entre la controverse constitutionnelle et le débat judiciaire deux différences capitales.

La première est que la controverse judiciaire est finalement tranchée par une décision, de sorte que les propositions qui ont été énoncées sont susceptibles d'être vraies ou fausses et que leur validité peut être appréciée de la même manière que celle des propositions scientifiques : elles peuvent être considérées comme des prédictions de la décision judiciaire et de sa motivation. Elles sont vraies si la prédiction se réalise et fausses dans le cas contraire. Dans le cas présent, la controverse ne s'achève pas de cette manière, puisque aucune décision comparable à une décision judiciaire n'intervient. La conduite du Président de la République, qui a effectivement refusé de signer certaines ordonnances, n'est évidemment pas une décision de ce genre, puisque la question était de savoir si en refusant il violait ou non la Constitution et que son refus n'a pas réellement mis fin à la

(24) Cf. les travaux de Ch. Perelman.

controverse. C'est donc à tort que les constitutionnalistes présupposent à défaut d'une vérité du sens, au moins la possibilité d'un raisonnement objectivement valide.

La seconde différence est qu'il n'y a pas ici de juge à persuader. Même en admettant que le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'Etat puissent un jour se prononcer, le discours ne peut s'adresser à eux. Le destinataire réel, qui n'est ni le Président de la République, ni les juges, ne peut donc être que l'opinion publique, ce qui ressort du reste clairement du fait qu'il est principalement véhiculé par la presse non spécialisée.

b / On présuppose encore que la proposition normative que l'on formule au terme du processus d'interprétation n'est pas une norme juridique comme les autres.

Les juristes disent que le Président de la République « doit » ou « peut refuser de » signer les ordonnances. Ils semblent admettre que cette obligation ou cette faculté sont de nature juridique, et que le Président de la République, qui par exemple refuserait de signer alors qu'il y est tenu, violerait la Constitution. Certains n'hésitent pas à l'écrire (25), mais personne, semble-t-il, ne va jusqu'à suggérer de le traduire en Haute Cour en cas de refus ou seulement que l'ordonnance dépourvue de la signature présidentielle serait néanmoins valable.

Dans le langage ordinaire des juristes, une norme juridique est ou bien celle qui est posée conformément à une autre norme, elle-même juridique, ou bien celle qui prescrit une conduite en attachant à la conduite contraire certaines conséquences. La norme dont les constitutionnalistes affirment l'existence ne correspond ni à l'une ni à l'autre définition. D'un côté, il n'existe aucune norme juridique supérieure à la Constitution, qui permette d'affirmer que la norme constitutionnelle est bien une norme juridique. De l'autre, la norme, selon laquelle le Président serait tenu de signer ou au contraire libre de ne pas signer, n'attache aucune conséquence à la conduite contraire. Ce qui signifie qu'en réalité, les juristes présupposent que la norme, dont ils affirment l'existence, est seulement une norme de la morale politique.

Enfin, les arguments des uns et des autres sont fondés sur un certain nombre de présupposés idéologiques. Par « présupposés idéologiques », on entendra ici non pas toutes les valeurs auxquelles

(25) Roland Drago, dans *Le Figaro*, 16 juillet.

adhèrent implicitement les protagonistes, mais seulement celles qui se rattachent à une idéologie spécifiquement juridique, c'est-à-dire qui ont pour objet le droit lui-même. Professer une idéologie juridique, c'est adhérer à des valeurs qui peuvent s'exprimer à travers les normes d'un droit positif donné — comme par exemple la propriété et la sûreté — ou bien à travers sa structure — ainsi, l'idée que la liberté peut se réaliser par la hiérarchie des normes.

1 / On notera d'abord que, contrairement à toute attente, on ne rencontre que rarement un argument tiré de la théorie démocratique.

Il est rare chez les partisans de la thèse de l'obligation de signer, qui l'énoncent ainsi : la majorité parlementaire et le Gouvernement expriment mieux que le Président la volonté du peuple, puisqu'on est au lendemain des élections législatives, alors que l'élection du Président remonte elle à 1981 (26).

Il est plus rare encore chez ceux qui adhèrent à la thèse du pouvoir discrétionnaire, qui ne peuvent certes se prévaloir d'une investiture récente, mais qui pourraient malgré tout soutenir que le Président a été lui aussi élu pour sept ans sur la base d'un programme et que, malgré l'élection législative, il doit donc, pour se conformer à son mandat, utiliser les prérogatives que lui confère la Constitution pour s'efforcer, non d'en achever l'exécution, ce qui serait impossible, mais au moins d'empêcher que le Gouvernement ne revienne sur l'essentiel de ce qui en a déjà été réalisé. Ils pourraient encore souligner — mais c'est paradoxalement un journal proche de la majorité, qui le fait — que les électeurs ont souhaité le partage du pouvoir, puisqu'« ils avaient la possibilité soit de reconduire une majorité socialiste, soit de faire un triomphe à M. Barre : deux directions qu'ils ont explicitement condamnées... le corps électoral a voté pour les cohabitants de la droite, sans écarter les fidèles du Président parce qu'il voulait que l'alternance politique, économique et sociale se produise à un rythme convenable et non brutal » (27). D'où il paraît résulter que le Président a son mot à dire sur les ordonnances.

On pourrait songer à expliquer ces réticences par la volonté de cantonner le débat au terrain proprement juridique, mais il ne manque pas d'exemples de discussions dans lesquelles sont échangés des arguments proprement politiques (28). Il faut en réalité constater qu'ils reposeraient sur cette idée que la réalisation du programme du

(26) Olivier Pognon, dans *Le Figaro*, 11 avril, Jean Foyer, 3-4 mai.

(27) P. G. dans *Le Quotidien*, 12 juin.

(28) Qu'on songe par exemple aux débats récurrents sur le référendum ou sur le mode de scrutin.

Gouvernement est légitime parce qu'il a été clairement approuvé par les électeurs, ce qui pourrait conduire à cette idée symétrique que ce qui n'a pas fait l'objet d'une approbation claire ne bénéficie pas de la même légitimité. Ils se fonderaient en d'autres termes sur une théorie de la démocratie, sensiblement différente de la théorie représentative, que nul, à gauche comme à droite, ne tient à remettre en cause.

2 / En deuxième lieu, les auteurs, faute de parvenir à une conclusion de fond, susceptible de s'imposer avec certitude, recherchent une procédure propre à permettre une solution incontestable. Certains suggèrent que le Président et le Premier ministre négocient un accord. D'autres, imaginent l'organisation d'un référendum. D'autres encore, les plus nombreux, mettent leur confiance dans les juges, le Conseil d'Etat, le Conseil constitutionnel.

Ainsi, Jacques Larché suggère que le Conseil d'Etat soit saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision du Président de la République de refuser sa signature et il estime que dans ce cas, la Haute Juridiction administrative pourrait admettre que cette décision ne présente pas le caractère d'un acte de gouvernement et se déclarer compétente (29).

D'autres, attendent une prise de position du Conseil constitutionnel. Il pourrait être saisi en consultation par le Président de la République, ou être appelé à examiner la conformité à la Constitution d'une disposition adoptée par le Parlement à la suite du blocage d'une ordonnance par le Président (30). On a aussi imaginé d'insérer dans la loi d'habilitation un article ainsi rédigé : « Les ordonnances prises en application de la présente loi seront signées et publiées telles qu'elles auront été délibérées en Conseil des ministres. » L'opposition ne manquerait pas de saisir de cette disposition le Conseil constitutionnel, qui statuerait définitivement (31).

Les raisons de cette confiance dans le juge sont de deux ordres.

Les premières tiennent évidemment à l'impartialité qu'on lui prête. Les autres, moins apparentes, se rapportent à l'idéologie de l'Etat de droit. Selon l'opinion commune, le juge dit le droit, de sorte que s'il se prononce, c'est la preuve qu'il existait une norme juridique, antérieure à sa décision. Celle-ci présente alors un double caractère : elle est une décision, puisqu'elle tranche la controverse ;

(29) *Le Monde*, 29 mars.

(30) Léo Hamon, précité.

(31) Pierre Ferrari, dans *Le Républicain lorrain*, 25 avril.

mais elle n'est pas tout à fait une décision puisqu'elle consiste dans la constatation d'une norme juridique préexistante. On présuppose que le système juridique est complet, c'est-à-dire qu'il ne comporte aucune lacune, puisqu'il contient nécessairement une norme applicable à n'importe quelle situation. On postule que le juge est capable de la découvrir et que cette norme est bonne.

3 / On trouve, enfin, implicite dans les deux argumentations opposées, une même conception de l'obligation constitutionnelle. L'interprétation présuppose, on l'a vu, soit une volonté mythique du constituant, soit une vérité objective du sens, indépendante de cette volonté et non moins mythique (32). Même s'il ne s'agissait pas de mythes, il resterait encore la question du fondement du caractère obligatoire de cette norme constitutionnelle qu'on prétend ainsi découvrir. Pour quelles raisons faudrait-il se conformer à la volonté présumée du constituant, c'est-à-dire d'hommes mal déterminés et dont un grand nombre a disparu depuis longtemps ?

Il n'existe aucune réponse proprement juridique à cette question. On ne peut trouver aucun fondement juridique à l'obligation d'obéir à la Constitution, puisque au-dessus d'elle, il n'y a aucune norme juridique positive, qui imposerait de lui obéir. La réponse ne peut alors être qu'extra- ou méta-juridique : il faut se conformer à la Constitution, parce qu'elle exprime la volonté du peuple souverain ou parce qu'elle constitue la règle du jeu politique, sans laquelle il se réduirait à un pur rapport de forces. Et se conformer à la Constitution, lorsqu'il n'existe aucun juge compétent pour déterminer le contenu de cette obligation, signifie seulement l'appliquer de bonne foi. C'est donc tout simplement une obligation morale, qui est présupposée par le type d'argumentation employé : avoir une conduite politique bonne ou juste, c'est appliquer la Constitution de bonne foi. C'est le principe de bonne foi qui commande d'avoir une conduite conforme à la Constitution et qui permet en outre de déterminer quelle est cette conduite.

On peut alors comprendre deux caractères, apparemment antinomiques de cette controverse : elle se déroule dans la presse non spécialisée, mais dans un langage de spécialistes. S'il s'agit non de la démonstration qu'il existe une norme juridique valide, au sens habituel de cette expression, mais seulement d'un discours visant à persuader que si le Président appliquait de bonne foi la Constitution, il agirait de telle ou telle manière, alors le destinataire n'en est évidem-

(32) Cf. les § c / et d /.

ment pas la communauté des juristes, mais l'opinion publique. Cependant, ce résultat ne peut être obtenu que si aucun doute n'est possible sur la bonne foi de l'auteur de ce discours. Il lui faut apparaître impartial et objectif, ce qui lui interdit non seulement, bien évidemment, d'indiquer une préférence politique, mais même d'invoquer ouvertement un principe moral, car la science seule est objective. Ainsi, la technicité du langage n'est nullement le moyen indispensable à une démonstration. Comme le titre universitaire sous la signature, elle a seulement pour fonction d'attester la scientificité et l'objectivité de l'argumentation.

RÉSUMÉ. — *L'une des principales questions constitutionnelles de la cohabitation est celle de savoir si le Président de la République est tenu de signer les ordonnances prises par le Gouvernement en vertu d'une loi d'habilitation de l'article 38. Elle a donné lieu à une large controverse. L'article a pour objet d'en examiner les procédés d'argumentation et les présupposés implicites.*

JEAN-LOUIS QUERMONNE

La présidence de la République et le système de partis

« Quand je ne serai plus là, il faudra un chef de l'Etat en dehors des partis et qui ne soit pas lié à une majorité parlementaire » (1).

En formulant cette exigence le 30 décembre 1961 devant les journalistes accrédités auprès de lui, le général de Gaulle ne cherche pas seulement à conjurer la restauration toujours possible de la IV^e République. Il entend préserver définitivement ses successeurs de l'emprise du système de partis. Et pour y parvenir, il appellera l'année suivante les électeurs à édifier le seul barrage qui tienne : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

De la légitimité démocratique que celui-ci en retirera, le Général escompte l'indépendance du pouvoir présidentiel à l'égard du pouvoir partisan. Comment une majorité parlementaire, issue de « 487 élections locales », pourrait-elle se prévaloir de la souveraineté nationale contre l'élu du peuple tout entier ? L'argument semblait sur le moment imparable.

Or, vingt-cinq ans après son adoption, la révision constitutionnelle de 1962 a-t-elle atteint son but ? Mis en ballottage dès la première application de la réforme, en 1965, le Général a paru lui-même en douter. En témoigne l'interview accordée entre les deux tours de scrutin à Michel Droit :

« ... J'ai proposé au pays de faire la Constitution de 1958... dans l'intention de mettre un terme au régime des partis. C'est dans cet esprit que la Constitution a été faite, et c'est dans cet esprit que je l'ai proposée au

(1) André Passeron, *De Gaulle parle*, préface de J.-R. Tournoux, Plon, 1962, p. 134.

peuple qui l'a approuvée... Alors, si les partis se réemparent des institutions, de la République, de l'Etat, alors évidemment, rien ne vaut plus ! On a fait des confessionnaux, c'est pour tâcher de repousser le diable ! Mais si le diable est dans le confessionnal, alors cela change tout ! Or ce qui est en train d'être essayé, c'est, par le détour de l'élection du Président de la République au suffrage universel, de rendre l'Etat à la discrétion des partis » (2).

Les successeurs du général de Gaulle devront au soutien, sinon toujours à l'investiture, des formations politiques leur élection à l'Elysée. Et, en mars 1986, confronté à une majorité parlementaire hostile, François Mitterrand doit s'arc-bouter au pouvoir d'Etat pour ne pas être emporté par la logique du système de partis.

L'histoire événementielle aurait-elle donc vérifié le paradoxe avancé par François Borella selon lequel, « fondée contre le régime des partis, la V^e République est le premier régime partisan qu'ait jusqu'ici connu la France » ? (3). Deux questions distinctes se dissimulent, en fait, sous cette même interrogation.

La première est *d'ordre historique*. Elle a trait à la nature et à la portée des rapports entretenus entre chaque Président de la République et les partis de la majorité et de l'opposition en activité sous son septennat. Seule une enquête approfondie, à laquelle nous ne pouvons pas nous livrer ici, permettrait d'y répondre complètement.

La seconde est *de nature théorique*. Elle concerne le degré d'aptitude du système de partis à expliquer la présidentialisation du régime. Or, vingt ans après l'introduction de ce système dans les mœurs, est-il réellement établi qu'il ait substitué la majorité parlementaire à l'institution présidentielle comme clef de voûte de la V^e République ? Qu'il nous soit permis d'en douter.

A travers la réalité politique quotidienne, les éléments de réponse à ces deux questions sont imbriqués. Et, dans le cadre de cet essai, il serait artificiel de vouloir les dissocier. Aussi, est-ce en tentant de les traiter en parallèle que l'on pourra les éclairer.

Plutôt que d'étudier chaque problème l'un après l'autre, on essaiera, par conséquent, de les analyser ensemble en décelant *quatre cas de figure* capables d'illustrer les relations successives entre les Présidents de la République et le système de partis. Par chance, cet examen ne s'éloignera pas trop de l'évolution chronologique.

(2) André Passeron, *De Gaulle parle, 1962-1966*, Fayard, 1966, p. 136.

(3) François Borella, *Les partis politiques dans l'Europe des Neuf*, Ed. du Seuil, 1979, p. 107.

Le premier cas de figure correspond à la séparation rigide du pouvoir présidentiel et du pouvoir partisan qui a présidé aux origines du régime. Le second traite plus en détail du Président-leader du parti dominant. Le troisième souligne les forces et les faiblesses de la majorité parlementaire comme ressource du chef de l'Etat. Enfin, le quatrième évoque la résistance récente de l'homme d'Etat à la pression du système de partis sous le régime de la « cohabitation ».

A travers l'examen de ces quatre cas de figure, la question de l'aptitude du concept de système de partis à expliquer la nature et l'étendue du pouvoir présidentiel sera nécessairement sous-jacente. Par conséquent, si son insuffisance est prise en flagrant délit, nous ne manquerons pas de faire appel à d'autres instruments d'analyse pour le relayer.

LA SÉPARATION RIGIDE DU POUVOIR PRÉSIDENTIEL ET DU POUVOIR PARTISAN

« Depuis douze ans, le régime des partis, flottant sur un peuple divisé, au milieu d'un univers terriblement dangereux, se montrait hors d'état d'assurer la conduite des affaires, non point par incapacité ni par indignité des hommes. Ceux qui ont participé au pouvoir sous la IV^e République étaient des gens de valeur, d'honnêteté, de patriotisme. Mais ne représentant jamais autre chose que des factions, ces gouvernants ne se confondaient pas avec l'intérêt général » (4).

Le procès que dresse le général de Gaulle au seuil de la V^e République est donc celui d'un mode de Gouvernement. Inaptes par nature à gouverner, les partis politiques qui ne peuvent avoir de la France et du monde qu'une vision fractionnelle sont donc systématiquement écartés du pouvoir exécutif. Par conséquent, le Gouvernement ne doit plus procéder du Parlement, ce qui conduit à supprimer à la fois la procédure de l'interpellation et celle de l'investiture. Il doit puiser sa légitimité dans le choix du Président, ce qui implique qu'à terme, comme l'avait perçu Léon Blum au lendemain du discours de Bayeux, le chef de l'Etat soit élu, non plus par des notables, mais par le peuple tout entier.

Comme il ne saurait être question d'instaurer en 1958, en France, le monopole d'un parti unique, il appartient à l'article 4 de la nouvelle Constitution de reconnaître le pluralisme des partis politiques et leur libre exercice. Mais celui-ci est cantonné dans le

(4) Cité par Jean Lacouture, *Citations du général de Gaulle*, Seuil, 1968, p. 63.

champ clos du Parlement. Ce qui conduit à rejeter le régime présidentiel qui ne permettrait pas au pouvoir exécutif d'imposer, sous la menace de la dissolution, sa volonté à la majorité parlementaire, pour le vote de la loi comme pour celui du budget. Sous un tel régime d'inspiration américaine, le général de Gaulle redoutait en effet :

« la résignation d'un Président mal assuré, qui, sous prétexte d'éviter le pire, choisirait de s'y abandonner en se pliant comme autrefois aux volontés des partisans » (5).

En revanche, associée à la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée et au droit de dissolution discrétionnaire du Président, l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel permettra de faire siéger à l'Elysée un homme politique indépendant à l'égard de la majorité parlementaire et du système de partis. A condition qu'il en ait le tempérament, il pourra ainsi faire preuve des qualités d'un homme d'Etat.

Naturellement, la pratique de la République gaullienne tendra à refléter ces pétitions de principe. Procédant du Président, les premiers gouvernements comprendront plus de hauts fonctionnaires que d'hommes politiques. Et, en vertu des dispositions de l'article 23 de la Constitution, ces derniers, s'ils sont membres du Parlement, devront abandonner au bout d'un mois leur mandat électif. Ainsi la séparation rigide caractérise-t-elle les rapports du chef de l'Etat et des partis — et fait ainsi figure d'« apartheid » — ; elle s'étend même au gouvernement tout entier.

Quant au général de Gaulle, il refuse de se mêler « à tout ce qui est électoral » ; et à la veille des élections d'octobre 1958, il déclare :

« Tout le monde comprend que je ne veuille, que je ne puisse pas me mêler d'une manière directe de cette compétition. La mission que le pays m'a confiée exclut que je prenne parti. Je ne le ferai donc en faveur de personne, même pas de ceux qui m'ont toujours marqué un amical dévouement à travers toutes les vicissitudes... Cette impartialité m'oblige à tenir essentiellement à ce que mon nom, même sous la forme d'un adjectif, ne soit pas utilisé dans le titre d'aucun groupe et d'aucun candidat » (6).

Sans doute, après la dissolution prononcée en octobre 1962 et avant les élections législatives qui la suivront, manifestera-t-il moins de scrupule en invitant les électeurs qui ont « scellé » dans le référendum sur l'élection présidentielle « la condamnation du régime désas-

(5) Cité par Raymond Barre, Intervention au colloque du Club Nouvelle Frontière, *Le gaullisme aujourd'hui*, 27 avril 1985.

(6) André Passeron, *De Gaulle parle*, Plon, 1962, p. 42.

treux des partis (à) confirmer par la désignation des hommes, le choix qu'en votant « oui ! » (ils ont) fait quant à (leur) destin ! ». Mais cette fois, le sort des institutions est en jeu...

Toujours est-il que, l'élection ayant été gagnée, le Président de la République conclura devant le conseil des ministres :

« Nous voilà tranquilles pour plusieurs années. Je voulais briser les partis. J'étais le seul à pouvoir le faire et le seul à croire la chose possible au moment que j'ai choisi. J'ai eu raison contre tous » (7).

Chassez le naturel, il revient au galop ! L'on a rappelé l'agacement causé au général de Gaulle au lendemain du premier tour de l'élection présidentielle de 1965, par le retour offensif des leaders partisans sur la scène électorale, de François Mitterrand à Jean Lecanuet. Mais, une fois le deuxième tour gagné et la majorité présidentielle dégagée, face au chef de l'Etat, le système de partis ne fera plus nécessairement figure d'un obstacle ; il pourra même devenir une ressource non négligeable au service de ses propres desseins.

Sans doute, le général de Gaulle ne l'admettra-t-il jamais, tant l'idée de fonder le pouvoir présidentiel sur le pouvoir partisan est étrangère à son esprit. C'est le spectre qu'il avait voulu écarter en refusant de s'inspirer du précédent américain. Et, comme le note avec pertinence Pierre Avril, une seule fois esquissée dans sa conférence de presse du 21 février 1960, la notion de majorité présidentielle sera aussitôt abandonnée (8). Mais, dans la pratique quotidienne, le fondateur de la V^e République ne méprisera pas toujours le soutien des formations politiques qui se réclameront de lui, pourvu qu'à leur égard il conserve à tout moment les mains libres.

Certes, sa politique algérienne ne devra rien en 1959 au programme de l'UNR. Au prix de démissions et d'exclusions, c'est, au contraire, le parti qui devra s'aligner. Et, en 1962, il ne changera rien non plus à l'exposé de sa politique européenne, pour retenir ses ministres MRP. Mais il est intéressant de relever qu'au moment stratégique du règlement du problème algérien, lors de l'ultime négociation engagée avec le GPRA, le Président de la République s'ingéniera à impliquer, par l'intermédiaire de Louis Joxe, la formation gaulliste, mais également par la présence de Jean de Broglie et de Robert Buron, le Centre national des Indépendants et le Mouvement républicain populaire. Ainsi les trois partis de la majorité

(7) André Passeron, *De Gaulle parle, 1962-1966*, Fayard, p. 64.

(8) Pierre Avril, *Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle*, in *La Constitution de la V^e République*, op. cit., p. 168-170.

seront-ils solidairement associés à la signature des accords d'Evian (9).

Plus tard, et surtout sous son second septennat, influencé par Georges Pompidou, le général de Gaulle gouvernera davantage avec des ministres issus de la majorité parlementaire. Certes, il demeure fidèle au principe de la séparation :

« Le Président de la République ne doit pas être mêlé aux querelles parlementaires. C'est le Premier ministre qui est le chef de la majorité » (10).

Mais il laissera faire de plus en plus le Premier ministre... Et, ultime concession de sa part, il consentira dans sa conférence de presse du 27 novembre 1967 à saluer la tenue à Lille, sa ville natale, du Congrès de l'UNR-UDT (11).

Cependant, après les élections législatives de juin 1968, qui offriront à son Gouvernement l'appui d'une « Chambre introuvable », le général de Gaulle s'estimera décidément prisonnier d'une majorité parlementaire peu disposée à le suivre sur la voie de la « participation ». Alors, rien ne le retiendra plus de révoquer le Premier ministre Georges Pompidou, installé depuis six ans à Matignon, de solliciter directement par la voie de référendum une nouvelle investiture du peuple rassemblé et de recouvrer, par rapport à sa propre majorité parlementaire, sa liberté. Mais ce sera, cette fois, au prix de devoir abdiquer.

Ainsi demeurera-t-il, jusqu'au bout, fidèle à la vocation qu'il s'était assignée dès 1945 comme chef du Gouvernement provisoire de la République française, lorsque, répondant à une question posée par René Mayer sur l'opportunité de rétablir le scrutin d'arrondissement et d'envoyer des lettres d'encouragement aux candidats de son choix, il avait vertement répliqué :

« Quand donc comprendrez-vous, Mayer, que mon ambition n'a jamais été d'être le chef de la majorité ! » (12).

Ce que Michel Debré confirmera, quarante ans plus tard, en avouant :

« La logique majoritaire, je la voulais. Le Général, lui, voulait le rassemblement. C'est le point sur lequel il y avait discussion entre nous » (13).

(9) Jean Lacouture, *De Gaulle*, t. III : *Le Souverain*, Seuil, 1986, p. 222.

(10) André Passeron, *De Gaulle parle*, Plon, 1962, p. 134-135.

(11) Conférence de presse du 27 novembre 1967, *L'Année politique, économique, sociale et diplomatique en France*, 1967, PUF, p. 399.

(12) Cité par Georgette Elgey, *La République des illusions, 1945-1951*, Fayard, 1965, p. 55.

(13) Cité par Jean-Louis Quermonne, Le bilan juridique, in *La Constitution de la V^e République*, op. cit.

LE PRÉSIDENT LEADER DU PARTI DOMINANT

Pendant les six années au cours desquelles il a occupé les fonctions de Premier ministre, Georges Pompidou a disposé de tout le temps nécessaire pour s'imposer comme chef de la majorité. Et sans jamais exercer au sein de l'UNR la moindre fonction officielle, il s'est hissé, en fait, à la tête du parti.

A la veille des élections législatives de 1967, qui se jouent dans une conjoncture politique difficile, il impose la candidature unique de la majorité ; et il préside le meeting organisé le 31 janvier au Palais des Sports de Paris pour présenter aux électeurs les candidats qu'il a sélectionnés. Un an et demi après, à la faveur des élections législatives anticipées dont il est le promoteur, c'est lui qui mène au combat l'UNR, transformée pour la circonstance en Union pour la Défense de la République. Et il sort vainqueur de ces élections, sans que sa disgrâce, intervenue le 10 juillet à l'initiative du général de Gaulle, en estompe le succès.

En portant à l'Élysée le 15 juin 1969 Georges Pompidou de préférence à Alain Poher, afin de préserver les institutions de la V^e République, les électeurs ont-ils conscience du fait qu'ils élisent à la magistrature suprême le leader du parti dominant ? Sur-le-champ, l'image du deuxième Président de la V^e République ne se confond pas avec ce profil partisan. Aussi bien, le discours officiel ne traduit pas le changement intervenu :

« J'aurai à être à la fois le chef de la majorité et le leader de l'UDR » (14)

croit avec sincérité Jacques Chaban-Delmas, promu Premier ministre, tandis que le Président Pompidou tient le langage habituel :

« Le rôle du chef de l'Etat... ce n'est pas d'avoir des rapports avec la majorité ; ceci est le rôle du Premier ministre, qui est d'ailleurs responsable devant la majorité et devant l'Assemblée » (15).

Toutefois, ne disposant pas de l'équation personnelle du général de Gaulle ni de son aptitude à puiser à la source de la démocratie directe, Georges Pompidou sera progressivement conduit à tirer du soutien du parti dominant la force dont il a besoin pour gouverner. La tentation sera d'autant plus grande que les élections législatives de 1968, dont il a été le metteur en scène, lui en ont fourni l'instru-

(14) Propos prononcés le 22 janvier 1971.

(15) Propos prononcés le 23 octobre 1971.

ment. Pour la première fois en France, dans l'histoire de la République, elles ont accordé à l'UDR la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Depuis 1962, la V^e République disposait d'un parti dominant. Désormais, elle possède un parti majoritaire et ce parti sera le « parti du Président ».

Sans doute, faut-il ici ouvrir une parenthèse pour regretter que la typologie des partis politiques n'ait pas fait une place suffisante, jusqu'à présent, à ce genre de parti. Certes, Hugues Portelli a montré que la présidentialisation du système politique a eu pour conséquence la présidentialisation des appareils de partis en France (16). Il n'est pas, en effet, aujourd'hui une formation politique digne de ce nom qui ne compte dans ses rangs au moins un candidat « présidentiable ». Mais tel n'est pas le seul trait caractéristique d'un « parti du Président ». Et pour en esquisser la théorie, conviendrait-il de remonter le cours de l'histoire américaine pour redécouvrir avec elle le modèle jacksonien : c'est-à-dire une « machine » apte à porter au pouvoir un candidat présidentiel à l'issue d'une longue et difficile campagne électorale et à lui assurer, une fois élu, le soutien d'une clientèle ayant vocation à faire pression sur l'opinion publique pour aider le Président à gouverner (17).

Car dans une assez large mesure, en tant que « parti pompidolien », l'UDR apparaît rétrospectivement comme un parti du Président. La place nous manque ici pour en forcer le trait. Observons simplement qu'à la faveur des élections législatives de 1967 et de 1968, Georges Pompidou introduira à l'UDR une noria de hauts fonctionnaires qui en fournira pendant longtemps l'état-major. Or, malgré la résistance nostalgique de certains groupes, comme « Présence et Action du gaullisme » (18), le Président de la République saura utiliser à son profit cette nouvelle clientèle pour manipuler à sa guise l'appareil du parti et neutraliser ou récupérer, au gré des circonstances, la fronde des barons.

Mais si Georges Pompidou conforte ainsi la prépondérance du parti dominant, au point de s'attirer la critique dirigée par Jean-Jacques Servan-Schreiber contre l'« Etat-UDR », ce ne sera jamais pour en dépendre, mais pour mieux le contrôler. Car il entend en demeurer, en fait, le véritable chef.

(16) Hugues Portelli, La présidentialisation des partis, *Pouvoirs*, n° 14, 1980, p. 97.

(17) Daniel-Louis Seiller, *De la comparaison des partis politiques*, Economica, 1986, p. 177 et s.

(18) Jacques Chapsal, *La vie politique sous la V^e République*, PUF, « Thémis », 1981, p. 451.

Deux faits saillants illustrent ce leadership. Le premier intervient en novembre 1971. Il concerne le refus opposé par l'Élysée de consentir à l'élection d'un président de l'UDR proposée, à l'occasion des assises de Strashourg, par Alexandre Sanguinetti et Albin Chalendon. Un « parti du Président » ne saurait avoir, en effet, de président distinct du chef de l'État ! Le second événement a trait à la révocation de Jacques Chaban-Delmas comme Premier ministre. Survenue le 5 juillet 1972, elle suit de quelques semaines le vote de confiance dont a bénéficié le Gouvernement à l'Assemblée nationale. Mais un Président qui gouverne ne saurait tolérer l'existence d'un concurrent virtuel à la tête de la majorité parlementaire, et donc du parti dominant !

Dans l'ouvrage posthume intitulé *Le Nœud gordien*, Georges Pompidou s'en explique :

« Le jour où le véritable détenteur du pouvoir serait l'homme responsable devant l'Assemblée nationale, le retour au régime d'Assemblée serait inéluctable, en dépit des précautions et des apparences... C'est pourquoi je suis convaincu que les futurs Présidents de la République, quels qu'ils soient, seront conduits à choisir comme Premier ministre des hommes qui leur soient étroitement liés, sur le plan non seulement politique, mais intellectuel et personnel, et dont ils n'aient jamais à redouter, je ne dis pas l'indépendance de pensée et d'expression qui est essentielle, mais la concurrence » (19).

Dès lors que le parti dominant s'identifie au « parti du Président », il en résulte pour lui qu'à l'égard du chef de l'État, il sera voué à jouer le rôle de « parti dominé » (20). Tel sera, en effet, l'un des traits qui caractérisera le régime présidentiel que Françoise Decaumont croira pouvoir déceler sous le septennat écourté de Georges Pompidou, l'autre trait tenant au maintien — nous dirions volontiers, à l'enracinement — des institutions de la V^e République et spécialement à l'affirmation de la légitimité présidentielle tirée de l'élection du Président de la République au suffrage universel (21).

Naturellement, une fois effacé le souvenir du « syndrome giscardien » (22), la double alternance intervenue au pouvoir, en mai-juin 1981, au profit de François Mitterrand et du Parti socialiste,

(19) Georges Pompidou, *Le Nœud gordien*, Plon, 1974, p. 65.

(20) Jean-Louis Quermonne, Le Président dominant la majorité, in Maurice Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, p. 183 et s.

(21) Françoise Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou*, essai sur le régime présidentiel français, Economica, 1979.

(22) Au sens étymologique où nous l'entendons in Jean-Louis Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, 3^e éd., 1987, p. 19.

en renforçant le rôle officiel joué par le « parti du Président » dans le cadre du régime, confèrera à ce modèle le caractère d'un « système achevé » (23).

Certes, ni l'histoire, ni les traditions, ni la structure de l'UDR et du PS ne sont identiques. Et, au lendemain des élections législatives de juin 1981, le quatrième Président de la V^e République a quelques raisons de déclarer :

« C'est la première fois dans l'histoire de la République qu'un parti dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Gambetta et de Gaulle avaient entraîné et couvert de leur nom et de leur prestige ce qui, en réalité, était une coalition de partis » (24).

Cependant, entre l'UDR telle qu'elle a fonctionné de 1969 à 1974 et le Parti socialiste, tel qu'il a joué son rôle de 1981 à 1986, un certain parallélisme peut et doit être établi. Au terme d'une analyse rigoureuse, qui ne méconnaît pas la singularité des partenaires en présence, Jean Charlot a montré, de manière convaincante, que la relation respective entre Georges Pompidou et François Mitterrand et entre les « partis présidentiels » placés à leur dévotion, relevait d'un même système d'analyse (25). Et, sans qu'il soit besoin de retracer l'argumentation d'ensemble proposée par l'auteur, nous voudrions souligner ici deux de ses observations.

La première concerne ce qu'il appelle « le quadrillage préalable des centres de pouvoir ». Dans un cas comme dans l'autre, en effet, les deux Présidents ont puisé dans le vivier de leurs partis respectifs les hommes (et plus rarement les femmes) placés aux postes de responsabilité. Ils ont choisi les ministres, les hauts fonctionnaires et les dirigeants des entreprises nationales placés à la discrétion du Gouvernement. Ils ont exercé leur arbitrage entre les candidats à la présidence de l'Assemblée nationale. Ils ont, en fait, désigné eux-mêmes les principaux responsables de l'appareil du parti dominant et de son groupe parlementaire. Au sein du Parlement, ils n'ont pas hésité à influencer l'élection des présidents de commission.

La seconde observation a trait aux « contraintes institutionnelles » du système. Dans les deux cas, lorsque la « magistrature d'influence » du chef de l'Etat n'a pas suffi à faire plier la majorité parlementaire ou les instances du parti dominant, il a été fait recours aux méca-

(23) Olivier Duhamel, 1981 : La V^e achevée. Sur dix caractéristiques du régime, *Pouvoirs*, n° 20, 1982, p. 127 et s.

(24) *Le Monde*, 2 juillet 1981.

(25) Jean Charlot, *Le Président et le parti majoritaire*, in Maurice Duverger (dir.), *op. cit.*, p. 313 et s.

nismes du parlementarisme rationalisé. Sans doute, initialement, ces mécanismes avaient-ils été conçus davantage pour contraindre à soutenir le Gouvernement, sinon les membres de l'opposition, du moins les parlementaires hésitants. Or, par Premier ministre interposé, les Présidents de la V^e République les utiliseront pour imposer leurs vues aux députés de la majorité. Georges Pompidou est même passé par-dessus leurs têtes pour faire adopter par référendum l'entrée de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande dans la Communauté. François Mitterrand s'est contenté de l'article 49-3 de la Constitution, notamment pour faire entériner le « pardon » qu'il voulait accorder aux généraux rebelles d'Algérie, contre l'avis des parlementaires socialistes. Dans ces deux hypothèses, la volonté du Président a prévalu sur l'opinion du parti.

En outre, il est un point que Jean Charlot n'aborde pas, mais qui nous semble mériter également l'attention. Il tient au comportement symétrique de Georges Pompidou et de François Mitterrand à l'égard à la fois de leurs Premiers ministres et des dirigeants du parti dominant. Dans un cas comme dans l'autre, jamais les deux rôles n'ont été confondus. Que ce soient Jacques Chaban-Delmas, Pierre Messmer, Pierre Mauroy ou Laurent Fabius, aucun Premier ministre n'a cumulé ses fonctions avec la charge de diriger l'UDR ou le PS. On l'a bien vu à propos de ce dernier, lors de la querelle qui a opposé Laurent Fabius à Lionel Jospin à la veille des élections législatives de 1986. Parallèlement, aucun secrétaire général de l'UDR ni aucun premier secrétaire du PS n'ont été appelés à diriger le Gouvernement. Et le refus de mélanger les genres a même été poussé sous les deux règnes jusqu'au refus de faire siéger au Gouvernement les dirigeants d'un parti politique. N'est-il pas significatif d'observer que dès le premier conseil tenu sous sa présidence le 27 mai 1981, François Mitterrand rappellera aux ministres :

« Tout en restant fidèles à vos communs engagements, vous cessez d'être les représentants de vos partis, vous êtes les représentants de la France » (26).

Les travaux, désormais classiques, de Jean-Claude Colliard ont montré que la plupart des régimes politiques occidentaux pratiquent, à l'inverse, la confusion des rôles entre fonction partisane et fonction gouvernementale. Ils soulignent surtout la fréquence du cumul des fonctions de chef de Gouvernement et de leader du parti

(26) *Le Monde*, 29 mai 1981.

dominant (27). On aurait pu croire qu'en se rapprochant des démocraties qui fonctionnent, la V^e République en aurait imité la pratique. N'est-ce pas, au contraire, l'un des traits permanents de la V^e République de maintenir, sur ce point, un cloisonnement rigide entre l'appareil des partis et le pouvoir d'Etat, si l'on excepte — mis à part le système de la « cohabitation » — la conquête effectuée « à la hussarde » le 14 décembre 1974 par le Premier ministre Jacques Chirac du secrétariat général de l'UDR, en l'absence du Président de la République en voyage aux Antilles ! (28).

Ce qui montre que, même dans le cas de figure où le chef de l'Etat a exercé la fonction latente de leader du parti dominant, la pudeur manifestée par la V^e République à l'égard du pouvoir partisan a persisté à se manifester dans le respect des formes. Car s'il existe toujours une relation concrète entre le parti dominant et l'Etat, c'est à condition que l'intérêt du premier demeure soumis à la raison péremptoire du second.

LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE :

FORCE ET FAIBLESSE DU POUVOIR PRÉSIDENTIEL

Ainsi, pendant la plus grande partie de son histoire, la V^e République a-t-elle opposé deux cas de figure extrêmes illustrant les rapports de la Présidence de la République et du système de partis. D'un côté, le régime de l'« apartheid », inspiré par le général de Gaulle, qui a délimité strictement le champ d'intervention du pouvoir présidentiel et du pouvoir partisan. De l'autre, la confusion des rôles entre le chef de l'Etat et le leader du parti dominant, qui a donné naissance à l'existence d'un « parti du président ».

Ces deux modèles extrêmes ont toujours eu, chacun à sa manière, en commun le dessein de fournir une ressource substantielle au pouvoir présidentiel. Il n'en sera pas ainsi des situations intermédiaires, dues à la fragilité des relations entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. Deux conjonctures en témoignent. L'une a dominé, de 1974 à 1981, le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. L'autre préside, depuis le 20 mars 1986, à la coexistence d'un Président de la République et d'un gouvernement de tendances politiques différentes, que le langage courant a qualifiée de « cohabi-

(27) Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires*, Presses de la FNSP, 1978, p. 144 et s.

(28) Encore est-il vrai que Valéry Giscard d'Estaing obligera Jacques Chirac à abandonner ses fonctions à la tête de l'UDR en juin 1975.

tation ». Ces deux expériences méritent moins l'attention pour leur degré de « gouvernabilité » que pour l'effort considérable de théorisation auquel l'une et l'autre ont déjà donné lieu.

La première commence en mai 1974. En s'installant à l'Élysée, le troisième Président de la V^e République trouve à l'Assemblée nationale une majorité élue en 1973. L'UDR n'y détient plus la majorité absolue des sièges, mais elle reste le parti dominant. Or, plutôt que de prononcer la dissolution dans l'espoir de transformer les Républicains indépendants en « parti du président », Valéry Giscard d'Estaing fait un choix différent qu'il tardera à expliciter :

« Il n'y a plus identification du parti dominant au chef de l'Exécutif, admet-il ; désormais la majorité doit être pluraliste » (29).

Il n'empêche qu'en 1974 le chef de l'Etat prend son Premier ministre parmi les 43 députés UDR qui l'avaient rallié les premiers. Et il attend de celui-ci qu'il « giscardise » la majorité de la majorité. Mais tel n'est pas prioritairement le dessein de Jacques Chirac. Et lorsque, au mois de décembre, le Premier ministre prend le contrôle de l'appareil de l'UDR, ce ne sera pas dans le but de mettre celui-ci au service du Président, ce sera pour son propre compte, en vue d'en faire un jour le noyau du RPR.

Ce n'est donc que plus tard, après la démission de Jacques Chirac de l'Hôtel Matignon et après l'échec des élections municipales de 1977, que Valéry Giscard d'Estaing s'avisera de l'urgence qui lui impose d'édifier enfin son parti. Le déchargeant de ses fonctions gouvernementales, il en confie le soin à Jean-Pierre Soisson. Et, à partir du réseau de notables que constituent les Républicains indépendants et les clubs qui gravitent autour, le maire d'Auxerre s'efforce de construire un véritable parti politique. En mai 1977, lors du Congrès de Fréjus, c'est chose faite : ce sera le Parti républicain. L'approche des élections législatives va faire le reste. De la Fédération du PR avec les deux autres composantes de la majorité qui en sont les plus proches : le Centre des Démocrates sociaux et le Parti radical valoisien, naît en 1978 l'Union pour la Démocratie française, dont le nom s'inspire directement du titre de l'ouvrage que le chef de l'Etat a récemment publié. La mission que reçoit implicitement l'UDF du Président de la République est claire, malgré l'hostilité qu'elle provoque au RPR : devenir un parti dominant !

Mais si les élections législatives de 1978 permettent effectivement à la majorité de demeurer la majorité, le rééquilibrage de ses compo-

(29) Conférence de presse du 17 janvier 1977.

santes ne suffit pas à élever à ce niveau le nouveau « parti du Président ». Doté de 122 sièges à l'Assemblée nationale, il reste au sein de la majorité placé en seconde position par rapport au RPR qui en conserve 155. Et la législature s'achèvera sans que le Président de la République et le Premier ministre Raymond Barre, issus tous deux de la minorité de la majorité, soient assurés de la cohésion et du soutien de l'ensemble de celle-ci. C'est ce que nous avons appelé le « syndrome giscardien » (30). D'où la nécessité pour le Gouvernement de « naviguer aux instruments » du parlementarisme rationalisé.

Force ou faiblesse du pouvoir présidentiel ? De 1974 à 1981, selon les aléas de la conjoncture, la majorité parlementaire sera tantôt l'une, tantôt l'autre. Elle en aurait été carrément le point faible dans l'hypothèse où, pour l'Elysée, les élections législatives de 1978 auraient été perdues. Face à une majorité issue de l'Union de la gauche, Valéry Giscard d'Estaing, qui n'envisageait pas de se démettre, aurait dû accepter d'exercer un pouvoir limité. C'est ce dont il avait voulu prévenir les Français le 27 janvier 1978 à Verdun-sur-le-Doubs, en leur adressant ce message :

« Vous pouvez choisir l'application du Programme commun. C'est votre droit. Mais si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le Président de la République ait dans la Constitution les moyens de s'y opposer » (31).

Mais la chance a souri. Et la rupture de l'Union de la gauche a permis, encore une fois, à la majorité parlementaire de rester en harmonie avec la majorité présidentielle. Que serait-il advenu autrement ? L'intérêt de cette interrogation est d'avoir donné prise à l'époque à un effort de théorisation dont l'initiative revient à Maurice Duverger. Dans *L'échec au roi*, édité en décembre 1977, l'auteur offre un modèle d'interprétation de la V^e République qui permet, en effet, d'en déceler plusieurs variantes à l'aide d'une « grille de transformation qui ne connaît qu'une seule variable indépendante : la majorité parlementaire. Sous la V^e République, en effet :

« Le Président et le Parlement ressemblent aux deux éléments de l'arc d'ogive qui se soutiennent l'un l'autre à partir de poussées inverses. La clef de voûte, c'est la majorité parlementaire. Bien qu'élu au suffrage universel et doté de prérogatives notables, le Président ne peut pas réellement la suppléer si elle est absente. Il doit la respecter quand elle existe.

(30) Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 19.

(31) Cité par Didier Maus, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 2^e éd., p. 18.

Il ne peut pas se dresser contre elle, sinon de façon provisoire, pour essayer de la disloquer sous sa forme présente et de la recomposer autrement. Au maximum, il peut tenter de la créer ou de la bouleverser par une dissolution. Ensuite, il doit l'accepter telle que les électeurs l'ont confirmée ou changée. Ou recommencer patiemment à la construire et à la maintenir, si elle est aussi floue et aussi fragile qu'auparavant » (32).

Et Maurice Duverger d'expliquer ainsi la force ou la faiblesse d'un pouvoir présidentiel « à géométrie variable » selon qu'il est ou non en mesure de s'appuyer sur une majorité parlementaire forte et cohérente. Appliquant l'hypothèse du régime semi-présidentiel à la V^e République, il observera rétrospectivement :

« Entre 1958 et 1974, l'image officielle du régime français donnait l'impression d'une pyramide renversée sur sa pointe, où se tenait le Président. En réalité, la pyramide avait une meilleure assise. Elle reposait tout simplement sur sa base, formée par la majorité parlementaire » (33).

Or en 1986, l'auteur persiste et signe. Traitant de la V^e République avant que ne débute la « cohabitation », il écrit :

« La formidable puissance (du Président) ne devait rien à la Constitution. Elle reposait sur une base très simple : l'existence à l'Assemblée nationale d'une majorité solide et cohérente, obéissant fidèlement au chef de l'Etat. Appuyés sur elle, Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand ont dominé pendant vingt-quatre ans la législation, le Gouvernement, l'administration, la magistrature, l'armée, les relations extérieures. Ainsi s'est établie une monarchie jacobine, absolue mais républicaine, fondée sur le suffrage universel qui élisait le Président et une majorité soumise à ses directives. Les variations de l'autorité de l'Élysée étaient parallèles aux oscillations de la docilité du Palais-Bourbon à son égard » (34).

Écrit à la veille de l'alternance parlementaire de 1986, ce texte paraît implicitement annoncer qu'à compter de l'apparition d'une majorité parlementaire d'orientation politique opposée à celle du Président, cet équilibre va vaciller. Et pourtant, le *Bréviaire de la cohabitation*, dont il est extrait, vise à montrer que privé du soutien d'une majorité favorable, le Président de la République n'est tenu ni de se démettre, ni même de se soumettre. Mais alors, au nom de quoi ?

Déjà, dans *L'échec au roi*, Maurice Duverger avait expliqué de

(32) Maurice Duverger, *L'échec au roi*, Albin Michel, 1977, p. 90.

(33) Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 154.

(34) Maurice Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, 1986, p. 8.

façon prémonitoire qu'en cas de majorité présidentielle et de majorité parlementaire opposées, « on entrerait dans le temps du légalisme, défini par une règle très simple : « Toute la Constitution, rien que la Constitution » (35) ». Mais il avait prévu, en même temps, que la liste des prérogatives présidentielles dispensées par l'article 19 du contreseing du Premier ministre, était, en réalité, très restreinte.

Est-ce à dire qu'apte à expliquer la V^e République en cas de coïncidence entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire, la référence au système de partis deviendrait inutile comme instrument de mesure du pouvoir présidentiel, le jour où cette coïncidence disparaîtrait ?

Telle est, du moins, la nouvelle interrogation que la résistance du pouvoir présidentiel à la pression du pouvoir partisan, manifestée depuis le 16 mars 1986, oblige maintenant à soulever.

LA RÉSISTANCE DE L'HOMME D'ÉTAT A LA PRESSION DU SYSTÈME DE PARTIS

A s'en tenir à l'instrument de mesure que constitue le système de partis, l'analyse qu'offre l'observation du pouvoir présidentiel en France depuis le 16 mars 1986 confine, en effet, aux limites de l'absurde. A l'appliquer les yeux fermés, tout en restant officiellement le chef de l'Etat, François Mitterrand serait devenu, d'un coup de baguette magique dû au changement de majorité parlementaire, le chef réel de l'opposition ! Il est à peine besoin de déjouer une telle mystification. Non seulement, comme l'écrit Bernard Chantebout, « on ne peut mesurer les pouvoirs du Président-chef-de-l'opposition à l'aune dont on se sert pour déterminer ceux d'un Président-chef-de-la-majorité » (36) ; mais encore neuf mois de pratique de la « cohabitation » ont apporté la preuve que le Président de la République a continué à exercer au cours de cette période les compétences de ses attributions.

Ne voulant pas rester « inerte » pendant le temps qui séparerait les élections législatives de la future échéance présidentielle, François Mitterrand avait pris, dès avant le 16 mars 1986, quelques précautions. Il avait élargi la liste des emplois pourvus par décret du Président de la République en conseil des ministres. Il avait sollicité

(35) Maurice Duverger, *L'échec au roi*, op. cit., p. 215.

(36) Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, A. Colin, coll. « U », 7^e éd., 1986, p. 602.

par deux fois le Parlement de procéder à une deuxième lecture de la loi. Il s'était même arrogé, en juillet 1984, un véritable « droit de veto » contre le second projet de loi Savary.

Surtout, le chef de l'Etat s'était à de nombreuses reprises affirmé en la légitimité que confère pour sept ans le suffrage universel au « Président de tous les Français » :

« Je suis le Président de tous les Français, proclame-t-il avec insistance ; je ne me mêle pas des problèmes internes aux partis politiques, y compris du parti politique dont j'ai été le dirigeant » (37).

Et il avait pris soin d'identifier sa mission permanente avec celle de l'Etat :

« Président de la République, déclare-t-il à Lille, j'ai l'impérieux devoir de préserver en toutes circonstances l'unité nationale, le respect de la Constitution, le fonctionnement des pouvoirs publics, la continuité de l'Etat » (39).

Ce serait donc une idée aberrante que de vouloir s'ingénier à déceler aujourd'hui, à travers le comportement de François Mitterrand, les caractéristiques du leader de l'opposition. Et, comme pour en exorciser le mythe, le Président de la République a choisi l'un des événements qui ont le plus gravement affecté le Gouvernement de Jacques Chirac pour établir de quel côté se trouvait son pouvoir. Certes, il a pu se déclarer « en phase » au mois de décembre 1986 avec certains aspects de la contestation étudiante. Mais, non sans malignité, il a délibérément proclamé :

« Je suis le gardien de l'Etat. Et je ne peux me réjouir, je ne pourrais pas me réjouir, s'il y avait, à quelque moment que ce fût, une sorte d'abaissement de l'autorité du Gouvernement de la République » (39).

Quelques jours plus tard, le chef de l'Etat ayant reçu au Fort de Brégançon une délégation de grévistes de la SNCF, le secrétaire fédéral CGT des cheminots de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne s'y est pas trompé en déclarant qu'il « n'(avait) pas l'intention de demander l'arbitrage d'un quelconque membre du pouvoir en place. La CGT en effet ne fait aucune différence entre le Président de la République, le Gouvernement, et la direction de la SNCF qui portent conjointement la responsabilité du conflit en cours » (40). Sans doute,

(37) *Le Monde*, 10 juin 1983.

(38) *Le Monde*, 14 juillet 1984.

(39) *Le Monde*, 11 décembre 1986, p. 7.

(40) *Le Monde*, 3 janvier 1987, p. 20.

convient-il de faire ici la part de la surenchère du Parti communiste (et donc de la CGT) sur le Parti socialiste ? Mais le propos montre clairement que le chef de l'Etat ne saurait être perçu, sans commettre un grave contresens, comme le leader de l'opposition !

Il serait trop long — et trop fastidieux — de vouloir faire ici l'inventaire des actes par lesquels le Président de la République a marqué, depuis le 16 mars 1986, la continuité de sa fonction. Certes, il a perdu la « plus-value » que lui avait conférée auparavant le cumul de sa magistrature officielle et de la fonction latente de leader du parti dominant :

« Je mesure, déclarait François Mitterrand dès le 17 mars, l'importance du changement qu'implique dans notre démocratie l'arrivée aux responsabilités d'une majorité politique dont les choix diffèrent sur des points essentiels de ceux du Président de la République » (41).

Sans en exagérer la portée, il serait vain de minimiser l'importance des pouvoirs que le Premier ministre s'est appropriés par une lecture extensive des articles 20 et 21 de la Constitution (42). Mais, interprétant la Loi fondamentale dans un sens que certains observateurs n'ont pas hésité à qualifier de gaullien, François Mitterrand a pratiqué le « plein emploi » de ses prérogatives présidentielles. Et il a poursuivi sa mission, non seulement en matière de relations extérieures et de défense, mais encore — comme il l'avait annoncé à l'avance (43) — en politique intérieure, en refusant, notamment, de signer certaines nominations individuelles et certaines ordonnances.

Si donc la référence au système de partis n'apporte pas d'explication à ce comportement, à quels autres outils d'analyse convient-il de faire appel pour tenter de l'éclairer, si l'on sait, par ailleurs, que la liste des pouvoirs propres que dresse l'article 19 de la Constitution est succincte et que, jusqu'à ce jour, hormis le droit de message au Parlement, aucun d'entre eux n'a encore été utilisé par le Président de la République sous le régime de la « cohabitation » ? Deux autres clefs, croyons-nous, doivent être successivement testées.

La première est la notion de *contre-pouvoir*. Il serait tentant de fonder sur elle le droit de veto dont l'apparition a été observée depuis le 16 mars 1986 et qui a illustré certaines décisions du chef de

(41) Déclaration prononcée à la télévision le 17 mars 1986 à 20 heures.

(42) Hugues Portelli, Les conquêtes tranquilles du Premier ministre, revue *Projet*, n° 202, novembre-décembre 1986, p. 49 et s.

(43) Notamment dans son message au Parlement du 8 avril 1986, publié en annexe à la 3^e édition de notre ouvrage sur le Gouvernement de la France sous la V^e République, p. 701-703.

l'Etat (44). D'emblée, il a été utilisé par le Président de la République lors de la formation du Gouvernement Chirac pour récuser certains « ministrables », notamment aux postes des affaires étrangères, de la défense et de la justice. Plus tard, il s'est manifesté, sous forme suspensive, pour retarder l'adoption de certains décrets individuels. Et, à trois reprises, il s'est traduit par le refus définitif de signer des ordonnances. Demain, il pourrait faire opposition à la convocation d'une session extraordinaire du Parlement, demandée par le Premier ministre, ou *a fortiori* au déclenchement d'une procédure de révision constitutionnelle à l'initiative du Parlement ou de celui-ci.

Mais la notion de contre-pouvoir ne peut tout expliquer, même si elle laisse entendre qu'elle pourrait un jour servir de base de départ à une reconquête du pouvoir tout entier au profit d'une alliance électorale victorieuse du Président de la République et du Parti socialiste. En outre, il serait aventureux de chercher une quelconque synchronisation entre le droit de veto coutumier que s'est octroyé François Mitterrand et la sanction opposée par un autre contre-pouvoir : le Conseil constitutionnel, à l'encontre de certaines dispositions législatives votées par la majorité. Jusqu'à présent, le Président de la République n'a déferé, avant promulgation, aucune loi devant les neuf sages du Palais-Royal, à moins que l'on n'admette qu'il l'ait fait par 60 députés ou 60 sénateurs socialistes interposés...

La seconde clef à laquelle on est tenté de recourir est donc la notion de *pouvoir d'Etat*. L'on hésite à l'utiliser une fois encore parce qu'après l'avoir empruntée à Georges Burdeau, on l'a déjà beaucoup exploitée pour expliquer la nature de la V^e République (45). Cependant, il est peu de discours de François Mitterrand qui ne contiennent aujourd'hui une référence précise à la mission fondamentale que lui assigne l'article 5 de la Constitution en vue d'assurer « la continuité de l'Etat ». A tel point qu'à l'occasion des vœux que le Président de la République a exprimés aux Français pour 1987, il ait tenu à souligner :

« J'ai assuré la continuité de l'Etat ; et j'entends maintenir ce cap » (46).

L'on ne reviendra pas, par conséquent, sur la richesse du concept de pouvoir d'Etat ni sur sa capacité à évaluer la nature et la portée

(44) Dès avant le régime de la cohabitation, la faculté d'empêcher du Président de la République avait pu être observée ; cf. l'étude publiée sur ce thème par Patrick Auvret, *Revue du Droit public*, janvier 1986.

(45) Jean-Louis Quermonne, La notion de pouvoir d'Etat et le pouvoir présidentiel sous la V^e République, *Mélanges Léo Hamon*, Economica, 1982, p. 585 et s.

(46) *Le Monde*, 2 janvier 1987, p. 4.

du pouvoir présidentiel, en particulier en période de « cohabitation ». Mais l'on voudrait tout de même, à son propos, présenter deux remarques.

D'un point de vue méthodologique, la première a pour but d'observer que la pleine compréhension du régime politique de la Ve République, qui ne pouvait déjà être assurée en temps ordinaire sans recourir à la notion de pouvoir d'Etat, ne peut d'aucune manière se passer d'elle sous l'empire de la « cohabitation ». Privé des ressources du pouvoir partisan, assiégé à la fois par la majorité parlementaire et par l'exiguïté du texte constitutionnel relatif à ses pouvoirs propres, le Président de la République ne peut trouver d'autre fondement d'envergure à son autorité que dans la mission que lui confère l'article 5 de la Constitution au service de l'Etat. C'est la nature même de ce pouvoir d'Etat qui lui permet de résister à la pression du système de partis, dès lors que le Gouvernement qu'il a nommé fonde sa légitimité sur la majorité parlementaire. Or cette pression s'exprime à travers la coalition des partis politiques dont les dirigeants siègent ès qualité pour la première fois sous la Ve République, au conseil des ministres (47).

Naturellement, l'idée de pouvoir d'Etat, comme antidote à « fronts renversés » au retour offensif du régime des partis, n'est démocratiquement recevable, comme l'avait établi le général de Gaulle, que dans la mesure où son titulaire demeure l' élu du peuple tout entier (48). Mais, dès lors qu'elle remplit cette condition, elle s'identifie nécessairement avec le pouvoir de la République. N'est-il pas significatif d'observer que, pour la première fois, dans son *Bréviaire de la cohabitation*, Maurice Duverger lui-même en convienne, en faisant référence au concept équivalent, encore emprunté au général de Gaulle, de « la responsabilité suprême de la République et de la France » ? (49).

La seconde remarque a principalement pour objet d'exprimer un vœu. Il va de soi qu'en période de « cohabitation », comme en toute autre période, le pouvoir d'Etat n'a de valeur opératoire que s'il s'incarne dans un homme capable de l'exercer. En d'autres termes, *pas de pouvoir d'Etat sans homme d'Etat !*

Or, si elle est riche en analyses sur les catégories sociales et sur

(47) Outre le Président en exercice du RPR, Jacques Chirac, le Gouvernement inclut les dirigeants des trois autres composantes de la majorité : François Léotard, Pierre Méhaignerie et André Rossinot. Seules des raisons d'ordre conjoncturel ont écarté le président de l'UDF, Jean Lecanuet.

(48) Ce que peuvent confirmer, dans une certaine mesure, les sondages d'opinion.

(49) Maurice Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, op. cit., chap. II.

les groupes : des électorats aux clientèles et des partis politiques aux groupes de pression, la science politique française fait preuve de timidité dès qu'il s'agit d'étudier les acteurs politiques individuels, et singulièrement les hommes d'Etat (50). « Périclès, la figure absente », tel est le constat de carence sur lequel s'achève le remarquable chapitre écrit par Georges Lavau sur la Démocratie, avec la collaboration d'Olivier Duhamel, dans le récent *Traité de science politique* ! (51).

Puisse la relation conjoncturelle faite ici de la résistance de l'homme d'Etat à la pression du système de partis, justifier l'apparition à moyen terme d'investigations de grande envergure concernant la place et le rôle des hommes d'Etat dans le fonctionnement des démocraties. La V^e République pourrait en fournir des exemples et sa connaissance pourrait en tirer un large profit.

Le 6 janvier 1987.

(50) A la question : « Mais qu'est-ce qu'un homme d'Etat ? » posée le 30 décembre 1969 par Jean-Marcel Jeanneney au général de Gaulle, celui-ci répondit : « C'est un homme capable de prendre des risques » ; cité par Jean Lacouture, *De Gaulle*, t. III : *Le souverain*, Seuil, 1986, p. 775.

(51) Georges Lavau, avec la collaboration d'Olivier Duhamel, *La démocratie*, in Madeleine Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique*, t. II, p. 104.

RÉSUMÉ. — *Les rapports de la Présidence de la République et du système de partis ont revêtu différentes formes, sous la V^e République, selon les époques et selon les présidents. Tantôt marqués par la séparation rigide du pouvoir présidentiel et du pouvoir partisan, tantôt caractérisés par la confusion des rôles entre la magistrature suprême et le leadership du parti dominant, ils ont toujours exprimé, jusqu'à la « cohabitation », la prépondérance du chef de l'Etat. Toutefois, la majorité parlementaire est apparue selon les cas comme une ressource ou comme une faiblesse du Président ; elle lui fait obstacle dès lors que celui-ci ne sort pas de ses rangs. Et, dans cette hypothèse, la survivance du pouvoir présidentiel ne peut plus trouver son explication dans le système de partis. En régime de « cohabitation », en particulier — à moins de le percevoir sous les traits d'un contre-pouvoir, il ne peut se fonder que sur l'exercice du pouvoir d'Etat. Ce qui implique, pour incarner celui-ci, que l'homme politique en charge de l'Élysée soit un véritable homme d'Etat.*

JEAN-MARIE COTTERET

Les stratégies de communication des Présidents de la République

Il peut paraître prétentieux de parler de stratégie de communication des Présidents de la République, dans le sens où une stratégie est un ensemble d'actes coordonnés. En effet, il est toujours délicat de vouloir établir une rationalité là où des acteurs ont évolué le plus souvent dans l'irrationalité.

Et pourtant, tout Président de la République devrait avoir une stratégie de communication. Les raisons en sont simples. Le Président élu du peuple doit être en permanence en situation de communication avec ses électeurs. Sa légitimité ne résulte plus de sa seule élection. Une relation cathodique est aussi source de légitimation du pouvoir. Il n'y a plus un acte important de la vie politique qui ne passe par la communication.

En second lieu, le Président de la République n'est plus dans une situation de communication interpersonnelle. La télévision est devenue le support privilégié des relations de communication. A l'ère de la médiapolitique, il est devenu dérisoire de laisser jouer son seul « flair », fût-il exceptionnel.

Le troisième élément enfin, est le contexte communicationnel où l'image des Présidents est devenue le facteur essentiel qui va conditionner les futures élections, tout autant que leurs propres actes politiques.

Dans ces conditions, il est difficile de ne pas parler de stratégie de communication, ne serait-ce que pour tenter d'effectuer une explication supplémentaire au phénomène politique.

L'évocation des stratégies de communication des Présidents

de la République se fera de manière déséquilibrée. Le premier et le dernier retiendront davantage notre attention car ils constituent véritablement des cas d'école.

I. — CHARLES DE GAULLE OU LE CHARISME MÉDIATISÉ

A priori, tout jouait contre la communication audio-visuelle du général de Gaulle. De sa formation à son physique tout contribuait à l'exclure de la médiapolitique.

En effet, l'homme charismatique par sa seule présence fait ressentir aux téléspectateurs qu'il possède des « qualités » dont ils sont dépourvus. C'est ce que Freud a si bien décrit dans *Moïse ou le monothéisme* en parlant des qualités du « grand homme » où tout est hors du commun. Or la télévision s'accommode mal de ce qui est excessif.

Bénéficiant comme il l'a souvent expliqué d'une légitimité historique, la légitimation de son action par les moyens audio-visuels s'en trouvait fidélinisée. Il fut le premier et le dernier à jouir d'une légitimité historico-cathodique.

Mais cette situation privilégiée ne l'a pas empêché de réfléchir et d'utiliser le pouvoir des médias.

Dans ses *Mémoires d'espoir* il paraît soucieux de son image cathodique :

« Il s'agit de paraître assez animé et spontané pour saisir et retenir l'attention, sans se commettre en gestes excessifs et en mimiques déplacées » (p. 127).

Deux registres de communication permettent aux hommes politiques de convaincre les électeurs-téléspectateurs : le registre rationnel et le registre émotionnel. Il est rare que le même homme politique s'impose sur ces deux modes de communication. Ce fut le cas du général de Gaulle qui a su en jouer non pas au cours du même discours mais alternativement.

Dans toutes les situations de communication conflictuelle, ou à tendance conflictuelle, il fonctionnait sur le registre du discours-appel. Il établissait une relation directe entre lui et le téléspectateur. Ce fut le cas pour les référendums ou les élections. Cette relation schématisée sous la forme de « moi ou le chaos » correspondait à un discours interpersonnel transposé à la télévision. Dans ce cas, en effet, la communication gaullienne s'inscrit autour de la structure pronominale « je - vous » sous forme de « je vous demande de voter pour moi ». Il n'y avait pas de détours, le récepteur du message savait

à quoi s'en tenir. Ce type de communication à implication directe a été par la suite copié, mais sans grand succès car sans une équation tout à fait personnelle de celui qui parle, le message direct devient de l'outrecuidance et se trouve le plus souvent rejeté.

Mais parallèlement à ces discours-appels, le général de Gaulle avait l'habitude, deux fois par an environ, de faire le bilan des actions entreprises. Ces interventions attendues visaient à entretenir le sentiment qu'une politique était effectivement conduite et des résultats obtenus. Cette communication était, elle, ainsi structurée de manière particulière pour ajuster les objectifs aux résultats. Deux points peuvent être retenus à titre d'exemple : l'usage des pronoms, et une figure de style ; la tautologie.

Pour les pronoms, contrairement à ce qui est volontiers véhiculé par des journalistes peu informés, le général de Gaulle est loin d'avoir été le Président à personnaliser le plus ses discours (voir *La bataille des images*).

En revanche, il a su dans ses discours-bilans user du NOUS associatif qui n'est autre que la contraction JE + VOUS : « Nous avons beaucoup progressé cette année... », « Nous avons bien résisté... » C'est un autre mode d'implication du téléspectateur, mais tout aussi efficace que la relation directe JE - VOUS.

Sans entrer dans la rhétorique gaullienne, une figure de style mérite d'être soulignée, peut-être précisément parce qu'elle est peu recommandée ; la tautologie. Ainsi, quand le général de Gaulle dit « La France c'est la France », ou « l'Europe c'est l'Europe », chaque téléspectateur peut projeter sa propre image de la France ou de l'Europe, en pensant que c'est celle du Général !

Ces deux éléments montrent à quel point un homme de l'écrit avait su forger sa propre stratégie de communication audio-visuelle.

En conclusion, le général de Gaulle avec sa stratégie de communication alternée discours-appels / discours-bilans a su mobiliser son opinion en restant cohérent avec l'image que les Français avaient de lui.

II. — POMPIDOU :

LA COMMUNICATION SEREINE

La communication de Georges Pompidou a fait l'objet de peu de travaux, il est donc difficile d'apporter des éléments précis sur sa stratégie de communication. Simplement, en la situant par rapport aux autres communications présidentielles, plusieurs remarques

peuvent être faites. D'abord, sa communication a été vite cantonnée dans le désir de ne pas modifier l'état existant de la société. Sa communication s'inscrit dans cet axe de recherche.

Le mode de communication préféré était la conférence de presse où sa mémoire et son exceptionnelle intelligence lui permettaient de dominer sans peine son auditoire. Installé dans un contexte où son image avait été altérée par des propos diffamatoires et manipulés, il eut le souci de montrer aux Français que son image réelle était celle du *bonus pater familias*.

Une fois l'image rétablie, il n'eut pas le temps de choisir une communication originale et resta cantonné dans une politique de tranquille stabilité.

III. — GISCARD D'ESTAING :

LA STRATÉGIE « DEUX SUR TROIS »

Avec M. Giscard d'Estaing, on est entré dans la recherche de l'adhésion irraisonnée à l'homme politique. Nous entrons dans l'ère de la communication impressionniste. Nous entendons par là que l'homme politique cherche à « faire impression » non plus à travers un échange d'arguments rationnels mais en mettant en avant sa propre personnalité. Les citoyens les jugent sur leur capacité à produire des chocs émotifs. Or sur ce point, l'ancien Président de la République n'était pas sur un terrain favorable.

Mais surtout la stratégie de communication de M. Giscard d'Estaing est celle de la conquête : s'assurer que deux Français sur trois, comme il l'a écrit, adhèrent à sa politique.

Dès sa campagne électorale, M. Giscard d'Estaing est soucieux de fédérer une majorité qu'il n'a pas. Sa stratégie « d'ouverture et d'union » est donc fort simple. Mais cette volonté d'agrégation d'une majorité large et confortable s'est rapidement retournée contre son auteur. M. Giscard d'Estaing a été plus soucieux d'une communication périphérique que centrale.

Nous entendons par là qu'il a recherché à conquérir de nouveaux électeurs qu'il n'a jamais pu convaincre et qu'il a délaissés ceux qui lui étaient acquis et constituaient son noyau central.

En maintenant cet axe de communication qui ne lui rapportait pas d'électeurs, il a mécontenté ses plus fidèles supporters. Et ainsi ces derniers, sans le quitter, n'étaient plus des leaders moteurs pour diffuser la pensée giscardienne. On crée une sensibilité à la défection chez les « inconditionnels mécontents ».

Les électeurs disposent d'un grand nombre de moyens pour traduire leur déception. Ces moyens sont le plus souvent latents, ou mal exprimés. Mais il arrive un point de rupture où la conjonction de ces mécontentements latents, et du rejet des électeurs potentiels qui ne se sont pas laissés séduire, entraîne un basculement d'image. Il est encore difficile pour les spécialistes de savoir quand l'image va basculer, mais ils savent maintenant pourquoi et comment.

Ce premier point essentiel en matière de communication s'est accompagné chez M. Giscard d'Estaing d'un registre de communication unidimensionnel. En effet il excelle sur le mode pédagogique, rationnel et logique. Ses premières interventions sur ce registre ont largement contribué à asseoir sa crédibilité et son autorité auprès des électeurs. Mais la télévision s'accommode mal d'une communication rationnelle et ses efforts pour passer d'une rhétorique fondée sur le principe d'identité à celle reposant sur l'analogie n'ont pas modifié en profondeur sa communication. Il en est résulté une certaine lassitude pour les téléspectateurs et ses tentatives de communication sur un mode émotionnel (sa femme, ses fleurs, son allure faussement décontractée) n'ont pas été suffisantes pour compenser la rigueur et l'aspect technocratique du personnage.

Bien au contraire ils ont eu souvent un effet qualifié de *boomerang* en termes de communication : ses tentatives pour effacer ses points négatifs d'image n'ont fait en définitive que les renforcer.

Avec le recul du temps, l'échec de la stratégie de communication repose sur deux éléments :

- le premier est l'obsession de conquête de nouveaux électeurs sans politique de soutien à ceux que l'on croit acquis ;
- le second est le décalage entre l'image technocratique, le registre rationnel de la communication et la volonté d'un « paraître » populaire et émotionnel.

Ainsi la volonté de conquérir deux Français sur trois sans prendre les précautions nécessaires et en ne disposant que d'un registre fonctionnant mal à la télévision, ont contribué à l'échec de M. Giscard d'Estaing.

IV. — M. MITTERRAND

ET LA COMMUNICATION PARADOXALE

L'étude de cette communication est probablement la plus intéressante car elle est proche d'un cas pathologique.

En effet, au départ le Président de la République devait communiquer en fonction d'une idéologie. Dans les sociétés communicationnelles comme celles que nous connaissons aujourd'hui, tout recours à une idéologie préexistante bloque la communication ou nécessite le recours à la propagande.

La communication implique un choix entre ce que les électeurs attendent et sa propre personne, sa propre image. Vouloir imposer une politique en fonction de principes prédéterminés se heurte à des difficultés considérables en matière de communication.

C'est pourtant dans ce contexte que M. Mitterrand s'est trouvé obligé de communiquer.

En 1981, le Président de la République reste sur la stratégie de la victoire. Les maîtres mots du discours restent : gauche, communisme, socialisme, travailleurs, nationalisations (A2, décembre 1981).

L'année 1982 reste celle du silence jusqu'aux attentats d'août 1982 et la crise du Liban. Le ton change. Il déclare : « J'ai la charge de veiller à la sécurité des Français. J'ai la charge d'assurer le maintien de la Nation... J'ai la charge de veiller à la grandeur de la France. » Cette intervention aux connotations gaulliennes fait entrer M. Mitterrand dans la communication paradoxale. Les gens de gauche ne reconnaissent pas tout à fait le Président socialiste, les gens de droite rejettent un adversaire qui s'est toujours situé sur un axe idéologique opposé au leur. On ne peut ici avant de décrire plus précisément la structure du paradoxe, éviter d'être tenté de recourir à l'image du chien de Pavlov. On apprend au chien à aboyer chaque fois que l'on trace devant lui un cercle. Puis peu à peu le cercle est transformé en ellipse. Le chien ne reconnaît plus ce qui lui a été appris et devient fou !

La communication paradoxale implique certaines conditions :

- les protagonistes doivent être engagés dans une relation intense. C'est le cas du Président de la République et des citoyens surtout quand un événement grave et imprévu survient ;
- le message émis doit être paradoxal : il y a une affirmation et son contraire. Si je suis Président socialiste, je ne suis pas le Président de tous les Français, si je suis Président de tous les Français, je ne suis plus socialiste, car tous les Français ne sont pas socialistes.

Dans une telle relation, la communication se détériore rapidement. C'est ce qu'a connu le Président de la République jusqu'en 1986.

Il commence l'année 1983 en déclarant : « Je suis partisan de l'esprit d'entreprise » (2 janvier 1983), puis le 6 juin 1983 il s'enferme

dans un nouveau dilemme : « Abandonner la lutte contre l'inflation ? Alors c'est le désastre économique. Abandonner la lutte contre le chômage ? Alors c'est le désastre humain », et comme pour exorciser cette situation paradoxale, il ajoute : « Je veux que l'on comprenne cela ! »

1984 sera l'année la plus difficile de la communication présidentielle. Il a pris conscience des difficultés à communiquer et pense qu'en les exposant il sortira du cercle infernal.

Le 12 février 1984 il déclare : « La communication avec l'ensemble des Français, c'est une affaire assez difficile, d'une part parce que je ne souhaite pas m'imposer plus qu'il ne convient, et d'autre part parce qu'il faut bien que je m'adresse à eux sans quoi on risque de perdre le fil. »

Avec cet aveu à Mutzig le 24 novembre 1984 : « Comment voulez-vous que je m'en tire ? si je ne dis pas (que je suis socialiste) on dit que je suis un traître ; si je le dis je suis un provocateur et un sectaire. »

1985 restera aussi une année de flottement avec une accentuation du retour au Président socialiste.

Le Président de la République aurait continué à s'enfermer dans sa communication paradoxale sans l'apparition de la cohabitation. Les auteurs de ce nouveau concept n'ont probablement pas évalué le paramètre communication dans l'appréhension générale du phénomène. Or en terme de communication, la cohabitation est source de paradoxes pour la nouvelle majorité et plus spécialement pour son Premier ministre.

Comment le Président de la République est-il devenu le bénéficiaire de cette situation ? Dans l'ouvrage sur *Une logique de la communication*, dans le chapitre consacré au « Paradoxe en thérapie » les auteurs signalent qu'il est important, pour sortir d'une communication paradoxale qu'apparaisse un élément extérieur et que les règles du jeu soient modifiées.

C'est exactement ce qui s'est traduit le 16 mars.

Actuellement le Président de la République a dépassé l'inconfort de sa communication paradoxale. S'il ne dit rien, la majorité le trouve sympathique et l'opposition juge que les réformes sont acceptables. S'il intervient pour réprimander un ministre ou s'opposer à un acte politique, il donne satisfaction aux socialistes, et les mécontents de la majorité ne peuvent qu'en vouloir au Premier ministre.

Alors qu'avant 1986, il perdait sur les deux tableaux de la majorité et de l'opposition, avec un minimum d'habileté, il est aujourd'hui toujours gagnant.

Il est devenu le manipulateur moderne.

C'est ce que Sennet appelle le « charisme du politicien du ressentiment », où pour être plus précis du re-ressentiment ou du sentiment en retour. Il suffit de montrer ses intentions qui n'ont pas de rapport avec l'action.

Comme le note encore Sennet : « Il s'agit nécessairement d'une illusion dans la mesure où ses actes sont dissimulés par les bonnes intentions qu'il affiche. »

Dans notre société médiatique, mieux vaut rendre visite à la famille d'une victime de manifestations que de s'engager sur une politique de l'enseignement supérieur.

Le Président de la République a ainsi tiré profit d'une situation politique qui lui a été offerte par ses adversaires. Il a mis au point une stratégie de communication où, semble-t-il, il excelle enfin et qui lui permet de rejoindre Machiavel qui disait que gouverner c'est faire croire.

BIBLIOGRAPHIE

- David L. Altheide et R. P. Snow, *Media Logic*, Sage, 1977.
 J.-M. Cotteret et R. Moreau, *Le vocabulaire du général de Gaulle*, A. Colin, 1969.
 J.-M. Cotteret-Emeri-Gerstle-Moreau, *54 774 mots pour convaincre*, PUF, 1976.
 J.-M. Cotteret, G. Mermet, *La bataille des images*, Larousse, 1986.
 J.-P. Guichard, *De Gaulle et les mass media*, Ed. France Empire, 1980.
 Richard Sennett, *Les tyrannies de l'intimité*, Le Seuil, 1979.
 P. Watzlawick et divers, *Une logique de la communication*, Le Seuil, 1972.

ANNEXE

Les interventions radiotélévisées des Présidents de la V^e République

DE GAULLE 1958

- | | |
|----------------------|--|
| 13 juin | Allocution radiodiffusée. Retour du général de Gaulle. |
| 27 juin | Allocution radiotélévisée. Situation économique. |
| 1 ^{er} août | Allocution radiotélévisée. Situation économique. |
| 4 septembre | Discours de présentation de la Constitution. |
| 26 septembre | Allocution radiotélévisée. Référendum sur la Constitution. |
| 28 décembre | Allocution radiotélévisée. Politique économique et financière. |

DE GAULLE 1959

- 30 janvier Allocution radiotélévisée. Bilan politique et économique.
16 septembre Allocution radiotélévisée. Sur l'Algérie.

DE GAULLE 1960

- 25 janvier Allocution radiodiffusée. Message à la population d'Alger.
29 janvier Allocution radiotélévisée. Insurrection d'Alger.
31 mai Allocution radiotélévisée. Politique extérieure.
14 juin Allocution radiotélévisée. Politique économique et Algérie.
4 novembre Allocution radiotélévisée. Bilan économique et politique.
20 décembre. Allocution radiotélévisée. Situation en Algérie.
31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux. Algérie. Référendum.

DE GAULLE 1961

- 6 janvier Allocution radiotélévisée. Référendum sur l'Algérie.
23 avril Message radiotélévisé. Insurrection des généraux, article 16.
8 mai Allocution radiotélévisée. Bilan politique et économique.
12 juillet Allocution radiotélévisée. Bilan politique et économique.
2 octobre Allocution radiotélévisée. Bilan politique et économique.
29 décembre Allocution radiotélévisée. Bilan politique et économique.

DE GAULLE 1962

- 5 février Allocution radiotélévisée. Bilan économique et politique.
18 mars Allocution radiotélévisée. Annonce du cessez-le-feu en Algérie.
26 mars Allocution radiotélévisée. Référendum sur l'autodétermination.
6 avril Allocution radiotélévisée. Référendum sur l'autodétermination.
8 juin Allocution radiotélévisée. Coopération entre France et Algérie.
20 septembre Allocution radiotélévisée. Référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel.
4 octobre Allocution radiotélévisée. Référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel.
18 octobre Allocution radiotélévisée. Référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel.
26 octobre Allocution radiotélévisée. Référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel.
7 novembre Allocution radiotélévisée. Avant les élections législatives.
31 décembre Allocution radiotélévisée. Bilan de fin d'année. Vœux.

DE GAULLE 1963

- 19 avril Allocution radiotélévisée. Bilan économique et politique.
 31 décembre Allocution radiotélévisée. Bilan de fin d'année. Vœux.

DE GAULLE 1964

- 16 avril Allocution radiotélévisée. Politique intérieure et extérieure.
 31 décembre Allocution radiotélévisée. Bilan de fin d'année. Vœux.

DE GAULLE 1965

- 27 avril Allocution radiotélévisée. Situation de la France.
 4 novembre Allocution radiotélévisée. Annonce de la candidature du général de Gaulle.
 30 novembre Premier tour campagne présidentielle.
 3 décembre Premier tour campagne présidentielle.
 11 décembre Deuxième tour campagne présidentielle.
 14 décembre 1^{er} entretien de la campagne présidentielle (avec Michel Droit).
 15 décembre 2^e entretien de la campagne présidentielle.
 16 décembre 3^e entretien de la campagne présidentielle.
 17 décembre Dernière intervention avant le deuxième tour.
 31 décembre Allocution radiotélévisée. Bilan de fin d'année.

DE GAULLE 1966

- 30 juin Allocution à la télévision soviétique.
 31 décembre Vœux : relation avec les pays de l'Est, guerre du Viêt-nam.

DE GAULLE 1967

- 9 février Allocution radiotélévisée. Ouverture de la campagne législative.
 10 août Allocution radiotélévisée sur objectifs de la politique française (indépendance, expansion).
 11 septembre Télévision polonaise, relations France-Pologne.
 31 décembre Vœux. Politique intérieure. Europe, paix dans le monde.

DE GAULLE 1968

- 24 mai Allocution sur la crise de l'Université.
 18 mai Allocution à la télévision roumaine.
 30 mai Allocution radiodiffusée sur la dissolution de l'Assemblée et les législatives.
 7 juin Entretien avec M. Droit sur la crise de Mai.
 29 juin Fin de la crise.
 29 octobre Allocution à la télévision turque.

DE GAULLE 1968

- 7 juin Entretien télévisé avec Michel Droit.
- 24 novembre Allocution radiodiffusée sur la crise monétaire.
- 19 décembre Allocution radiotélévisée. Politique extérieure.
- 31 décembre Vœux à la nation.

DE GAULLE 1969

- 11 mars Allocution radiotélévisée. Référendum sur la régionalisation.
- 10 avril Entretien radiotélévisé avec Michel Droit à l'Elysée. Référendum sur la régionalisation.
- 25 avril Allocution radiotélévisée. Référendum.

POMPIDOU 1969

- 2 décembre Déclaration à l'ORTF à l'issue de la Conférence de La Haye.
- 15 décembre Allocution radiotélévisée sur la dévaluation. Société-Libertés publiques. Politique étrangère. Relations franco-maghrébines. Relations Etats-Unis - URSS. Résultats de la Conférence de La Haye.

POMPIDOU 1970

- 13 mars Entretien radiotélévisé avec M. Maffert, à propos d'une visite aux Etats-Unis. Buts du voyage. Viêt-nam. Moyen-Orient. Entretiens avec le Président Nixon. Relations France - Etats-Unis. Projet de voyage en URSS.
- 3 octobre Interview à la télévision soviétique.
- 10 novembre Allocution radiotélévisée à l'occasion de la mort du général de Gaulle.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation.

POMPIDOU 1971

- 18 mai Interview à la tv belge. Relation France-Belgique. Europe. L'avenir de la francophonie. Le voyage du Président en Belgique.
- 24 juin Entretien télévisé avec M. Ferniot. Société. Universités. Ecole. Eglise. Agriculture. La Grande-Bretagne et l'Europe...
- 23 septembre Conférence de presse télévisée.
- 22 décembre Entretien radiotélévisé avec un journaliste de l'ORTF. Rencontre des Açores et l'accord élaboré. Accords de Washington. Retour aux parités fixes. Echanges extérieurs de la France. Rétablissement d'un climat d'expansion.

sion. Le maintien du niveau de l'emploi. Europe. Les Etats-Unis et l'Europe. L'attitude américaine à l'égard du Marché commun agricole. Problèmes monétaires et économiques.

- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation : la politique extérieure de la France en 1971, la situation de la France dans le monde. La lucidité sur les problèmes à résoudre.

POMPIDOU 1972

- 21 avril Allocution radiotélévisée à l'occasion de l'ouverture de la campagne du référendum pour l'Europe. La conséquence de la construction européenne pour la France. La place de la CEE dans l'économie mondiale. L'importance d'une Europe mise sur la scène internationale.
- 29 avril Interview à Téléluxembourg à la veille d'un voyage au Luxembourg : motifs de la visite. Relations France-Luxembourg. L'Europe. La francophonie. L'enseignement supérieur. L'harmonisation du développement régional. Lorraine, Luxembourg, Sarre. Le Luxembourg dans l'Europe élargie.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation. L'expansion en 1972. Le rôle international de la France. Le problème de l'inflation. Le lancement de l'emprunt. La situation exceptionnelle du pays.

POMPIDOU 1973

- 8 février Entretien radiotélévisé : élections législatives. Les Institutions. La politique extérieure de la France.
- 10 mars Allocution radiotélévisée sur les législatives.
- 20 décembre Entretien avec un journaliste de l'ORTF. Interdépendance entre les problèmes internes et internationaux. Sommet de Copenhague. Approvisionnement pétrolier, mettre en œuvre une politique à long terme. Economiser l'énergie. Perspectives pour 1974.

GISCARD D'ESTAING 1974

- 27 mai Cérémonie d'installation.
- 12 juin Allocution radiotélévisée sur le changement et la justice sociale. Communiqué des décisions prises en conseil des ministres.
- 27 août Allocution radiotélévisée. Société. Economie. Inflation. Avortement. Divorce. Europe. Crise de Chypre. Conséquence pour l'Europe. L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe. Initiatives de la France en Europe.
- 28 octobre Interview à la télévision soviétique.

- 26 novembre Allocution radiotélévisée sur la situation économique et sociale. Les pays socialistes et l'Europe. Les Etats-Unis.
- 16 décembre Déclaration sur la 1^{re} chaîne, à Fort-de-France : la coopération internationale. Conséquences des politiques économiques.
- 20 décembre Propos « en direct de l'Elysée ». La volonté de paix de M. Brejnev, la politique de défense de la France. La contribution de la France au désarmement. La situation au Proche-Orient. La France et l'OTAN.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation. 1975 l'année de la fraternité.

GISCARD D'ESTAING 1975

- 23 janvier Allocution télévisée. Giscard répond aux questions que les Français se posent. Commerce extérieur. Industrie automobile. L'or de la Banque de France. La progression de l'action du Gouvernement.
- 7 février Déclaration télévisée à l'issue des entretiens franco-allemands.
- 25 février Allocution télévisée : commerce extérieur. Croissance. Emploi. Divorce. Education. Entreprises.
- 25 mars Allocution radiotélévisée. Sécurité extérieure. Défense économique. Défense des personnes.
- 23 avril Allocution télévisée. Situation économique. Voyage en Algérie. Déséquilibre extérieur. Hausse des prix.
- 30 juin Allocution télévisée. Commerce extérieur. Activité économique. Réformes. Vie politique française. Elections.
- 29 juillet Interview télévisée sur la situation économique. Imaginer une autre croissance avec des structures nouvelles.
- 4 septembre Allocution télévisée : présentation du programme de développement de l'activité économique. Soutien à la consommation. Achats et commandes de l'Etat, aide aux entreprises. Réduction des conditions de crédit.
- 17 octobre Allocution à la télévision soviétique.
- 12 novembre Allocution à la télévision sur la Défense.
- 4 décembre Allocution télévisée sur la situation économique et sociale. Retraite des travailleurs manuels. Développement des responsabilités locales. Situation politique.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation. La qualité de la vie. L'unité des Français.

GISCARD D'ESTAING 1976

- 12 janvier Interview télévisée à la suite du remaniement ministériel.
- 24 mars Allocution télévisée : résultats cantonales. Reprise économique. Poursuite de la politique de réforme.

- 31 mars Interview à TF1 sur l'Europe.
 13 avril Interview à A2. Réforme de l'Entreprise.
 25 avril Interview à la télévision brésilienne.
 5 mai Présentation à TF1, du projet de loi de programmation militaire pour 1977-1982.
 25 mai Allocution radiotélévisée. Reprise économique. Chômage. Les difficultés des entreprises.
 16 juin Entretien télévisé avec J. Chancel, sur la charge du pouvoir le rôle du Président, les relations avec l'UDR.
 29 septembre Allocution radiotélévisée. La lutte contre l'inflation.
 14 octobre Présentation sur TF1 de *Démocratie française*.
 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation : une France unie, juste, active, intelligente.

GISCARD D'ESTAING 1977

- 1^{er} février Participation aux « Dossiers de l'écran » sur A2. Critique de Chirac.
 27 février Interview sur A2, rappelle son action écologique (à propos d'un recueil de ses textes publié par le SID). Pour un environnement à la française.
 8 mars Interview à TF1 et France-Inter sur Concorde.
 25 mars Déclaration à France-Inter sur l'Europe.
 8 juin Rencontre télévisée avec des lycéens de Lyon. Réforme du collège unique. Chômage des jeunes. Activité économique. Formation.
 6 juillet Message radio aux Français de l'étranger rappelant les mesures prises en leur faveur.
 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation.

GISCARD D'ESTAING 1978

- 1^{er} janvier Interview à ABC. Politique extérieure.
 5 janvier Interview à NBC. Politique intérieure.
 9 février Entretien télévisé. Politique extérieure.
 11 mars Allocution radiotélévisée : « Le bon choix pour la France. »
 5 juillet Intervention au journal télévisé de 20 heures. Politique extérieure.
 14 juillet Interview à TF1 sur la défense de l'Armée.
 20 septembre Allocution télévisée sur la réorganisation de la sidérurgie et la création d'une zone de stabilité monétaire en Europe.
 13 octobre Interview sur FR3 : annonce l'entrée en vigueur d'un plan décennal de développement du Sud-Ouest.
 16 octobre Entretien avec Jean-Louis Servan-Schreiber sur TF1, dans « Questionnaires ». Politique extérieure.
 23 octobre Interview à la télévision italienne. Politique extérieure.

- 6 décembre Interview télévisée sur les résultats du Conseil européen des 4 et 5 décembre.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation. Crise économique. Cbômage. Rôle international de la France. Allocution spéciale à FR3 à l'intention des DOM-TOM.

GISCARD D'ESTAING 1979

- 25 janvier Interview à la télévision allemande. Politique extérieure.
- 18 avril A2 « Une heure avec le Président de la République. » Politique extérieure.
- 2 mai Entretien sur Radio-France internationale à la veille de la Conférence de la CNUCED.
- 19 juin « Une heure avec le Président de la République. » Bilan de l'élection européenne. Energie. Elections présidentielles de 1981.
- 17 septembre « Une heure avec le Président de la République. » FR3 : le mécontentement des Français. Augmentation des cotisations de Sécurité sociale. Energie. Situation économique et sociale.
- 27 novembre A2 : « Une heure avec le Président de la République. » Politique intérieure. Situation économique de la France.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation.

GISCARD D'ESTAING 1980

- 17 janvier Interview à Europe 1 : L'énergie nucléaire.
- 27 janvier Entretien avec la Télévision française à New Delhi : Politique extérieure.
- 5 février Déclaration A2 : Déclaration franco-allemande.
- 26 février TF1 : « Une heure avec le Président de la République. » Politique extérieure.
- 6 mars Interview à la télévision d'Abu-Dhabi. Politique extérieure.
- 5 mai FR3 : « Une heure avec le Président de la République. » Politique agricole commune. Temps de travail. Politique contractuelle. Economie. Emploi. Social.
- 29 avril Déclaration à Europe 1 et RTL. Le Conseil européen de Luxembourg.
- 23 mai TF1. Interview : le crise afghane rappelle le caractère de conversation et non de négociation de la rencontre avec Brejnev, Gromyko et Gierak à Varsovie.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation : la grandeur et la force de la France.

GISCARD D'ESTAING 1981

- 27 janvier A2 : « Une heure avec le Président de la République. » Politique étrangère de la France. Situation internationale

- Est-Ouest. Prologue. Afghanistan-Afrique-Tchad. Relations franco-allemandes. Moyen-Orient. Pouvoir du Président de la République en politique étrangère.
- 2 mars Annonce radiotélévisée de sa candidature aux présidentielles.
- 10 mars Interview TF1 : Déclaration sur les diamants de Bokassa.
- 30 mars A2 : « Cartes sur table ». Politique extérieure...
- 12 avril Interview Europe 1. Campagne électorale « Club de la presse ».
- 13, 14, 15, 21, 23, 24 avril Campagne officielle à la télévision.
- 13, 14, 17, 21, 22, 24 avril Campagne officielle à la radio.
- 5 mai Face à face avec François Mitterrand.
- 19 mai Message de départ à la télévision.

MITTERRAND 1981

- 8 septembre Interview à la BBC, sur les institutions françaises.
- 9 décembre Entretien télévisé avec Michèle Cotta et Pierre Desgraupes : la politique économique et sociale, la politique étrangère.
- 31 décembre Vœux à la nation : le changement. L'esquisse d'une société plus juste. Gagner la bataille de l'emploi.

MITTERRAND 1982

- 30 janvier Interview FR3. Politique extérieure.
- 24 février Interview à la RAI. Politique extérieure.
- 8 avril Interview à la télévision japonaise NHK. Politique extérieure.
- 20 juin Interview à la télévision espagnole. Politique extérieure.
- 2 juillet Interview à la télévision italienne. Politique extérieure.
- 17 août Intervention au Journal télévisé de TF1. Moyen-Orient et lutte antiterroriste.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation.

MITTERRAND 1983

- 2 janvier A2 midi : Interview depuis Latché. Crise. Chômage. Politique étrangère. Economie. Education.
- 13 janvier Entretien avec la télévision gabonaise togolaise. Radio-France-Internationale. Politique étrangère.
- 26 janvier Interview à la télévision marocaine. Politique étrangère.
- 23 mars Allocution télévisée. Poursuite de la politique engagée en mai 81. Vaincre sur trois fronts : chômage, inflation, commerce extérieur.
- 13 avril Entretien sur la télévision suisse. Politique étrangère.

- 28 avril Interview à la télévision et radio chinoise. Politique étrangère.
- 30 mai Entretien avec la télévision française à l'issue du sommet des pays industrialisés de Williamsburgh.
- 8 juin Entretien sur A2. Les manifestations policières. Justice. Autorité du chef de l'Etat. Agitation dans les rues. Rigueur Désarmement. Williamsburgh.
- 28 juin Interview sur Europe 1. Vie politique. Politique économique. Politique étrangère.
- 14 juillet Entretien TF1. Politique étrangère.
- 15 septembre TF1, intervention. Politique économique et sociale. Immigrés.
- 7 novembre Intervention télévision algérienne. Politique extérieure.
- 10 novembre Interview télévision finlandaise. Politique étrangère.
- 16 novembre A2 : « L'heure de vérité. »
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation. Tchad-Liban. Economie. Poursuite de l'effort de redressement national.

MITTERRAND 1984

- 26 janvier Interview à Radio-France internationale et Radio Pékin, à l'occasion du 20^e anniversaire de la reconnaissance de la Chine par la France.
- 5 février Interview à la télévision hollandaise. Politique extérieure.
- 12 février TF1, intervention : Tchad-Liban-Europe.
- 21 mars Entretien à la télévision française. Politique extérieure.
- 8 juillet Entretien accordé à la télévision jordanienne. Politique extérieure.
- 12 juillet Déclaration radiotélévisée. L'école libre. Projet de loi sur les rapports entre l'Etat, communes, départements, régions.
- 21 septembre Interview FR3 Lorraine. Politique étrangère.
- 21 novembre Interview FR3 Alsace. Politique étrangère.
- 24 novembre Interview à la télévision syrienne. Politique étrangère.
- 16 décembre TF1 : « La politique de la France dans le monde. » Tchad - Nouvelle-Calédonie. Proche-Orient. Relations Est-Ouest. L'Europe.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation.

MITTERRAND 1985

- 16 janvier A2, Interview. Voyage en Nouvelle-Calédonie. Proportionnelle. L'opposition. Le mandat présidentiel. La politique économique. Le chômage.
- 28 avril TF1, Interview « Ça nous intéresse M. le Président. » Quel que soit le résultat des législatives, M. Mitterrand

- reste à son poste. Mandat présidentiel. Conduire la Nouvelle-Calédonie à l'indépendance. L'Europe.
- 8 juin Interview à la télévision indienne. Politique extérieure.
- 14 juillet TF1, Interview : le changement de majorité en 1986.
- 26 novembre Interview à la télévision marocaine. Politique extérieure.
- 8 décembre TF1, Interview. Politique extérieure.
- 15 décembre TF1, Entretien : Politique extérieure.
- 31 décembre Allocution radiotélévisée. Vœux à la nation.

MITTERRAND 1986

- 2 mars TF1 : « Ça nous intéresse M. le Président. » Engagement du Président dans la campagne des législatives. Soutien à l'action de la majorité sortante. Le rôle du Président dans la cobabitation.
- 30 avril Télévision japonaise. Interview : le sommet des pays industrialisés, la situation mondiale, le dialogue Nord-Sud.
- 27 mai Europe 1, Interview Club de la Presse. Rôle culturel et politique de la langue française dans le monde.
- 14 juillet Interview d'Yves Mourousi à TF1.
- 1^{er} décembre Intervention pour l'inauguration du Musée d'Orsay (aux journaux télévisés).
- 9 décembre Participation à l'émission « Découvertes », de J.-P. Elkabach à Europe 1.
- 31 décembre Vœux à la nation.

RÉSUMÉ. — *La communication est devenue une source de légitimation du pouvoir et un instrument de Gouvernement.*

Les Présidents de la V^e République ont eu chacun à leur manière, une stratégie de communication personnelle.

Du charisme gaullien à la communication paradoxale de M. Mitterrand, les Présidents de la République ont eu à affronter des techniques pour lesquelles ils n'étaient pas toujours préparés mais néanmoins indispensables à leur survie.

CLAUDE EMERI

De l'irresponsabilité présidentielle

Le Palais de l'Élysée est-il le château de la Belle au bois dormant ? Cette interrogation résume un des problèmes auxquels près de trente ans de pratique de la V^e République ne donnent pas de réponse et qui devient particulièrement lancinant puisque sa solution est sans cesse modifiée, au coup par coup, par des acteurs politiques qui ne sont pas le constituant originaire ; particulièrement irritant quand ce dernier est tenu hors du coup, comme c'est le cas depuis 1969, au point que l'on éprouve le sentiment qu'il est quelque peu manipulé.

Pourtant, voilà bien un principe du droit politique libéral que le bon sens populaire a pu traduire en termes de science politique spontanée : pouvoir et responsabilité vont de pair, « on n'a d'autorité que dans la mesure où on en assume la responsabilité, on n'est responsable que dans la mesure où on détient une autorité » (Vedel, 1949, 429).

Étymologiquement et parallèlement, irresponsabilité chemine avec impuissance, que le vocabulaire juridique traduit par : incapacité. Et concerne le mineur, l'aliéné, autrefois la femme mariée, insusceptibles d'être rendus responsables d'actes qu'en droit ils ne sont pas habilités à prendre. Par quelle dérision apparente a-t-on pu ajouter le chef de l'État à cette cohorte ? Certainement au jour où le règne de la loi — l'État de droit — a succédé au règne du bon plaisir, quand l'incarnation de l'État a été séparée de son Gouvernement. Faisons confiance aux légistes, ils ont trituré les adages — *King cannot do wrong*, « le roi ne peut mal faire » (mais ses prévôts font parfois mal) — et formulé des axiomes contradictoires — « Le roi règne mais ne gouverne pas », « le trône n'est pas un fauteuil

vide » — qui ont longtemps permis d'entretenir l'équivoque, d'épaissir le brouillard derrière lequel il est bien malaisé de repérer le niveau de pouvoir, et donc de responsabilité du chef de l'Etat (Bélanger, 1979). En France et ailleurs, un inventaire hâtif conforte cette nébulosité : Grévy où les malheurs d'avoir un gendre, Edouard VIII et les avatars d'une vie privée, Léopold III et les conséquences d'un mauvais choix, de Gaulle et le suicide référendaire, Nixon et la mise hors jeu du tricheur, etc. Il s'agit de démissions ou d'abdications, les formes et les péripéties diffèrent, mais le résultat est chaque fois le même : le système politique se purge par l'éviction du mouton noir, à tort ou à raison porteur des péchés de la société politique qu'il symbolise, dérisoire exutoire à des crises parfois plus profondes et qui les dissimule.

Qu'importe ! On y attache d'autant plus d'attention qu'elles concernent celui qui incarne l'Etat dans ses attributs les plus solennels : la Couronne, la République. Et ce n'est que rarement qu'elles prennent la forme d'un désaveu de la politique menée par le chef de l'Etat ; tant il est vrai que dans la quasi-totalité des systèmes politiques constitutionnels-pluralistes, il n'exerce pas le pouvoir. Ou, au moins, ne l'exerce pas seul.

On enseignera alors que l'irresponsabilité du chef de l'Etat a pour corollaire naturel son effacement du pouvoir et le transfert des compétences qui lui sont dévolues par le droit politique écrit sur les ministres — dont il est nominalement le chef et dont il nomme le Premier d'entre eux. Nous sommes alors dans l'hypothèse du régime parlementaire. Lorsque cette irresponsabilité coïncide paradoxalement avec l'effectivité du pouvoir présidentiel — nous sommes alors dans l'hypothèse du régime présidentiel —, elle est tempérée par des freins constitutionnels écrits ou conventionnels qui lui ôtent une belle part de sa signification littérale. Quand, enfin, un double circuit de pouvoir et de responsabilité est ménagé au sein d'un Gouvernement dyarchique — hypothèse duvergiste du « régime semi-présidentiel » (Duverger, 1986/1) —, à l'évidence cette irresponsabilité n'est pas figée mais fluctue en fonction d'un certain nombre de paramètres ; le plus important, et aussi le plus difficile à prétendre fixer dans le droit positif : le rôle effectif que le Président remplit dans le système politique, directement tributaire du centre de gravité que celui-ci se donne sous l'influence de facteurs qui tiennent beaucoup plus à l'environnement politique — les « conditions extérieures de température et de pression » — qu'à la volonté des acteurs et aux règles du jeu.

Et pourtant... Pourtant, l'objet de notre propos est singulière-

ment obscurci par les donneurs de théorèmes, « entogés » dans l'écarlate des Facultés de droit qui dissimule souvent leurs préférences politiques ; et par le discours politique de girouettes plus ou moins habiles — « ce n'est pas moi qui tourne, c'est le vent ! » — à conserver leur cap dans une conjoncture que la « démocratie cathodique » rend plus tourbillonnante encore. Tous s'accordent à reconnaître que la fonction — la primauté ? — présidentielle ne peut plus s'accommoder avec le principe classique d'irresponsabilité tel que le droit politique le formule, mais se divisent rapidement quand il s'agit d'en mesurer la portée.

Le point de vue du droit ne satisfait personne, même pas les juristes ! L'observation de la pratique entamée depuis quelques mois permet beaucoup plus aux acteurs d'engager des paris qu'aux politistes de formuler des hypothèses.

Le droit politique est unanime pour concéder que le Président de la République n'a pas pour seule fonction l'inauguration des chrysanthèmes et que l'intention du constituant de 1958 était de lui offrir une garde-robe dans laquelle il pouvait trouver, au gré des circonstances la jaquette du maître de cérémonie, la tenue d'arbitre du jeu politique — avec le sifflet de l'arbitre de champ plutôt que le fanion de l'arbitre de touche — et le *battle-dress* du dictateur républicain. La révision constitutionnelle de 1962 y a ajouté le bleu du mécanicien ou le costume trois pièces du manager selon que l'on songe au char de l'Etat ou à l'entreprise politique. En tout cas, l'essentiel du débat tourne autour de l'utilité que la doctrine accorde à ce dernier vêtement.

1 / Jusqu'en 1962, tant bien que mal, la doctrine ne trouve pas trop à redire à la confrontation du titre II et de l'article 68 de la Constitution ; celui-ci reprend les dispositions du parlementarisme flamboyant : « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison » ; on continuera donc à enseigner :

- a) l'étendue du principe — il touche les domaines civil, pénal et politique ;
- b) ses limites, tracées par l'exercice des fonctions et la haute trahison (1).

(1) Pour rendre la potion plus digestible, on l'égaiera de quelques questions facétieuses : « *Quid* de la responsabilité du Président qui lutinerait quelque bergère au coin du bois, revêtu du seul grand cordon de la Légion d'honneur ? »

Tout au plus ajoute-t-on (Prélot, 1958) que depuis les précédents Grévy et Millerand la Chambre peut contraindre le Président à la démission par la grève de la confiance ; l'article 49 le permet. Mais on n'imagine pas non plus sérieusement qu'elle autorise en réponse l'usage de l'article 16, car la Haute Cour serait alors le — mauvais — juge du conflit.

Toutefois, deux entorses au principe sont vite consacrées par la pratique, à raison de la conjoncture et de l'écrasante personnalité du général de Gaulle : dans la recherche d'une solution au conflit algérien, le Parlement lui confère la responsabilité de la négociation et il en appelle au peuple, par voie référendaire, pour obtenir la ratification solennelle des décisions prises et des accords trouvés. Cette pente plébiscitaire était amorcée dès le référendum constituant et les onze années de présidence gaullienne ont été placées sous le signe indélébile d'une relation de confiance personnelle — pourquoi ne pas dire : de nature charismatique ? — entre le Général et « l'armée de ceux qui le soutiennent ». Entre l'attentat de Petit-Clamart et le référendum-suicide d'avril 1969, une logique de responsabilité présidentielle s'enracine.

Elle trouve sa traduction juridique dans la théorie du domaine réservé dont on ne dira jamais assez qu'elle semblait d'autant plus pertinente qu'elle pouvait s'appuyer sur un rappel implicite mais pas toujours exact de la tradition républicaine. En charge de la continuité de l'État, de la sauvegarde de la République et de l'intégrité de son territoire, le Général a, par surcroît, la suprême élégance d'y ajouter la grandeur et le génie de la France et de s'affirmer comptable de l'ensemble devant le peuple souverain. Irrésistiblement, l'image d'un double circuit de pouvoir et de responsabilité s'impose aux lecteurs de la Constitution revue mais pas encore corrigée : celui qui met en relation le Gouvernement et le Parlement, à travers les articles 20 et 49, pour ce qui concerne les Français divisés, attentifs à leurs avantages sociaux, à leur confort et à leur tranquillité. Subalterne. Et celui qui met en relation le Président et le peuple assemblé, à travers l'esprit de la Constitution telle que de Gaulle en lit le titre II et spécialement son article 5, pour ce qui concerne la France grande, belle et généreuse. Pour l'essentiel.

L'incontestable logique de cette vision, irritante à force d'être mobilisatrice par le grandiose qu'elle implique — Berlioz plutôt que Francis Lopez — provoque l'interrogation angoissée du juriste libéral : par quelle procédure le nécessaire équilibre entre pouvoir et responsabilité peut-il être garanti ?

René Capitant, pour des raisons qui ne tiennent pas toutes à sa

qualité de professeur de droit public, propose une réponse propre à rallier la cohorte des positivistes ; il affirme que contrairement à la lettre de l'article 68, le Président de la République est politiquement responsable devant le peuple par la question de confiance qu'il lui pose à travers la mise en œuvre de l'article 12 de la Constitution : « l'arme de la dissolution », qui retrouve à l'issue d'un long sommeil la bienfaisante et démocratique fonction que lui confère l'anglo-manie constitutionnelle : permettre au corps électoral de trancher clairement le conflit entre le Président, « pouvoir politique autonome », et le Parlement : « L'Assemblée nationale ne peut renverser le chef de l'Etat que si le corps électoral lui en a donné le mandat » et le général de Gaulle a clairement montré, « lors de la dissolution du 9 octobre 1962, qu'il comprenait ainsi le fonctionnement de la Constitution : en posant la question de confiance devant le peuple, il proclamait... sa volonté de se soumettre au verdict populaire, et donc de se démettre immédiatement de sa fonction au cas où le verdict eût été hostile à sa *politique* » (Capitant, 1982, 397).

A sa politique. On a volontairement souligné ces trois derniers mots, car ils expriment bien la question que l'auteur se pose : comment cette politique s'exprime-t-elle ? La réponse est donnée quelques pages plus haut dans une exégèse assez inattendue — à l'époque où Capitant écrit : 1964 — de l'article 19 de la Constitution : à travers les actes du Président dispensés de contreseing. Sous les deux républiques précédentes, « le contreseing ministériel, exigé pour tous les décrets du Président de la République, sans aucune exception, devait nécessairement aboutir à l'appropriation du pouvoir présidentiel par les ministres » (Capitant, 1982, 382). Il est effectivement vrai que l'interprétation conventionnelle donnée à la règle confinait à l'absurde sauf à consacrer la totale irresponsabilité du chef de l'Etat ; deux exemples bien connus : la règle selon laquelle, sous la IV^e République, le Président du Conseil censuré et donc révoqué par l'Assemblée contresignait — au nom des affaires courantes — le décret du Président désignant son éventuel successeur. Surtout, la règle de l'accompagnement, corollaire naturel de l'irresponsabilité politique du Président, qui le contraignait à ne prononcer en public que des discours soumis à la censure gouvernementale, et dont tout contenu polémique était nécessairement évacué. L'ingéniosité de René Capitant consiste à tirer dans la zone de pouvoir/responsabilité du Président des actes dispensés de contreseing... parce que ce serait absurde — nomination du Premier ministre (on vient de le voir), nomination de trois membres et du président du Conseil constitutionnel, saisine de ce gardien juridique de la Constitution — soit

parce que l'initiative en est partagée avec d'autres : il s'agit de l'appel au peuple, par la voie du référendum — qui implique une initiative parlementaire et plus vraisemblablement gouvernementale — ou de la dissolution dont nul n'imagine, en 1958 qu'elle échappe au pouvoir d'arbitrage du Président d'une République parlementaire et qu'elle puisse être initiée par un autre que le Premier ministre (2). Il n'y a guère que le droit de message qui entre dans la logique de René Capitant, sauf à imaginer le spectacle un tant soit peu cocasse : l'auteur de l'appel du 18 juin venant quérir le contre-seing de Guy Mollet !

On concédera que ce n'est pas mince dans un univers dont la soumission aux médias électroniques est devenue à peu près totale, accélérée d'ailleurs par l'étonnante maîtrise avec laquelle le Général en usait.

La dunette du pilote a donc été construite dans les trois premières années de la V^e République. Et alors que certains considéraient que l'arbitrage présidentiel redeviendrait vite l'apanage d'un pouvoir neutre une fois refermée la parenthèse algérienne, l'élection au suffrage universel direct du Président est venue renforcer sa prééminence et démanteler à peu près complètement le principe d'irresponsabilité.

2 / A première vue, il n'est pas évident que cet élargissement du corps électoral présidentiel modifie quoi que ce soit dans le statut de l'élu ; après tout, il en fut bien de même aux Etats-Unis — avec toutefois le maintien du suffrage indirect — sans que le principe d'irresponsabilité soit remis en cause. On enseigne toujours que le Gouvernement y progresse à deux vitesses selon que les majorités présidentielle et congressionnelle coïncident ou non ; que les élections intermédiaires ne doivent pas être interprétées comme mettant en cause la responsabilité politique du Président qui ne saurait être engagée que par la procédure disciplinaire de l'*impeachment*. Le mot de désuétude suit rapidement, avec quelques réserves — Andrew Johnson, Richard Nixon — vite balayées. N'oublions pas, pourtant, que l'irrésistible ascension de l'exécutif vers la « présidence impériale » pose la question de son contrôle (Schlesinger, 1976), mal résolue par une surveillance croissante de l'administration fédérale et par

(2) Là encore, il s'agissait d'éviter le ridicule : quelle responsabilité politique peut en effet conférer le contre-seing donné par une autorité révoquée à la révocation de son révocateur ? En poussant la logique jusqu'à l'absurde, l'intervention du Premier ministre dans la dissolution de l'Assemblée deviendrait un préalable à la discussion et au vote de la motion de censure.

des tentatives de limitation des compétences du Président (*War power Act*, 1973, *Impoundment control Act*, 1974), par la brièveté du mandat et par la « sondomanie » ; le 8 août 1974, la classe politique contraint Richard Nixon à démissionner ; l'allocution qu'il prononce à cette occasion mêle adroitement les motifs de la censure, d'ordre personnel et d'ordre politique.

En France, à compter de l'élection présidentielle de décembre 1965 le doute n'est plus permis ; l'intervention directe de 85 % des électeurs ne poursuit pas la recherche d'un maître de cérémonie ou d'un arbitre ; si, en sens inverse, le second tour de scrutin de 1969 ne mobilise que 69 % du corps électoral, c'est parce que la distance politique entre les deux candidats — « Poher, Pompidou, bonnet blanc, blanc bonnet » — ne semble pas suffisante. En 1974, moins de 13 % d'abstentions au second tour. En 1981, plus de trente millions de Français se déplacent pour choisir entre deux programmes qui ont mobilisé tous les soutiens des candidats et qui, « de plus en plus détaillés, ont conduit à transformer la responsabilité présidentielle : de caractère encore très personnel et affectif avec le général de Gaulle, elle est devenue de plus en plus politique et contractuelle avec ses successeurs » (Massot, 1986, 112). Nul ne doute plus que le Président soit responsable devant le corps électoral.

Et on ne discute guère, à cet instant, que des circuits par lesquels cette responsabilité peut être mise en œuvre (Emeri, 1982) : directement, en vertu de l'article 6 nouveau, au terme du mandat, lorsque le Président sortant se représente (Giscard, Carter, même défaite) ou à son initiative par le biais du référendum-question de confiance. Indirectement, tout au long du mandat, par les mécanismes du régime parlementaire qui demeure.

C'est à ce niveau que deux écoles s'opposent ; la première s'attache à dégager la logique de la structure réelle des institutions et constate que plus de vingt ans de pratique soulignent la formidable mobilisation que réalise l'élection présidentielle : tous les partis sont, en permanence, obnubilés par cette échéance et articulent leur action par rapport à elle ; toutes les attentes sociales convergent vers les deux protagonistes du second tour ; ne pas y répondre clairement — de Gaulle, 1965 — ou y répondre mal, par vacuité programmatique — Poher, 1969 — ou par surcharge idéologique — Mitterrand, 1974 — et l'inquiétude gagne les supports. Surtout, elle donne une nouvelle définition du Gouvernement dont il est devenu évident qu'il est celui du Président et que s'il persiste à déterminer et conduire la politique de la Nation, c'est sous l'autorité du chef de l'Etat. Pas de dyarchie au sommet (Quermonne, 1983, 57 et 581).

Du même coup, les relations entre le Parlement et le Gouvernement interpellent, par-delà le Cabinet et le Premier ministre — pouvoir exécutant — leur véritable chef : lorsque le Gouvernement Pompidou est censuré en 1962, c'est de Gaulle qui est visé et atteint ; lorsque Jacques Chaban-Delmas pose la question de confiance en 1972 sur une déclaration de politique générale, le Président Pompidou s'irrite à juste titre car on ne peut séparer ce que la logique du système a soudé. L'article 12 est l'arme qui permet d'ajuster majorité parlementaire et majorité présidentielle ; le message du Président Mitterrand au Parlement, en date du 8 juillet 1981, est explicite : la victoire de la coalition présidentielle aux élections législatives provoquées par la dissolution scelle le contrat :

« Le changement que j'ai proposé au pays pendant la campagne présidentielle, que les Françaises et les Français ont approuvé, que la majorité de l'Assemblée nationale a fait sien, commande désormais nos démarches... J'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale. J'ajouterai, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative... Le Premier ministre vous demandera les moyens dont dispose la représentation nationale pour que soit fidèlement exécuté le contrat qui, depuis les 10 mai et 21 juin, nous lie au peuple français. »

Cette école n'imagine pas que la déchirure du contrat puisse être partielle et que le Premier ministre puisse être autre que le chef d'une majorité parlementaire qu'il a construite pour qu'elle coïncide avec la majorité présidentielle : Pompidou, en 1962 et en 1968 (3), M. Pierre Mauroy, en 1981, jouent ce rôle confortatif de la légitimité du « Gouvernement » issu de deux sources confluentes.

La seconde école pousse plus loin encore la solidarité entre la responsabilité du Président et celle de son Gouvernement ; elle considère que l'ajustement entre les deux majorités, présidentielle et parlementaire, doit être permanent (4). Sa logique est incontestablement gaullienne, ce qui signifie qu'elle a pour elle l'interprétation la plus fidèle de l'esprit de la Constitution de 1958-1962. Son idée directrice est simple : lorsque la rupture de la majorité parlementaire survient, explicite — le contrat est déchiré, le Gouvernement est censuré — ou implicite — le contrat est désavoué à l'occasion des élections législatives qui se déroulent au moins une fois pendant le sep-

(3) A juste titre, l'éviction de Georges Pompidou après cette victoire qui fut d'abord la sienne, scandalise la majorité des observateurs.

(4) « A chaque consultation nationale, le Président de la République engage son sort personnel » (Robert Badinter, *La fin d'une fiction, Le Nouvel Observateur*, 30 août 1976).

tennat — le Président ne peut que constater l'apparition de ce ferment de crise et prendre les dispositions nécessaires pour en conjurer les effets ; car c'est bien là que se situe la recherche du « fonctionnement régulier des pouvoirs publics » que lui assigne l'article 5. L'arme est encore la même, l'appel au peuple souverain : il *doit* dissoudre l'Assemblée nationale devenue hostile et poser la question de confiance au peuple par l'interposition de candidats qui feront nécessairement campagne sur le programme simple : soutien ou désaveu du Président.

Telle est la démarche qu'adopte le général de Gaulle en 1962 (Quermonne, 1983, 80, rappelle l'allocution « plébiscitaire » du 7 novembre : « Vous allez élire les députés. Ah ! Puissiez-vous faire en sorte que cette deuxième condamnation n'aille pas à l'encontre de la première ! »). Qu'adopte Georges Pompidou en 1973 : « Au lendemain des élections..., je serai amené à former un Gouvernement, il faudra que ce Gouvernement ne soit pas renversé par l'Assemblée nationale. Et s'il est renversé par l'Assemblée, j'aurai la possibilité, si je le veux, de dissoudre et de faire appel au pays » (5). On imagine qu'à l'issue de ce — troisième — tour décisif de scrutin, si le Président est désavoué, il ne peut qu'en prendre acte et se démettre pour que se reforme un nouveau couple Gouvernement-majorité et qu'avec l'alternance soit relancée la machine.

Pour cette école, toute autre solution de cohabitation, de coexistence ou de mariage blanc entre un Président et sa majorité tirant à bue et un Premier ministre et sa majorité tirant à dia ne pourrait qu'aboutir à la paralysie immédiate ou à terme de l'ensemble gouvernemental du fait des pouvoirs de veto réciproques que la Constitution donne aux associés-rivaux cosignataires des plus importantes décisions prises en forme de normes juridiques (Zorgbibe, 1986, 32 et 121). Les hypothèses de marchandage au petit déjeuner — je t'échange un préfet de région contre une ordonnance sur l'emploi des jeunes (Duverger, 1986/2, 89 et s.) — ne peut résister longtemps à une lecture du droit politique menée sous l'éclairage de son évolution conventionnelle : « Toutes les spéculations juridiques sur la coexistence d'un Président de la République issu de l'ancienne majorité et d'un Premier ministre issu de l'ancienne opposition devenue majorité sont ainsi réduites à de simples jeux de l'esprit, des essais de politique-fiction », affirme avec force Robert Badinter (6).

(5) Conférence de presse du 21 septembre 1972, citée par Massot, 1986, 157.

(6) Article précité. Le même point de vue est défendu par François Goguel, La responsabilité du Président, *Le Figaro*, 16 décembre 1985 — ce qui prouve qu'il dépasse les clivages partisans.

Entre les deux écoles, il n'est guère aisé de marquer une préférence qui procède de la seule logique juridique. Si nous penchons personnellement pour la seconde, c'est en considérant que l'élection du Président au suffrage universel direct est d'une telle puissance légitimatrice qu'il n'est pas pensable que son bénéficiaire puisse dire, quelques mois après : « Pouce ! Je ne gouverne plus et me retire provisoirement du jeu. » Telle n'était pas l'intention des électeurs et cette hypothèse n'est inscrite nulle part dans la Constitution. Et l'insertion de la notion de régime semi-présidentiel — qui la porte — dans la typologie des régimes politiques, pour séduisante qu'elle soit (Duverger, 1986/1), n'est pas totalement convaincante. Sauf à mettre l'intention — millénariste ? — du constituant à l'épreuve de l'observation des fluctuations conjoncturelles du rapport des forces politiques.

Le Colloque de Bordeaux (juin 1981) sur la présidence comparée aux Etats-Unis et en France a eu au moins un mérite : mettre en évidence que les interprétations juridiques perdent toute pertinence et une belle part de leur intérêt quand on les place dans une perspective systémique ou tout benoîtement évolutionniste : « Dès l'instant qu'un changement profond du régime survient — comme par exemple l'élection au suffrage universel du Président de la République — il y a une véritable « impasse » pour les constitutionnalistes de stricte obédience ». Parce qu'elle « postule la prise en compte de l'environnement et, de fait, la perspective du changement, l'analyse systémique peut nous permettre d'intégrer à l'explication sociologique les données institutionnelles et juridiques » (Seurin, 1986, 374).

Il n'est pas inutile, alors, de remettre sur le chantier la notion de régime semi-présidentiel qui a l'avantage de nuancer les typologies juridiques classiques en érigeant un modèle à partir d'expériences de confrontations entre un chef d'Etat élu au suffrage universel et un chef de Gouvernement assuré de la confiance du Parlement (Duverger, 1978). Le dualisme de ce que l'on persiste à qualifier « l'exécutif » — alors qu'il exerce une belle part du pouvoir normatif — est renforcé par le soutien que chacun des protagonistes peut tirer de la légitimité démocratique qu'il incarne : « En régime semi-présidentiel, écrit Maurice Duverger, la dualité des expressions du suffrage universel est installée au cœur même de l'exécutif : le Président correspond à l'une de ces expressions à travers sa propre élection ; le Premier ministre correspond à l'autre à travers la majo-

rité parlementaire qui le soutient » (7). Le point de vue du droit pêche à considérer que ces deux légitimités sont équivalentes et que la plus récente chasse la plus ancienne, que celui qui a gagné la dernière étape contraint l'autre à l'abandon.

Une première nuance est alors à apporter en fonction de l'engagement du Président dans la dialectique pouvoir/responsabilité ; lorsqu'il est faible (en Autriche, en Islande, en Irlande) et que le chef de l'État ne dépasse pas le niveau de l'arbitrage dans le jeu politique — et il conviendrait peut-être mieux de parler alors de « régime semi-parlementaire » —, le dualisme de l'exécutif est plutôt de type orléaniste. On veut dire par là que la ligne de plus grande pente se dirige vers une primauté du Premier ministre et des relations qu'il entretient avec le Parlement. Lorsqu'il est plus fort (en Finlande, en Allemagne de Weimar, au Portugal), il semble qu'il corresponde à une fonction de médiation dans des systèmes multipartisans fractionnés — la chambre basse est élue à la RP. Coïncidence ? — où le chef de l'État est conçu comme un ciment destiné à sceller des Gouvernements de coalition fragiles, voire même des cabinets minoritaires (8). Ceci est particulièrement net au Portugal où l'on explique ainsi la récente élection du Président Mario Soares préféré à tout autre pour son aptitude à négocier et une forte capacité d'unification sociale.

Dans cette échelle, où situer le Président français ? A l'évidence, tout dépend de la structure des majorités et spécialement de la structure de la majorité parlementaire. Quatre hypothèses viennent spontanément à l'esprit :

1 / Le Parti du Président détient à lui seul la majorité parlementaire ; c'est l'hypothèse haute qui correspond aux périodes de Gaulle 1968-1969, Pompidou 1969-1973 et Mitterrand 1981-1986. A la Chambre introuvable, il bénéficie d'un soutien quasiment inconditionnel. La subordination du Premier ministre est pour ainsi dire totale.

(7) Cf. M. Duverger, *Système présidentiel et système semi-présidentiel*, in Seurin, 1986, 351 et s.

(8) Cf., sur la Finlande : Duverger, 1978, 44-56 et J.-M. Jansson, *Le régime semi-présidentiel finlandais : dispositions légales, pratique politique*, in Duverger, 1986/1, 103-111. Sur le Portugal, l'article de Luis Salgado de Matos, *L'expérience portugaise*, in Duverger, 1986/1, 55-83, et surtout le très récent, très complet et excellent ouvrage de Thomas-C. Bruneau et Alex MacLeod, *Politics in Contemporary Portugal. Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers, 1986.

2 / La majorité présidentielle se retrouve à l'Assemblée, avec deux variantes possibles :

— Le parti du Président forme la majorité de la majorité : de Gaulle 1959-1962, 1962-1967, 1967-1968, Pompidou 1973-1974. Le Gouvernement reste présidentiel, simplement fragilisé par la défection possible d'une partie de la coalition — c'est l'ère des cactus. Le Président devient *de facto* responsable devant l'Assemblée nationale qui lui adresse des motions de censure et les vote parfois. La dissolution — 1962, 1968 — est au bout du chemin.

— Le parti du Président est minoritaire au sein de la majorité : Giscard d'Estaing 1974-1981. On entre alors dans les antichambres de la cohabitation et on assiste au moins à un partage des compétences entre l'Élysée et Matignon (9) parce que l'équipage gouvernemental est très largement tributaire des états d'âme du principal parti de la majorité — qui tient l'essentiel des leviers de la procédure législative — paradoxalement moins lorsque son chef est à Matignon que lorsqu'il est à Ussel ou à l'Hôtel de Ville de Paris, les yeux fixés sur son associé-rival. Le Président devient responsable d'abord devant sa propre majorité et n'y échappe que par le transfert de son impopularité personnelle sur la personne du Premier ministre (M. Raymond Barre, 1978-1981).

3 / La majorité présidentielle devient faiblement minoritaire à l'Assemblée. C'est l'hypothèse que frôla le général de Gaulle en 1967 (le « troisième tour » de l'élection présidentielle de 1965) et que la représentation proportionnelle heureusement redécouverte offrit à M. Mitterrand en mars 1986.

Elle se caractérise d'abord par un discours politique lénifiant et totalement contraire à « l'esprit de la V^e République », qui consiste à prétendre que l'on va enfin « appliquer la Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution » en mettant l'hôte de l'Élysée en chômage partiel (10). Elle implique, en fait, une relecture du texte et des pratiques qui permettent, par convention, de déterminer quelles compétences l'élection législative a transférées — rendues ? — au Premier ministre et lesquelles demeurent entre les mains du Président. En vérité, elle consacre l'éclatement du Gouvernement.

(9) Cf. les judicieuses remarques d'un observateur particulièrement bien placé : Charles Debbasch, *L'Élysée dévoilé*, Paris, Albin Michel, 1982.

(10) De Gaulle 1967 : « Au fond, cela aurait été amusant de voir comment on peut gouverner avec la Constitution » (cité par Duverger, 1986/2, 7). Mitterrand 1986, message au Parlement du 8 avril.

C'est l'ère de la cohabitation, de la coexistence, du mariage blanc dans laquelle la redistribution des cartes aboutit au moins à un affaiblissement des rôles formels et informels du Président (Seurin, 1986, 405) ; à cet instant, les juristes retroussent leurs manches et les politiques cisèlent leurs « petites phrases » : tel explique que le Président ne peut être dessaisi des compétences qu'il exerce dans les relations extérieures parce que cela remonte aux origines de la III^e République et que cette convention constitutionnelle est pérennisée par l'article 52 de la Constitution. Tel autre, plus cynique, confesse : « On lui coupera l'électricité ! »

C'est surtout — pour ne pas quitter notre sujet — le jeu du « qui perd gagne », ce paradoxe inattendu où l'on voit le Président accepter d'abandonner une belle part de ses pouvoirs, le maillot et le brassard de capitaine d'une équipe qui perd, et de se réfugier dans la tenue du juge-arbitre irresponsable dans l'espoir — Frégoli d'un nouveau genre — de récupérer toute la mise quelques mois plus tard, à la fin du match. Le cas de figure est assez peu commun pour retenir quelques minutes l'attention.

On relèvera d'abord qu'il correspond moins à une « logique du système » qu'à la stratégie convergente des principaux acteurs. Très justement, Olivier Duhamel caractérise le scrutin du 16 mars 1986 : « Des élections déprésidentialisées » (11). Une étrange connivence unit les opportunistes des deux camps, prêts à considérer que les deux dernières années du mandat présidentiel, du fait d'un calendrier bienvenu, pouvaient constituer la piste d'élan, la phase d'échauffement du grand match de 1988. La gauche déchirée et minoritaire y trouvait son compte ; la droite, « présidentiellement quadruple » (12), en proie à un combat des chefs rentré et à l'incertitude de son issue, aussi. On s'accordera alors sans trop de mal (Colombani et Lhommeau, 1986) pour un partage du domaine qui nous ramène étrangement à l'époque des équivoques originelles et de la théorie du domaine réservé ; étant bien entendu que chacun des protagonistes s'amuse à tirer le tapis sous les pieds de l'adversaire, à grignoter une part supplémentaire de terrain dans le champ partagé de la cohabitation, à se montrer plus prompt que l'autre dans l'atterrissage à Tokyo, dans la visite à Houphouët-Boigny, aux forces aériennes stratégiques ou aux victimes des incendies de forêts ; à mieux accrocher les caméras de télévision à ses basques dans toutes ces pérégrinations.

(11) Cf. sa contribution : Les premières élections législatives de la V^e République, à Elisabeth Dupoirier et Gérard Grunberg (dir.), *Mars 1986 : La drôle de défaite de la gauche*, Paris, PUF, 1986, p. 231 et s.

(12) O. Duhamel, *op. cit.*, p. 234.

Quand on entre dans le domaine normatif, chacun reste derrière sa ligne : « Je ne suis et ne veux être responsable que des actes dont je prends l'initiative et que j'approuve », confie le Président Mitterrand en novembre 1986 (13) ; son jeu consiste à rejeter sur une majorité étroite la responsabilité de décisions assez impopulaires pour démobiliser quelques soutiens du Gouvernement, car l'usure du pouvoir est une métaphore dont les politiques vérifient la réalité à la lecture des baromètres mensuels et des courbes de popularité qui les obsèdent. Naturellement, plus la marge de manœuvre du Gouvernement est étriquée, plus le Président bénéficie de son retrait du pouvoir et... recule pour mieux sauter.

On a pu constater ce repli stratégique dans le faux débat théorique et le vrai débat politique relatifs à l'exercice du pouvoir législatif et spécialement quand il est fait appel aux ordonnances de l'article 38. Au nom de l'article 5 et de son souci, affirmé et vraisemblable de protéger les compétences du Parlement, le Président met en garde contre un usage trop fréquent et prématuré de l'article 49-3 qui, avec la connivence du Sénat, aboutit à escamoter littéralement le débat. Il manifeste aussi, parfois — et là réapparaissent quelques traces du « contrat du 10 mai 1981 » — les réserves que lui inspirent au fond certains projets de lois (par exemple, sur la suppression de l'autorisation administrative de licenciement ou le statut de la Nouvelle-Calédonie). Pour autant, il ne refuse pas la promulgation de la loi — il y est tenu par l'article 10 sauf, selon nous, si une seconde délibération lui a été refusée. Lorsque le Gouvernement, pour des raisons tactiques, décide d'user de l'article 38 et d'avoir recours à la loi d'habilitation, la petite guerre de la signature peut être engagée. Car l'ordonnance, acte formellement réglementaire, peut être considérée comme engageant la responsabilité de ses cosignataires (la loi n'engage que le Premier ministre qui en a l'initiative et le Parlement qui la vote) ; on a même vu, en 1960, la loi d'habilitation préciser, par amendement parlementaire, que les ordonnances seraient signées « par le général de Gaulle », marque explicite et solennelle de confiance à lui seul accordée. Alors le Président s'accorde le droit de refuser sa signature lorsque les conditions de l'habilitation lui semblent trop imprécises — référence à l'arbitrage — ou outrageantes pour sa récente action de président gouvernant — référence à la responsabilité.

La venelle dans laquelle se croisent Président et Premier ministre est donc trop étroite pour que leurs équipages respectifs ne s'accro-

(13) Cf. l'interview du Président par Alain Duhamel : Mitterrand parle, *Le Point*, n° 738, 10-16 novembre 1986, p. 52 et s.

chent parfois. A cette occasion, l'irresponsabilité du Président ressurgit car toutes ses compétences, sauf deux — la dissolution de l'Assemblée et sa propre démission — sont partagées ou concurrentes. Même celles que certains vont chercher dans le pré carré du « domaine réservé », depuis longtemps en friche. Qu'il s'agisse de la coopération — où Jacques Foccart a bouté hors d'Afrique Guy Penne non remplacé — des négociations internationales — qui ne peuvent connaître d'aboutissement pratique que par la prise en compte de leurs conséquences par le Gouvernement — ou de la politique de défense — qui passe nécessairement par la voie budgétaire (14). Une seule exception : la mobilisation générale et le déclenchement de la foudre nucléaire qui impliquent le rassemblement des Français sur la France autour du Président bouclant le ceinturon du *battle dress* de l'article 16.

Cohabitation va donc de pair avec désengagement du Président ; mais pas avec sa démission.

4 / La quatrième hypothèse est celle, basse, d'une écrasante victoire, en voix et en sièges, d'une coalition ou d'un parti hostiles au Président. C'est celle à laquelle songent les adversaires de M. Mitterrand quand ils rétablissent avec une étonnante célérité le scrutin majoritaire en escomptant les bénéfiques éventuels de la loi du cube au cas de dissolution devenue très improbable. C'est celle à laquelle songeait M. Raymond Barre parce qu'elle aurait évité le précédent que nous connaissons aujourd'hui. C'est celle que nous avons décrite plus haut, qui correspond au schéma logique du parallélisme et de la solidarité des majorités, sauvegarde nécessaire mais non suffisante de l'unité de l'action gouvernementale. Elle signifie la révocation du Président avant le terme constitutionnel de son mandat.

Et ne pose qu'une question, mais elle est de taille. Quel est le niveau de défaite aux élections législatives qui interdit la mise en place de la cohabitation et signifie le congé ? Il nous semble que ce doit être celui qui convainc l'équipe gagnante qu'elle emportera à coup sûr l'élection présidentielle qu'elle est en mesure de provoquer en déclenchant les hostilités immédiatement.

A coup sûr. C'est bien là que réside l'obstacle. Car il semble bien que le corps électoral, entre mai 1981 et mars 1986, ait basculé dans les sécurisantes moiteurs de la démocratie consensuelle. En 1985, alors que l'impopularité de M. François Mitterrand était à son

(14) Jacques Chirac, cité par Colombani et Lhomeau 1986, 191 et dans son interview du 30 novembre 1986 sur TF1. Cf. les points de vue antagonistes exprimés par Zorghibe, 1986, 81 et Duverger 1986/2, 103. Le consensus auquel songe justement ce dernier auteur ne peut se former qu'autour du Premier ministre.

apogée, elle ne touchait que l'homme, pas la fonction présidentielle qui, pour 54 % des Français, devait demeurer ce qu'elle était. Trois Français sur quatre, note Elisabeth Dupoirier acceptent « l'originalité du système institutionnel de la Ve République » (15). Dans le même temps, alors qu'une large majorité de sondés considère qu'il doit « pouvoir choisir soit de demeurer à son poste, soit de démissionner... François Mitterrand est impopulaire mais assez respecté pour que son mandat ne soit pas mis en cause. Si cohabitation il doit y avoir, il l'abordera fort affaibli mais toujours légitime. En souverain privé de son pouvoir mais non pas déchu de son trône » (16). Au fur et à mesure que les opinions favorables au Parti socialiste remontent dans les six mois précédant le scrutin, le pourcentage de ceux qui ne souhaitent pas que le Président démissionne en cas d'alternance parlementaire augmente : 46 % contre 43 % en avril 1985 ; 51 % contre 34 % en octobre ; et celui-ci entre assez peu dans la campagne électorale pour conforter et imposer cette opinion. Aujourd'hui, la cohabitation reçoit l'accord de deux Français sur trois ; 79 % des personnes interrogées souhaitent qu'elle dure jusqu'à la prochaine élection présidentielle (17). Une opinion publique frileuse-pétainiste, diront cruellement certains qui se souviennent du discours rassurant des années d'occupation : l'épée et le bouclier — souhaite dans sa large majorité une coalition gouvernementale qui dépasse le clivage droite/gauche et allie PS, RPR et UDF (SOFRES, 1986, 84). Mais encore faut-il que chacune de ses composantes y retrouve son compte. Depuis mars 1986, la courbe d'impopularité du Président devient passablement erratique en fonction de son engagement — hausse — ou de son retrait — baisse — du processus de décision (18).

Alternance ou cohabitation ? Il n'est pas indifférent de noter que les lectures contrastées et forcément partisans du droit politique de la Ve République n'interdisent pas de passer de l'une à l'autre donnant à l'irresponsabilité politique du Président un contenu variable en fonction de la composition de l'Assemblée nationale qui se replace alors au cœur du système institutionnel.

Une première question se pose alors, qui concerne la dévolution du pouvoir : on a toujours présenté le régime de la Ve République — la « Constitution de Gaulle » — comme privilégiant l'élection

(15) Elisabeth Dupoirier, La démocratie en France, in SOFRES, 1986, 96.

(16) Alain Duhamel, L'image des présidentiables à travers le baromètre *Figaro-Magazine*/SOFRES, in SOFRES, 1986, 25.

(17) Sondage SOFRES/*Le Point*, 15 décembre 1986.

(18) Cf. *Pouvoirs*, 39, 1986, p. 149. Jean-Luc Parodi utilise justement les mots : « popularité arbitrale ».

présidentielle et limite du pouvoir gouvernemental, à travers l'image d'un moteur puissant soumis au double contrôle du Parlement et du peuple. Le retrait politique du Président dans la « Constitution Mitterrac » privilégie l'élection législative, resserre le Gouvernement autour du seul Premier ministre et impose l'image d'un moteur moins puissant et soumis à un contrôle renforcé, en forme de tenaille, puisqu'il est celui d'une opposition installée à trois niveaux : l'Elysée, le Palais-Bourbon et les sondages — voire le Quartin latin.

D'un excès de puissance, que François Mitterrand contestait non sans raisons et avec d'autres avant 1981, n'est-on pas passé à un excès de fragilité, dont on est étonné qu'il reçoive aujourd'hui l'aval parfois explicite de gaullistes historiques ? D'aucuns répondront qu'il ne s'agit après tout que d'une parenthèse de quelques mois, prélude à un réajustement des deux majorités que réalisera l'échéance d'avril 1988 : la lecture des sondages permet de l'envisager. D'autres expliqueront que la nouvelle donne survenue en mars 1986 a permis à la Constitution de 1958-1962 d'exprimer son véritable contenu et de situer au niveau qui convient les pouvoirs et les responsabilités respectifs du Président et du Premier ministre : que la dérive présidentielle antérieure est désormais conjurée.

Cette première question en occulte une autre, à vrai dire plus stimulante pour l'observateur du système politique : alternance et cohabitation participent de la définition respective des systèmes majoritaires et consensuels (ou consociatifs) : l'irresponsabilité du chef de l'Etat se satisfait des seconds plutôt que des premiers et du multipartisme qui les caractérise (19). On avait déjà eu l'occasion de noter l'échec du gaullisme constitutionnel : fondamentalement hostile aux partis politiques et à leurs jeux une fois pour toutes qualifiés de stériles. Il leur a rendu une place fondamentale dans le système politique en leur confiant la maîtrise de l'acte majeur : l'élection du Président (Emeri, 1982, 225) ; encore pouvait-on imaginer que cette rédemption irait de pair avec la réduction de leur nombre sous l'effet coagulant du soutien majoritaire et que la responsabilité du « Gouvernement » serait toujours engagée devant le corps électoral.

Aujourd'hui, le retrait politique — même provisoire — du Président permet aux partis régénérés dans leur multiplicité, de prendre une formidable revanche sur les pères fondateurs (20) : maîtres du

(19) Cf. A. Lijphart, *Democracies Patterns and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, 1984, p. 67 et s.

(20) Raymond Barre, *Faits et arguments*, 33, février 1986 ; « la cohabitation, c'est une combinaison entre partis, comme nous en avons connue sous la IV^e République, et ce sera rapidement le régime des partis ».

ballet politique et de l'univers médiatique — qui a du pain sur la planche : questionner à domicile, au bureau ou au studio les portedrapeaux de tous les courants ou de toutes les composantes entretient à bon compte un suspense délicieux et permet de renouveler en permanence le combat des chefs — ils désignent quand il leur convient les cibles à abattre, et s'évertuent beaucoup plus à situer leur candidat en bonne place sur l'échelle des « élysibles » qu'à répondre aux attentes sociales d'une opinion publique un peu désemparée par ces jeux florentins — pour ne pas dire byzantins.

Microcosme ? Vous avez dit microcosme...

25 décembre 1986.

BIBLIOGRAPHIE

- Bélangier (Michel), *La responsabilité politique du chef de l'Etat*, *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1979, 5, p. 1265-1314.
- Capitant (René), *Ecrits constitutionnels*, Paris, Ed. du CNRS, 1982.
- Colombani (Jean-Marie) et Lhomeau (Jean-Yves), *Le mariage blanc. Mitterrand-Chirac*, Paris, Grasset, 1986.
- Duverger (Maurice), *Echec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978.
- (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986/1.
- *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, PUF, 1986/2.
- Emeri (Claude), *De Gaulle dans la République ou Vingt ans après*, in *Itinéraires : Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Paris Economica, 1982.
- Massot (Jean), *La Présidence de la République en France. Vingt ans d'élection au suffrage universel 1965-1985*, Paris, La Documentation française, « Notes et Etudes documentaires », n° 4801, 1986.
- Prélot (Marcel), *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Paris, Ed. du Centurion, 1958.
- Quermonne (Jean-Louis), *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 1983, 2^e éd.
- Schlesinger (Arthur-M.), *La Présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.
- Seurin (Jean-Louis) (dir.), *La Présidence en France et aux Etats-Unis*, Paris, Economica, 1986.
- SOFRES, *Opinion publique 1986*, Paris, Gallimard, 1986.
- Vedel (Georges), *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949.
- Zorgbibe (Charles), *Le chef de l'Etat en question. Scénarios de cohabitation ou de séparation*, Paris, Atlas/Economica, 1986.

RÉSUMÉ. — *L'irresponsabilité politique du chef de l'Etat va de pair avec son retrait relatif du pouvoir de décision. A cette évidence le droit politique de la V^e République ne donne pas de réponse satisfaisante. Les variations du rapport des forces politiques montrent qu'elle coïncide avec une emprise croissante des partis sur le pouvoir.*

JOËLLE JEANJEAN

Le droit de grâce

De tous les pouvoirs conférés au Président de la République par son élection, le droit de grâce est sans doute le plus personnel.

Dans l'opinion commune, la grâce se rattache essentiellement à la peine de mort ; en réalité, elle a un champ d'application bien plus vaste : elle permet au chef de l'Etat, par un geste de clémence, de *dispenser* un condamné *d'exécuter* toute peine de quelque nature qu'elle soit prononcée par une juridiction de l'ordre judiciaire. La grâce se distingue de l'amnistie, prérogative du législateur, dont les effets sont beaucoup plus larges puisqu'elle efface jusqu'au souvenir de la condamnation.

Survivance des traditions monarchiques, la grâce a figuré dans toutes nos constitutions, à l'exception de l'éphémère Constitution de l'an III. Elle a toujours été l'un des attributs du chef de l'Etat ; en effet, l'autorité de la chose jugée « au nom du Peuple français » ne peut être remise en cause qu'au niveau le plus élevé de la nation. De nos jours, le droit de grâce est dévolu au Président de la République par l'article 17 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose : « Le Président de la République a le droit de faire grâce. »

Le droit de grâce ne se délègue pas, ni explicitement, ni implicitement. Cette règle traditionnelle est constante ; déjà formulée par un arrêt du Parlement de Paris en date du 2 septembre 1567, elle a été intégralement confirmée par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 octobre 1946.

Le Président de la République apprécie seul, dans le secret de sa conscience, l'opportunité des mesures de grâce. Il ne doit se laisser guider que par le souci du bien commun.

Prérogative exclusive du chef de l'Etat, le droit de grâce est cependant non pas limité, mais modulé par la nécessité du contreseing d'une part, par l'usage et des raisons d'ordre pratique d'autre part.

La responsabilité du Président de la République ne pouvant être mise en cause, les actes du Président doivent être contresignés. Déjà, la loi constitutionnelle du 25 février 1875, après avoir énuméré les diverses attributions du chef de l'Etat (promulguer les lois, nommer à des emplois, faire grâce, etc.), concluait cette énumération par ces mots : « Chacun des actes du Président doit être contresigné par un ministre. » Cette règle se retrouve dans l'article 19 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui prévoit le contreseing du Premier ministre et du ministre responsable. Ceux-ci ne pourraient pas plus refuser leur signature que le Président ne pourrait refuser de promulguer les lois. Cependant, l'obligation de collaboration ministérielle liée au contreseing permet au Premier ministre et au garde des Sceaux, conseiller traditionnel du Président de la République en ce domaine, d'user de leur influence sur le chef de l'Etat, lors de la décision sur la grâce.

Le Président François Mitterrand a ainsi déclaré, le 9 décembre 1986, sur les ondes d'Europe n° 1, à propos de la libération d'Anis Naccache, chef du commando qui a tenté d'assassiner en 1980 M. Chapour Baktiar, ancien Premier ministre du shah d'Iran : « ... J'userai du droit de grâce si j'en ai la conviction intime, donc en conscience. Je dis également que, si le Gouvernement me le demandait formellement pour l'heureux aboutissement de sa politique, j'examinerais cette question. »

Le contreseing permet d'engager la responsabilité ministérielle devant le Parlement. Toutefois, la critique, pour être prise en considération, doit nécessairement s'élever au-dessus des cas d'espèce « car il n'appartient pas au Parlement d'apprécier une décision prise par le Président de la République dans la plénitude de son droit » (JO Chambre, séance du 5 juin 1890, p. 958).

De tout temps, les recours en grâce doivent être préparés et les décisions exécutées. Les articles 15 à 18 de l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958, portant loi organique sur le Conseil supérieur de la Magistrature, apportent quelques précisions sur *la procédure d'usage*. Ce texte prévoit notamment l'instruction des recours par le ministre de la justice. Il rendait par ailleurs obligatoire la consul-

tation du Conseil supérieur de la Magistrature en cas de peine capitale, peine abolie par la loi du 9 octobre 1981.

Le nombre des recours en grâce est constant, de l'ordre de 25 000 par an environ au cours des deux dernières décennies, et ne se ressent pas de l'augmentation des peines prononcées (environ 10 millions de peines contraventionnelles, 500 000 peines correctionnelles et plus de 2 000 peines criminelles au cours de l'année 1985). Les recours en grâce se présentent, le plus souvent, sous forme de simple lettre. Ils émanent du condamné ou de toute personne s'intéressant à sa situation. La majorité des recours concernent des peines criminelles ou correctionnelles.

La chancellerie (Direction des affaires criminelles et des grâces, Bureau des grâces et des libérations conditionnelles) centralise les recours en grâce et les instruit suivant une procédure écrite et fort précise qui a pour but d'éclairer le chef de l'Etat sur l'opportunité de la grâce. Les renseignements utiles sont recueillis auprès des procureurs généraux qui expriment un avis motivé sur le mérite des recours et suggèrent le cas échéant une mesure de grâce.

Cet avis implique, pour le procureur général, qu'il se soit assuré qu'aucune autre procédure que la grâce (libération conditionnelle, confusion des peines, relèvement d'incapacité, etc.) ne peut aboutir à un résultat aussi satisfaisant.

La grâce doit, en effet, demeurer une mesure exceptionnelle. Elle n'est pas un troisième degré de jugement.

La chancellerie, saisie du rapport du procureur général, peut transmettre un projet de décret de grâce au secrétariat général de la Présidence ou écarter, *proprio motu*, le recours lorsqu'il ne mérite pas de retenir l'attention du chef de l'Etat.

En effet, les jugements ou arrêts de condamnation ont par eux-mêmes force exécutoire ; en outre, la grâce n'est pas un droit mais une faveur et nul ne peut exiger que son recours soit examiné par le Président de la République.

Le filtrage opéré par la chancellerie correspond d'évidence à une nécessité pratique. Il est traditionnel mais en même temps il est bien la marque d'une collaboration ministérielle, modulant le côté absolu du pouvoir présidentiel. Cependant il n'entame en rien le pouvoir du chef de l'Etat qui reste libre à tout moment d'octroyer une mesure de grâce sans avoir à rendre compte de ses motivations.

La grâce est avant tout une affaire d'opportunité.

Toutefois, en pratique, il s'avère que les critères de grâce sont divers et s'interpénètrent. Il s'agit le plus souvent de motifs d'ordre humanitaire (maladie, situation familiale ou sociale...) ou de motifs

tenant à l'intérêt social (situation régularisée, reclassement acquis, modification de la loi pénale postérieure à la condamnation...). Par ailleurs, s'il apparaît à la réflexion que des procédures non contradictoires sont exceptionnellement rigoureuses, le recours peut être pris en considération ; de même, la découverte d'éléments nouveaux n'ouvrant pas droit à révision peut rendre opportune l'atténuation de la peine.

La décision de grâce est un *acte discrétionnaire* contre lequel aucun recours contentieux ne peut être utilement exercé (cf. CE, 30 juin 1893 : S, 95, 3, 41, note Hauriou ; CE, 28 mars 1947 : S, 1947, 3, 89, concl. Celier, *Rev. sc. crim.*, 1948, p. 75, note Magnol ; CE, 8 novembre 1961 : *Lebon*, p. 936 : « Les décisions que le chef de l'Etat est appelé à prendre dans l'exercice du droit de grâce dont dépend l'exécution des peines infligées par des juridictions de l'ordre judiciaire ne peuvent pas être regardées comme des actes émanant d'une autorité administrative et ne sont pas par suite au nombre des actes dont le contrôle relève du Conseil d'Etat... »).

Les décisions prises en matière de grâce sont confidentielles et ne peuvent être divulguées aux tiers sans nécessité.

Les dossiers de grâce ne sont pas communiqués. La commission d'accès aux documents administratifs, dans sa séance du 5 juin 1986, s'est déclarée incompétente pour statuer sur la demande présentée par un requérant qui sollicitait la communication de l'avis émis par le procureur général sur son recours, au motif que « les pièces versées au dossier ne peuvent être regardées comme des actes administratifs visés par l'arrêté du 17 juillet 1978 ».

Les décrets de grâce ne sont pas publiés au *Journal officiel*.

Les mesures de grâce sont en principe individuelles. La grâce est un acte de clémence envers un condamné personnellement identifié.

Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, la grâce peut revêtir la forme d'une décision collective s'appliquant en même temps à de nombreux condamnés qui ne sont pas nommément désignés par le décret.

Abandonnée pendant les quinze premières années de la V^e République, cette pratique a été reprise par le décret du 3 octobre 1974 qui a eu pour objet de récompenser les détenus ayant observé un bon comportement lors des troubles survenus dans les établissements pénitentiaires au cours du mois de juillet 1974. De nouveaux décrets de grâces collectives ont été pris le 14 juillet 1980, puis, dans la perspective de l'amnistie traditionnelle en début de septennat, le 9 juillet 1981, et enfin le 13 juillet 1985.

Les mesures de *grâces collectives* prêtent généralement à critique parce qu'elles sont susceptibles de profiter à des condamnés qui n'ont pas de mérites particuliers et qu'elles peuvent présenter des inconvénients pour l'ordre public.

S'il a longtemps été fait un large usage du droit de grâce, la pratique actuelle se montre numériquement fort restrictive ; en effet, moins d'un millier de grâces sont accordées chaque année. C'est en vain que l'on tenterait une analyse quantitative plus poussée de la pratique de la grâce, les différences relevées d'une année sur l'autre dans le nombre des grâces accordées étant trop réduites pour être significatives. On peut toutefois observer que le nombre de grâces chute de 50 % à 75 % dans les années qui suivent les lois d'amnistie, traditionnelles en début de septennat.

Le champ de la grâce se réduit au fur et à mesure que se développent les procédures ordinaires donnant aux magistrats la possibilité d'individualiser la sanction et son exécution (dispense de peine, sursis, libération conditionnelle, relèvement d'incapacité...). A l'inverse, le domaine de la grâce peut s'étendre lorsque le législateur ou la jurisprudence restreignent les possibilités d'individualisation.

Le droit de grâce a l'avantage de permettre de tenir compte des événements survenus depuis la condamnation et d'instituer, en cas de nécessité, une certaine harmonisation, dans le sens de la bienveillance, des pénalités prononcées par des juridictions diverses dont l'optique peut être différente pour la répression d'infractions analogues.

C'est aussi une possibilité de révision de fait, opérée « à froid », de décisions prononcées parfois sous l'impulsion de la passion en période politiquement ou socialement troublée.

En revanche, le droit de grâce, s'il est utilisé de manière par trop systématique, notamment au cours de l'exécution des longues peines, peut avoir l'inconvénient d'énerver quelque peu la répression et d'introduire une certaine confusion entre le domaine du pouvoir judiciaire et celui du pouvoir exécutif.

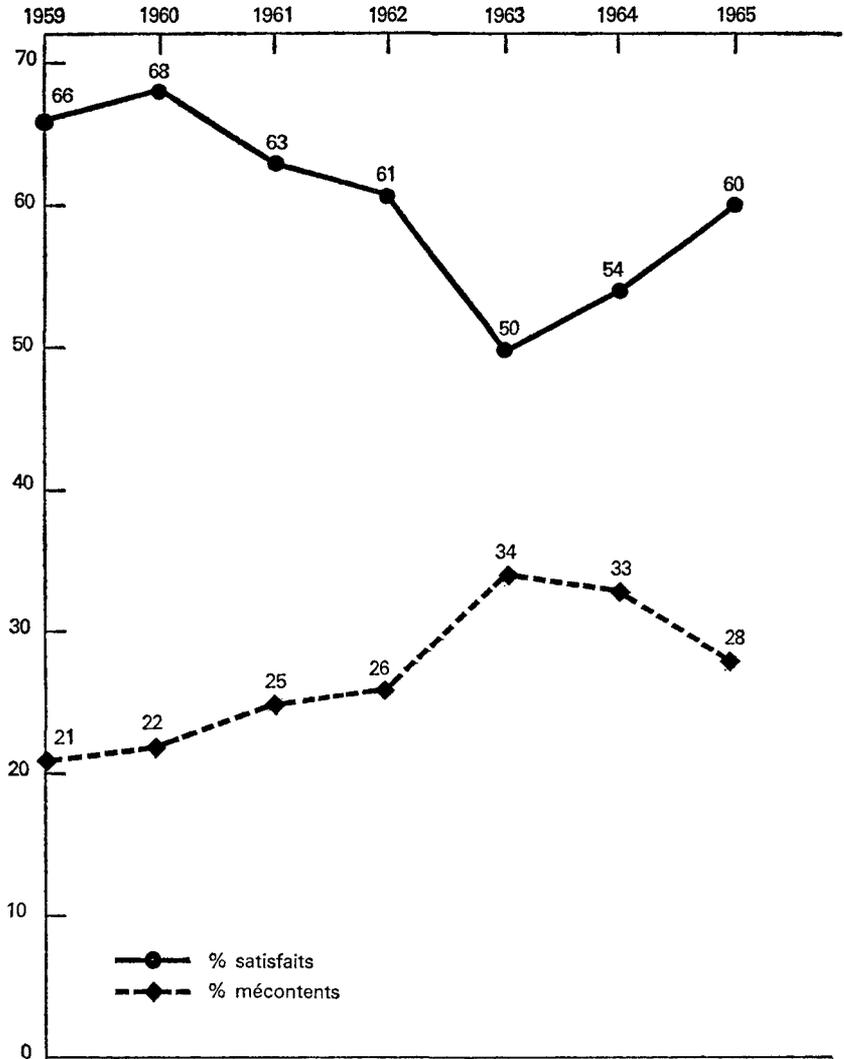
Au surplus, la libération conditionnelle influe fortement sur la pratique de la grâce et les perspectives qu'elle offre rendent souvent inopportun le recours à la grâce.

Il est certain toutefois que les avantages de la grâce l'emportent de loin sur ses inconvénients. Son existence permet souvent de mettre fin, sans publicité intempestive et sans procédure complexe, longue et aléatoire, à bien des situations douloureuses.

Données

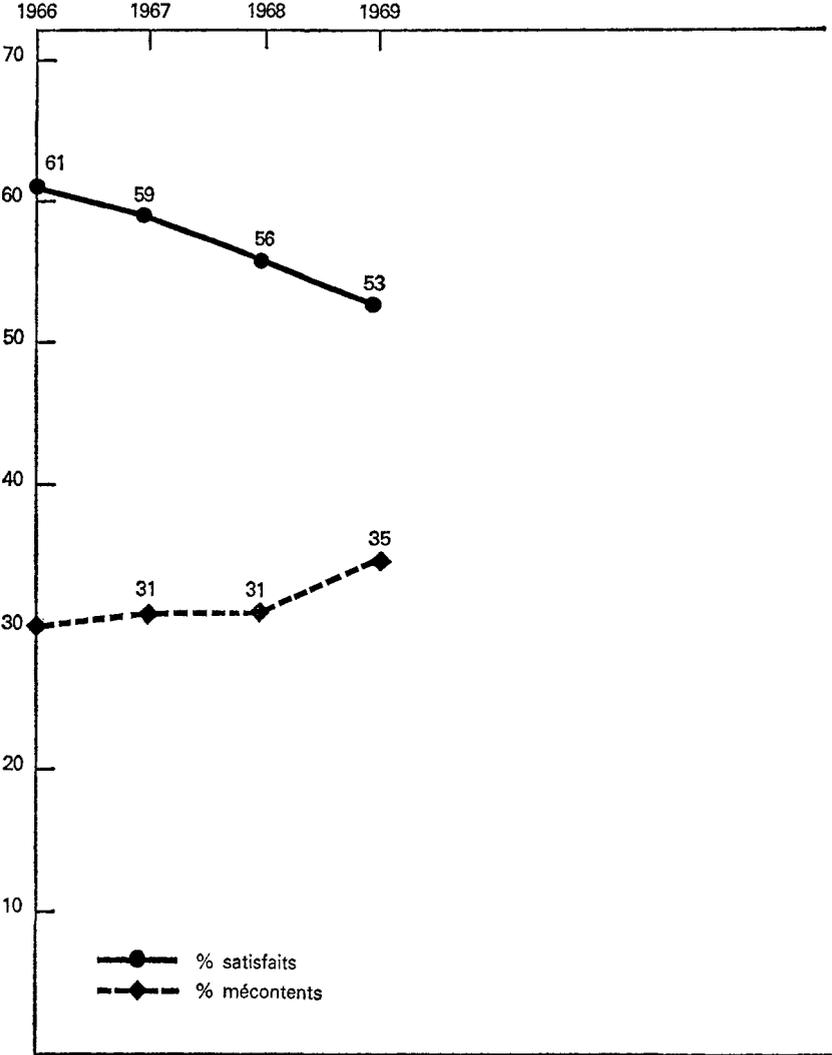
La popularité des Présidents de la V^e République

La popularité du général de Gaulle (premier septennat)

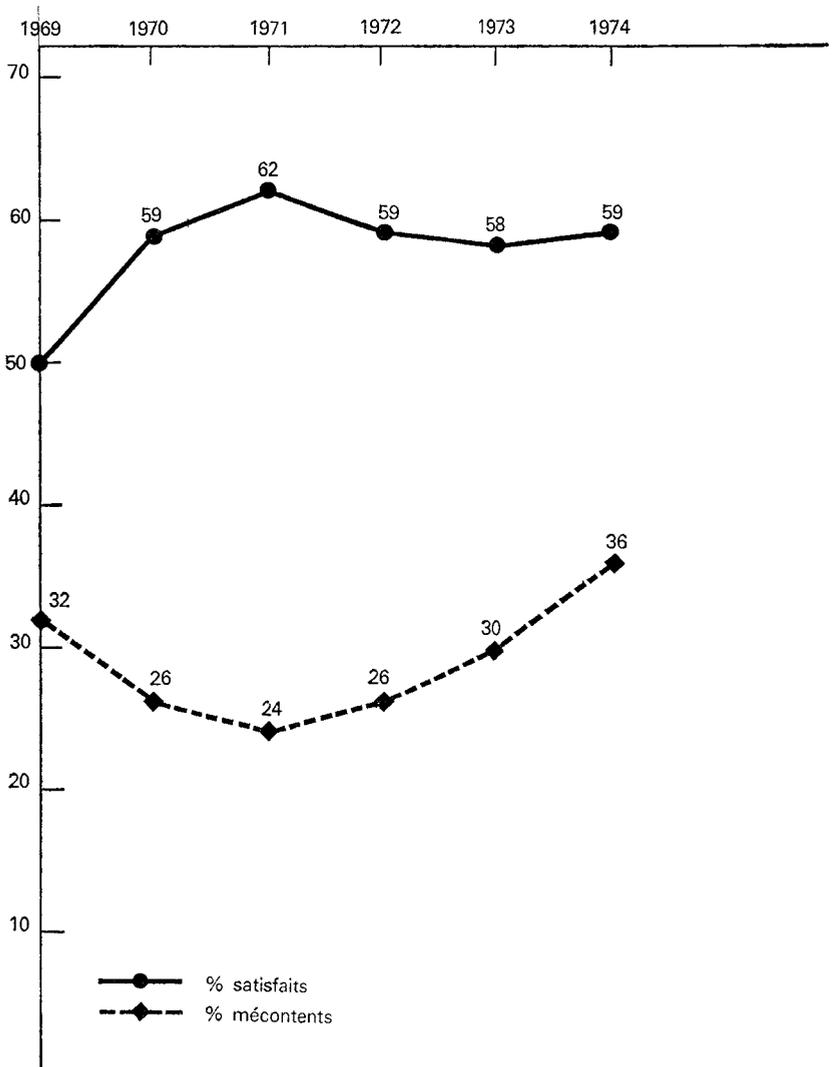


Êtes-vous satisfait ou mécontent du Général de Gaulle comme Président de la République ?
(IFOP. Moyennes annuelles)

La popularité du général de Gaulle (second septennat)

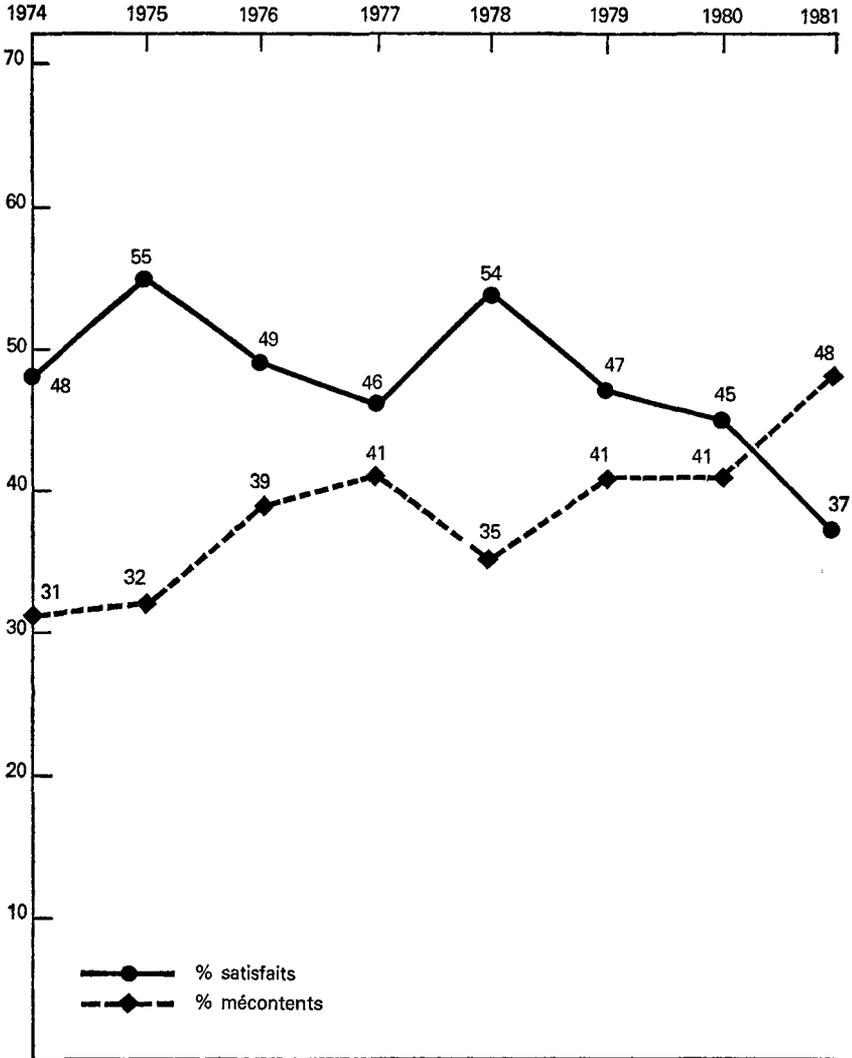


Êtes-vous satisfait ou mécontent du Général de Gaulle comme Président de la République ? (IFOP. Moyennes annuelles)

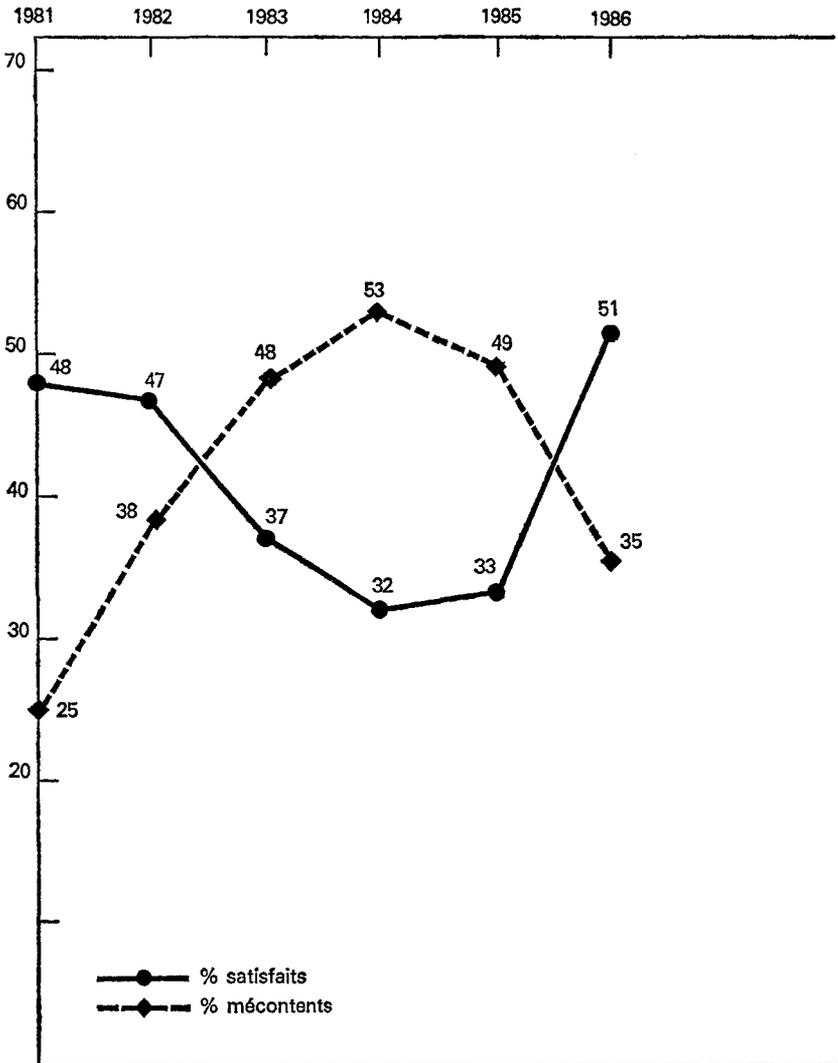
La popularité de Georges Pompidou

Êtes-vous satisfait ou mécontent de Georges Pompidou comme Président de la République ?
(IFOP. Moyennes annuelles)

La popularité de Valéry Giscard d'Estaing



Êtes-vous satisfait ou mécontent de Valéry Giscard d'Estaing comme Président de la République ? (IFOP. Moyennes annuelles)

La popularité de François Mitterrand

Êtes-vous satisfait ou mécontent de François Mitterrand comme Président de la République ?
(IFOP. Moyennes annuelles)

JOURNAL

A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel

GUY CARCASSONNE*

Rituellement victime de mauvais procès, le Conseil constitutionnel se voit épargner les bons. Ses décisions sont plus souvent contestées dans leur légitimité qu'elles ne le sont dans leur bien-fondé juridique. Or, comme il se trouve que les attaques dont il fait l'objet discréditent leurs auteurs plus que l'institution, rares sont ceux qui osent, de peur d'être assimilés à des adversaires du Conseil, mettre en cause des décisions qu'entoure une révérence proche du tabou. Cela s'aggrave encore de ce que les sentences de non-conformité sont des événements, tandis que celles de conformité sont des non-événements qui passent pratiquement inaperçus au-delà du cercle restreint des spécialistes.

Rien ne saurait cependant justifier, quelque respect qu'ils aient pour lui, que les juristes s'interdisent à l'égard du Conseil constitutionnel ce qu'ils n'hésitent pas à se permettre à l'égard du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation.

Ces précautions étant prises, les distinctions nécessaires opérées, il devient possible et souhaitable de dire clairement ce que l'on pense, à savoir que par sa décision 86-221 DC du 29 décembre 1986, rendue à propos de la loi de finances pour 1987 (1), le Conseil constitutionnel a achevé la procédure parlementaire et permis que soit portée une atteinte considérable aux droits du Parlement.

I / Cette décision porte sur la loi de finances pour 1987. L'un des moyens invoqués par les auteurs de la saisine contestait l'introduction de

* Professeur de droit public à l'Université de Reims.

(1) A laquelle, comme on le verra plus loin, la déclaration de non-conformité de « l'amendement Séguin », prononcée le 23 janvier 1987, n'a apporté qu'une atténuation plus qu'imparfaite, *JO*, p. 15801.

six articles totalement nouveaux sous forme d'amendements déposés et adoptés lors de la lecture du texte élaboré par la commission mixte paritaire (2).

Jusqu'à 1981, la pratique parlementaire, développée en marge des textes mais dans le souci d'un minimum de rigueur de la procédure, imposait à quiconque voulait introduire un article additionnel de ne le faire qu'à condition de le substituer à un autre. Le projet examiné et la loi adoptée devaient comporter le même nombre de dispositions. Il s'agissait là d'un principe constant et fermement appliqué que justifiait le souci légitime d'éviter que des dispositions nouvelles ne viennent se greffer en deuxième ou troisième lecture sans qu'elles fassent l'objet du nombre de délibérations considéré comme indispensable.

Certes, une telle rigueur pouvait occasionnellement présenter des inconvénients, mais on les jugeait moindres que ceux qui résulteraient du laxisme. Aussi l'article 108 du Règlement de l'Assemblée nationale (alinéas 2 et 4) n'autorise-t-il la discussion d'articles nouveaux qu'en vue de procéder à la coordination entre les dispositions adoptées.

Mais en 1981 le Gouvernement a introduit un article additionnel, après la réunion de la Commission mixte paritaire, lors du débat sur la troisième loi de finances rectificative pour 1981. Appelé à en connaître, le Conseil constitutionnel a relevé, dans sa décision 81.136 DC, que cet article « avait été adopté postérieurement à la réunion de la commission mixte paritaire au terme d'un examen pour lequel l'article 45 de la Constitution *ne prévoit pas de limitation à l'exercice du droit d'amendement* » (3).

Ce faisant, il étendait aux articles la solution précédemment adoptée pour les alinéas nouveaux (4). Regrettable du point de vue des intérêts de la procédure et du bicaméralisme, cette décision, ultérieurement confirmée (5), faisait naître des craintes légitimes. Ainsi un Gouvernement peu scrupuleux pourrait-il désormais minimiser le nombre des lectures prévues par l'article 45 de la Constitution : il lui suffirait de transformer un de ses projets en une série d'articles additionnels à un texte déjà examiné en commission mixte pour faire en sorte que ces dispositions nouvelles ne soient soumises qu'à une seule discussion dans chaque assemblée avant que, éventuellement, les députés soient appelés à statuer définitivement.

Il est exact que le Règlement n'ayant pas en lui-même valeur constitutionnelle, et l'article 45 ne limitant pas formellement le droit d'amendement dans cette hypothèse, le Conseil n'aurait pas eu d'autre ressource que d'en appeler à des principes généraux du droit parlementaire guidant l'interprétation de la Constitution. A supposer qu'il s'en soit soucié, à supposer

(2) On n'évoquera qu'un seul aspect de cette décision, quand bien même d'autres (et notamment l'acceptation de la remise en cause de dispositions adoptées en terme identiques par les deux chambres) justifieraient nombre d'interrogations.

(3) Décision du 31 décembre 1981, *Rec.*, p. 48.

(4) Décision 80.117 DC du 20 juillet 1980, *Rec.*, p. 41, qui se situe elle-même dans la logique adoptée dès la décision 76.74 DC du 28 décembre 1976, *Rec.*, p. 45.

(5) Décision 85.199 DC du 28 décembre 1985, *Rec.*, p. 83.

qu'il y ait songé, le Conseil constitutionnel a reculé devant cette salubre audace.

Mais, en 1981 comme en 1985, la contestation portait sur des articles additionnels introduits au cours de la lecture qui faisait suite à une réunion de la commission mixte paritaire soldée par un *échec*. Aussi pouvait-on conserver l'espoir qu'au moins resterait prohibée l'introduction de dispositions nouvelles après la réunion d'une commission mixte paritaire aboutissant à un *succès*. C'est cet espoir qu'a ruiné la décision du 29 décembre 1986.

II / Quelques observations préliminaires s'imposent. Pourquoi, en premier lieu, attacher de l'importance à la réussite ou à l'échec de la commission mixte ? Tout simplement parce que la configuration des lectures ultérieures en est toute différente. Conformément au quatrième alinéa de l'article 45, les lectures faisant immédiatement suite à l'échec de la commission mixte (ou au rejet du texte élaboré par elle), sont des lectures normales en cela principalement que les parlementaires disposent pleinement de leur droit d'amendement et de sous-amendement, sans autre limitations que celles prévues aux stades antérieurs de la discussion.

Au contraire, lorsque la commission mixte est parvenue à élaborer un texte, le troisième alinéa de l'article 45 prévoit que sont seuls recevables les amendements acceptés par le Gouvernement (et, *a fortiori*, ceux qu'il dépose lui-même). Faute de cet accord discrétionnaire, les parlementaires sont donc dans l'impossibilité d'amender les dispositions nouvelles, soumises seulement à leur approbation ou à leur rejet. Sur ces dispositions nouvelles, qui prennent abusivement la forme d'un simple amendement, qui peuvent n'avoir été déposées qu'un instant avant leur mise en discussion (6), dont la portée peut être considérable, pourront seuls prendre la parole, outre le Gouvernement et la Commission compétente, un orateur pour et un orateur contre, avant que n'intervienne le vote.

Il importe de savoir que la lecture sur le texte élaboré par une commission mixte n'occupe généralement, du fait de ces particularités de procédure et quelle que soit l'importance du projet, que quelques dizaines de minutes dans chaque assemblée, rarement plus d'une trentaine (7). Ainsi, pour prendre des exemples topiques, et sans même évoquer pour l'instant l'hypothèse de projets entiers ainsi introduits en fin de procédure, un Gouvernement pourrait, par cette méthode, rétablir ou supprimer l'impôt sur les grandes fortunes, rétablir ou abolir la peine de mort, en une lecture d'une quinzaine de minutes dans chaque assemblée, sans qu'aucun parle-

(6) Sans, éventuellement, que ces dispositions aient été examinées par la commission compétente, ni même portées à sa connaissance.

(7) Ainsi, par exemple, les lectures après réussite des commissions mixtes sur les textes relatifs à la lutte contre le terrorisme, à l'application des peines, à la lutte contre la criminalité et à la délinquance et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers ont occupé respectivement 55, 15, 25 et 45 minutes à l'Assemblée nationale le 7 août 1986.

mentaire puisse déposer le moindre amendement. Sans aller jusqu'à ces situations extrêmes, on conçoit donc tout ce que cette faculté offre de pouvoirs à un Gouvernement disposant d'une majorité disciplinée.

Mais la question se pose alors de savoir si, quelque inquiétantes que soient de telles perspectives, elles ne résultent pas de la Constitution elle-même. C'est ce que le Conseil a décidé, à tort selon nous.

III / *A priori* l'assertion peut sembler paradoxale. L'article 45, muet sur les amendements dans son quatrième alinéa, les prévoit explicitement dans le troisième qui est ici en cause. Il les prévoit, les autorise expressément, sous la seule réserve qu'ils soient acceptés par le Gouvernement.

Le problème tient ici à la définition de ce qu'est un amendement, de ce sur quoi il porte, et de la distinction entre amendement et article additionnel. Formellement, et logiquement, les articles additionnels sont présentés sous l'apparence d'un amendement. Or la Constitution ne mentionne pas le cas particulier des articles additionnels, il est tentant d'en déduire qu'ils sont à ses yeux des amendements comme les autres, répondant de ce fait aux mêmes conditions de recevabilité.

Une telle conclusion serait inexacte. Relevons en premier lieu que la Constitution ne dit pas tout et que l'absence d'une distinction secondaire n'est pas synonyme d'inexistence. Relevons en second lieu que si la Constitution est muette, l'ordonnance n° 59.2 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur les lois de finances, dont on sait qu'elle est intégrée dans le bloc de constitutionnalité, mentionne explicitement dans son article 42, et en les distinguant, les amendements et les articles additionnels.

En réalité, la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article 45 correspond à une nécessité précise. Le Gouvernement ne siège pas au sein de la commission mixte. Celle-ci pourrait donc altérer très sensiblement le sens et la portée du projet de loi qu'elle examine. Aussi est-il indispensable que le Gouvernement dispose du moyen de demander aux assemblées de revenir à une rédaction plus conforme à ses vues. C'est la raison pour laquelle le droit d'accepter (et de déposer) des amendements lui est reconnu. Mais il devrait en résulter que ce droit ne s'exerce que sur ce qui a fait l'objet des délibérations de la commission mixte, c'est-à-dire les « dispositions restant en discussion », c'est-à-dire encore, celles qui étaient déjà en débat, à l'exclusion, donc, des articles additionnels. C'est ainsi, et ainsi seulement, qu'on peut et doit entendre « aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement ».

On objectera aussitôt qu'il ne s'agit là que d'une interprétation, interprétation discutable et surtout interprétation que la clarté de l'alinéa rend inutile. Mais cette objection n'est nullement convaincante, dans la mesure où l'accueillir aboutirait à une situation absurde que la Constitution condamne.

IV / Il faut constamment garder présent à l'esprit le fait que des dispositions nouvelles ajoutées au texte élaboré par la commission mixte ne sont pas susceptibles d'amendement, sauf accord du Gouvernement.

Or le droit d'amendement des parlementaires, fondamental s'il en est, est consacré par l'article 44. Il fait l'objet d'un certain nombre de limitations, prévues par la Constitution elle-même (8), et sans doute n'y aura-t-il pas de difficulté à admettre d'une part qu'il n'est pas possible d'en limiter l'exercice au-delà de ce que les textes prévoient, d'autre part que ces limitations étant dérogoratoires à un droit général doivent, de ce fait, s'interpréter restrictivement.

Pour s'en tenir à celles qui concernent la procédure, qui seules nous intéressent ici (9), elles portent sur l'interdiction d'examen des amendements non soumis à la commission (art. 44.2), l'interdiction de vote (mais non de discussion) pour les amendements écartés par le « vote bloqué » (art. 44.3), l'interdiction de déposer des amendements, sauf accord du Gouvernement, au texte élaboré par la commission mixte (art. 45.3), l'interdiction, lorsque l'Assemblée statue en dernier ressort, de voter des amendements autres que ceux adoptés par le Sénat (art. 45.4), l'interdiction de discuter et de voter sur les amendements (mais non de les déposer) lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité (art. 49.3).

Hormis ces cas, le droit d'amendement s'exerce pleinement. Aussi peut-on relever de ce qui précède que jamais les parlementaires ne sont privés d'un droit minimum, incompressible : celui de déposer des amendements sur des dispositions qui leur sont soumises pour la première fois. Les restrictions éventuelles ne portent alors que sur le droit de les discuter ou le droit de les voter. Mais s'agissant de dispositions nouvelles, le dépôt des amendements est toujours possible, leur discussion et leur vote presque toujours.

Or admettre l'introduction d'articles additionnels au texte élaboré par la commission mixte a pour effet que des amendements ne peuvent pas même être déposés alors pourtant qu'ils portent sur des dispositions dont, par définition, l'Assemblée n'a jamais eu à connaître.

Le Gouvernement se voit donc attribuer, sans que la Constitution l'ait expressément prévu, et alors au contraire qu'elle l'a implicitement interdit, des pouvoirs parfaitement exorbitants.

V / C'est un euphémisme de dire que le texte de 1958 offre au Gouvernement un certain nombre de moyens de contraindre le Parlement. Il n'y a rien là pour nous qui soit choquant. Mais justement parce que la Constitution elle-même lui accorde nombre de privilèges, on est en droit d'attendre qu'il ne dispose que de ceux-là. Or la décision du 29 décembre a pour effet de lui en conférer un nouveau qui va encore bien au-delà de ceux qui existent.

Chacun sait que lorsque est mis en œuvre le troisième alinéa de l'article 44, si les amendements exclus du vote ne sont pas soumis au scrutin,

(8) Ou l'ordonnance organique précitée du 2 janvier 1959.

(9) Ce qui exclut les irrecevabilités de fond ou de compétence (art. 40 et 41 de la Constitution, art. 1, 18 et 42 de l'ordonnance organique, par exemple).

rien ne s'oppose en revanche à ce qu'ils soient déposés, défendus et discutés en séance publique. Dans le cadre du troisième alinéa de l'article 49, ces amendements ne sont pas non plus soumis à un vote, ne sont pas discutés, mais au moins peuvent-ils être déposés sans contrainte.

Dans le cas qui nous préoccupe, au contraire, on est en présence non plus d'un vote bloqué (art. 44.3) ni même d'un « super vote bloqué » (art. 49.3), mais d'un « Parlement bloqué » puisque confronté à des dispositions entièrement nouvelles, il ne peut ni voter des amendements, ni les discuter, ni même les déposer (10).

Ainsi l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel au troisième alinéa de l'article 45 aboutit-elle à des limitations implicites plus graves encore que celles, explicites, que la Constitution a formellement prévues.

VI / Reste alors un ultime argument : dans le cas évoqué comme dans celui des articles 44.3 et 49.3, le Parlement n'est pas aussi démuné qu'on veut bien le dire puisqu'il dispose toujours du pouvoir de rejeter ce qu'on lui a soumis. L'objection, décisive pour les articles 44.3 et 49.3, manque ici de pertinence.

Comme son nom même l'indique, le Parlement est fait pour parler. C'est un organe délibérant, ce qui signifie que s'il doit en fin de compte décider, il le fait toujours après qu'une discussion a permis d'éclairer ses choix. Remettre cela en cause c'est s'attaquer aux fondements même du système parlementaire. Et d'ailleurs la totalité du droit parlementaire, dans la Constitution comme dans les Règlements, s'inspire de cette conception consubstantiellement liée à la démocratie elle-même.

Or, quand un vote est bloqué, les amendements déposés, discutés, ont autorisé ou enrichi un débat véritable, ont permis qu'un vide soit décelé, une erreur réparée, une objection évoquée, et tous les arguments invoqués. Cela fait, lorsque les parlementaires finalement se prononcent, ils le font éclairés par ces échanges.

Quand le Gouvernement engage sa responsabilité, le dépôt d'une motion de censure est possible. A l'occasion de sa discussion rien ne s'oppose à l'expression de toutes les opinions, qui peuvent porter sur la censure mais également sur le texte dont le sort est ainsi lié, et c'est en pleine connaissance de cause, de tous les aspects de la cause, que les députés statuent.

Rien de tel dans l'hypothèse désormais autorisée. Sur le ou les amendements portant article additionnel, peuvent s'être seuls exprimés le Gouvernement, la commission compétente, un orateur pour et un orateur contre, sans qu'aucun sous-amendement déposé ou discuté ait permis que par écrit ou oralement soient exposés des arguments, soulevés des problèmes, même ceux que dicteraient le plus simple bon sens.

(10) Et si, par mansuétude ou par prudence, le Gouvernement acceptait le dépôt et l'adoption de certains sous-amendements, seule pourrait en bénéficier la première assemblée saisie, la seconde n'ayant de choix qu'entre accepter ou rejeter le tout.

Si jamais Parlement a effectivement mérité le nom de chambre d'enregistrement, c'est bien celui appelé à trancher sans avoir débattu. Le voilà réduit au simple rôle de machine à voter. On n'ose songer à tous les excès auxquels la faculté ainsi offerte au Gouvernement pourrait, ou pourra, donner lieu. La discipline d'une majorité automatique et la complaisance du Conseil constitutionnel donnent de l'article 45 une interprétation qui revient à dire que le Gouvernement peut faire ce qu'il veut, comme il veut, quand il veut.

VII / Du moins est-ce là ce que l'on doit déduire de la décision en cause. Mais celle rendue le 23 janvier 1987 (11), qu'on la déplore ou qu'on s'en félicite, peut-elle contribuer à calmer quelques appréhensions ? A peine.

La similitude du problème et l'identité des termes font de cette décision la suite de celle du 29 décembre. A cette date, si le Conseil avait admis la régularité des articles additionnels au texte élaboré par la commission mixte, il avait toutefois fixé une réserve en énonçant que ces adjonctions à un projet ne sauraient « ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet ou leur portée, les limites inhérentes au droit d'amendement ».

Et c'est pour avoir excédé ces limites que fut sanctionné l'amendement par lequel M. Séguin avait introduit, en lecture après succès de la Commission mixte, l'intégralité d'une ordonnance que le Président de la République avait refusé de signer.

Ainsi une limite est posée. Elle correspond à une réalité que suffisent à attester les différences entre les articles 39 et 44 de la Constitution. Mais du choix ainsi fait deux conséquences se déduisent.

La première est que le Conseil constitutionnel a déplacé le débat. D'un problème de temps — jusqu'à quel moment peut être introduite une disposition totalement nouvelle — il a fait un problème de volume — jusqu'à quelle ampleur une adjonction ou une modification peut prendre la forme d'un amendement. Ce faisant, il laisse entier le problème traité : même si elle est de faible portée ou d'objet limité, et à plus forte raison si elle ne l'est pas tout à fait, une disposition nouvelle introduite tardivement échappera toujours à ce que devrait être l'exercice normal du droit d'amendement. Or, quand le Gouvernement transforme précocement un projet de loi en amendements à un autre, il ne porte atteinte à aucun intérêt majeur, si se déroulent normalement, avec exercice du droit d'amendement et de sous-amendement, les lectures prévues par l'article 45 (12). Lorsqu'en revanche il introduit

(11) Rendue à propos de la loi portant diverses mesures d'ordre social, *JO*, p. 925.

(12) Ainsi lorsque le Gouvernement a introduit par amendements au projet de loi portant diverses mesures d'ordre social les dispositions substantielles d'un autre projet de loi sur le rétablissement du secteur privé dans les hôpitaux publics, ce dont, d'ailleurs, le Conseil constitutionnel aurait pu s'offusquer en bonne cohérence.

des articles additionnels tardifs, c'est aux droits les plus fondamentaux du Parlement qu'il porte les atteintes qu'on vient de détailler.

La seconde conséquence n'est pas moins importante. Refuser les adjonctions tardives, comme incite à le faire une interprétation adéquate de l'article 45, permet de mettre en œuvre un critère simple et objectif. Refuser les innovations sortant des limites inhérentes au droit d'amendement amène le Conseil constitutionnel à un choix subjectif, à substituer sa propre appréciation à celle du Parlement. Le faire est son devoir, comme celui de tout juge constitutionnel, quand il n'a pas d'autre voie. Ici, il en existait une qu'il a fermée lui-même.

Ainsi l'émotion qu'ont cru devoir manifester les Présidents des assemblées aurait convaincu davantage si elle avait porté sur la décision de conformité du 29 décembre 1986 par laquelle la procédure parlementaire fut discrètement estourbie sans qu'ils y réagissent.

Il reste que si la limite imposée en décembre, opposée en janvier, est intrinsèquement critiquable, au moins a-t-elle les vertus d'un pis-aller. La censure toujours à craindre introduit un élément d'insécurité qui, peut-être, incitera les gouvernements à quelque prudence. On se console comme on peut.

Repères étrangers

(1^{er} octobre - 31 décembre 1986)

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT

AUTRICHE

23 novembre : Le Parti socialiste autrichien (SPÖ) au pouvoir depuis seize ans arrive en tête lors des élections au Conseil national (*Nationalrat*), devançant de justesse le Parti populiste (ÖVP). Mais le grand vainqueur semble sans conteste le Parti libéral (FPÖ) de Jörg Haider qui double ses voix, ce succès lui permettant de jouer un rôle charnière entre les deux grands partis à défaut d'une grande coalition qui a beaucoup de difficultés à naître sous la direction du chancelier sortant, Franz Vranitzky. Les Verts entrent pour la première fois au Parlement à l'occasion de ces élections provoquées par la dissolution intervenue au lendemain de l'élection du populiste Kurt Waldheim à la Présidence de la République et de la rupture de la petite coalition SPÖ-FPÖ (voir notre précédente chronique).

PARTIS	Suffrages	%	Sièges obtenus	Sièges par rapport à 1983
SPÖ (Parti socialiste d'Autriche)	2.049.497	43,33	80	- 10
ÖVP (Parti populiste autrichien)	1.952.577	41,29	76	- 5
FPÖ (Parti libéral d'Autriche)	459.609	9,72	18	+ 6
GAL (Liste verte alternative)	218.879	4,63	9	+ 9
KPÖ (Parti communiste d'Autriche)	34.038	0,72	0	0
Divers	14.636	0,31	0	0

(Le Monde, 25 novembre.)

BRÉSIL

15 novembre : 30 partis participaient à la première consultation électorale organisée depuis que les militaires ont abandonné le pouvoir en mars 1985. Elle concernait les 23 postes de gouverneurs, les 487 députés

de l'Assemblée, 49 des 72 sénateurs et 953 députés des Etats. Ces élections permettront la formation d'une Assemblée constituante qui réunira députés et sénateurs, ceux-ci devant élaborer une nouvelle Constitution en remplacement de celle de 1967, modifiée notamment en 1969. Le Parti du Mouvement démocratique brésilien (PMDB) en enlevant 22 sièges de gouverneurs et la majorité absolue des sièges de députés remporte une victoire écrasante qui conforte le Président José Sarney, au pouvoir à la suite du décès, le 21 avril 1985, du Président élu Tancredo de Almeida Neves. Le PMDB devance très largement son allié au sein de la coalition gouvernementale, le PFL (Parti du Front libéral).

(*Le Monde*, 13 et 19 novembre.)

ÉTATS-UNIS

4 novembre : Le Président Ronald Reagan subit un échec à l'occasion des *mid term elections*. Les démocrates conservent la majorité à la Chambre des Représentants et acquièrent celle du Sénat. Cependant, les Républicains accroissent le nombre de leurs gouverneurs. Le taux de participation (37,3 %) aux élections pour le C^e Congrès des Etats-Unis est le plus faible enregistré depuis 1942 (v. *infra*, tableau p. 176).

(*Le Monde*, 7 novembre ; *Le Figaro*, 6 novembre ; *Libération*, 4 novembre.)

ISRAËL

20 octobre : Conformément à l'accord conclu en septembre 1984 entre le Parti travailliste et le Likoud, le travailliste Shimon Peres cède le poste de Premier ministre à Yitzhak Shamir, leader du Likoud, afin que celui-ci dirige le deuxième cabinet d'Union nationale. La « rotatzia » (cette cohabitation à l'israélienne) a donc joué. Elle était apparue nécessaire au lendemain des élections du 23 juillet 1984 à l'issue desquelles les deux formations avaient obtenu le même nombre de députés (41). Le cabinet, constitué d'un nombre égal de représentants des deux partenaires, a obtenu la confiance de la Knesset par 82 voix contre 17 et 3 abstentions. Il devrait rester en fonctions jusqu'en novembre 1988.

(*Le Monde*, 7 et 21 octobre ; *Libération*, 14 octobre.)

ROUMANIE

23 novembre : Le Président Nicolae Ceausescu soumet à référendum (plébiscite) une réduction de 5 % du budget militaire. A cette occasion l'âge du vote est abaissé de 18 à 14 ans et le vote — public — se déroule sur les lieux de travail. La participation a été de 99,9 %.

(*Libération*, 22 et 23 novembre.)

Lettre des Etats-Unis :
Le novembre noir
*du Gouvernement Reagan**

JOHN T. S. KEELER

Au début novembre 1986, le Président Reagan bénéficiait de 67 % d'approbation dans les sondages et achevait une tournée électorale l'ayant conduit à soutenir des candidats républicains dans 22 Etats et tenter de transformer les élections générales du 4 novembre en un référendum sur sa présidence. Reagan et les Républicains s'attendaient tout à fait à perdre des sièges à la Chambre des Représentants, puisque tel est le destin habituel du parti du Président lors des élections à mi-mandat, mais ils espéraient ardemment conserver l'étroite majorité qu'ils détenaient au Sénat depuis 1980. A chaque étape des 40 000 km de son périple, Reagan exhortait les électeurs à ne pas faire de lui un « président pour six ans » à travers l'élection d'un Sénat démocrate, qui s'allierait à la Chambre démocrate pour bloquer les initiatives pendantes sur son agenda, comme il en va souvent dans la version américaine de la cohabitation. Les plus optimistes des leaders républicains espéraient aussi que la dernière élection reaganienne — c'est ainsi que le Président présentait le combat, implorant les électeurs de voter pour lui une fois encore en soutenant ses amis dans chaque localité — les rapprocherait de leur but : le réaligement républicain au niveau des Etats. Ce but avait presque été atteint pendant la présidence de Nixon, mais *la nouvelle majorité républicaine* prévue par Kevin Phillips dans un livre célèbre de 1969 fut compromise par Watergate. Au moment des élections de 1986, les charmes de la présidence reaganienne semblaient avoir enfin exorcisé le fantôme de ce scandale et permis aux Républicains de regarder l'avenir avec confiance (1).

* Traduit de l'américain par Olivier Duhamel.

(1) Elizabeth Drew, *Letter from Washington*, *New Yorker*, 24 novembre 1986, p. 126-127 ; William Schneider, *Return to Normalcy*, *National Journal*, 8 novembre 1986, p. 2709.

Ce qu'un mois peut changer ! A la fin novembre, les rêves du réalig-nement américain et les perspectives d'une canonisation de Ronald Reagan se sont brisés à la suite de deux chocs imprévus.

Premièrement, bien que les élections aient apporté quelques bonnes nouvelles au GOP (2), leur principal résultat fut d'accorder une solide majorité sénatoriale aux Démocrates (55 contre 45). Ronald Brownstein souligne dans le *National Journal* que « même les démocrates les plus partisans n'ont jamais cru qu'ils reprendraient le Sénat avec une telle avance ». Cela ne signifie pas seulement que « la révolution reaganienne » risque de rencontrer des obstacles législatifs insurmontables dans les deux années à venir, mais aussi que l'image de magicien politique attachée au Président est sérieusement remise en question, puisqu'on ne dénombre que 4 victoires parmi les 13 candidatures au Sénat ayant reçu son soutien dans les quinze derniers jours de la campagne. Deuxièmement, au moment même où les démocrates enhardis exposaient leurs plans pour le nouveau Congrès, la nation était atteinte par la révélation de ventes clandestines d'armes à l'Iran, ce qui apparut rapidement comme le scandale politique le plus considérable depuis Watergate. Un sondage réalisé le 30 novembre révéla que les approbations de Reagan avaient chuté de 67 % à 46 %, ce qui représente la plus forte baisse mensuelle de popularité jamais enregistrée. Cette chronique examinera ces deux événements clés du novembre noir de l'Administration Reagan et recherchera leurs implications pour l'avenir de la politique américaine (3).

LES ÉLECTIONS A MI-MANDAT

L'attention portée aux échecs républicains ne doit pas cacher que les élections à mi-mandat ont offert quelques résultats réconfortants au GOP. Au premier rang de ceux-ci, figure le gain de 8 sièges de gouverneurs. Les victoires républicaines sont particulièrement importantes en Alabama — il s'agit du premier succès républicain depuis la Reconstruction (1865-1877) — et dans les deux Etats très peuplés de la ceinture ensoleillée, le Texas et la Floride. Les sortants des deux partis ont bien réussi : 10 des 12 démocrates et tous les 5 républicains ont été réélus. Dans les 19 Etats où les sortants soit s'étaient retirés soit ne pouvaient se représenter du fait des règles locales, les républicains sont passés de 4 à 10 sièges de gouverneur. Au total, les élections de 1986 confèrent aux républicains 24 gouverneurs sur 50, ce qui est leur score le plus élevé depuis 1969. Aussi frappant que ce résultat puisse paraître, des spécialistes de l'analyse électorale comme William Schneider ont noté qu'il correspond moins à un pas vers le « réalig-nement » qu'un « retour à la normale » (4). Le principal effet

(2) Great Old Party, surnom du Parti républicain.

(3) Ronald Brownstein, End of the Road, *National Journal*, 8 novembre 1986, p. 2670 ; *New York Times*, 2 décembre 1986.

(4) Schneider, p. 2708.

des élections des gouverneurs de 1986 fut de défaire le raz de marée démocrate de 1982, année de récession économique qui fit perdre aux républicains 7 sièges de gouverneur (voir tableau 1).

Pour ce qui concerne deux autres élections, celles à la Chambre des Représentants et celles aux assemblées des Etats, les républicains purent se consoler par le fait que leurs pertes ont été inférieures à la moyenne habituelle. Le GOP ne conquiert que 177 sièges de députés (41 %) au C^e Congrès, mais ceci correspond à la deuxième plus faible perte des sièges depuis 1938 lors des élections à mi-mandat par le parti occupant la Maison-Blanche (— 5 sièges).

Le Parti démocrate ne perdit que 4 sièges sous Kennedy en 1962 et gagna 9 sièges sous Roosevelt en 1934 ; la moyenne des pertes du parti du Président aux élections à mi-mandat s'établit à 36 pour la période 1938-1982, et le GOP avait perdu 26 sièges sous Reagan en 1982. Les experts ont attribué les faibles pertes subies par le GOP à la popularité de Reagan, à la situation économique plutôt favorable et à l'absence de grands enjeux nationaux ; ils ont également noté ironiquement que les républicains ont profité de leur « échec dans la conquête de nombreux sièges de députés en 1984, malgré le raz-de-marée électoral que fut la réélection de Reagan », ce qui impliquait qu'il « y eût relativement peu de nouveaux élus républicains en position de faiblesse et prêts à être battus par les démocrates » (5).

Le trait le plus significatif des élections à la Chambre des Représentants réside peut-être dans la réélection de 98 % des sortants ; le précédent record datait de 1968 (96,8 %) et le taux moyen de réélection entre 1946 et 1986 s'établit à 90,9 %. On ne trouve qu'un sortant démocrate parmi les 232 battus, et 5 parmi les 161 républicains. La sécurité de la plupart des circonscriptions électorales dessinées par les législateurs des Etats est un des facteurs explicatifs du succès électoral des sortants, mais les experts s'accordent à considérer que les avantages matériels croissants dont profitent les sortants vont bien au-delà.

« Des frais de déplacement ont été accordés dans le milieu des années soixante et n'ont cessé d'augmenter » note un article récent du *Congressional Quarterly*, « de même que les indemnités pour d'autres dépenses liées à l'activité professionnelle comme la location de bureaux, l'achat d'ordinateurs ou de fournitures de bureau, le recrutement de personnel ». Et comme l'a souligné Elizabeth Drew dans le *New Yorker*, « les contributions des comités d'action politique (PAC) aux campagnes des députés ont augmenté de 20 % en deux ans, 81 % de ces sommes allant aux sortants ». Il est clair que ce poids de la prime aux sortants constitue un puissant obstacle aux espoirs républicains de reconquérir prochainement ne serait-ce que la courte majorité à la Chambre qu'ils obtinrent pour la

(5) Jacqueline Calmes, House Incumbents Achieve Record Success Rate in 1986, *Congressional Quarterly*, 15 novembre 1986, p. 2892 ; Richard Cohen, Back in the Saddle, *National Journal*, 8 novembre 1986, p. 2677.

TABLEAU 1. — Les résultats des élections de 1986

Sénat						
	Total des sièges			Sièges renouvelés en 1986		Suffrages exprimés (en millions)
	Avant	Après	Evo- lution	Avant	Après	
Démocrates	47	55	+ 8	12	20	23,9 (50,85 %)
Républicains	53	45	— 8	22	14	23,1 (49,15 %)
Chambre des représentants						
	Avant	Après	Evo- lution	Suffrages exprimés		
Démocrates	253	258	+ 5	27,4 (53 %)		
Républicains	182	177	— 5	24,6 (47 %)		
NB. — Le pourcentage national des suffrages exprimés fut de 38,7 % des électeurs, moindre qu'en 1982 (41,1 %), mais plus élevé qu'en 1978 (37,5 %).						
Gouverneurs						
	Total des sièges			Sièges renouvelés en 1986		
	Avant	Après	Evolution	Avant	Après	
Démocrates	34	26	— 8	27	19	
Républicains	16	24	+ 8	9	17	
Assemblées d'Etat						
	Chambres basses			Chambres hautes		
	Avant	Après	Evo- lution	Avant	Après	Evo- lution
Démocrates	3 111	3 289	+ 178	1 184	1 185	+ 1
Républicains	2 320	2 170	— 150	759	754	— 5
				Avant	Après	
Etats dans lesquels les démocrates contrôlent les deux chambres				26	28	
Etats dans lesquels les républicains contrôlent les deux chambres				11	10	
Etats dans lesquels chaque parti contrôle une chambre				12	11	
NB. — Un Etat (le Nebraska) a une seule chambre, non partisane.						

Sources : *New York Times*, 6 novembre 1986 ; *Congressional Quarterly*, 15 novembre 1986, p. 2893-2895 ; *National Journal*, 8 novembre 1986, p. 2671.

dernière fois en 1952, entraînés par le raz-de-marée de la victoire présidentielle d'Eisenhower (6).

Les élections aux assemblées des Etats ont donné des résultats très semblables à celles des Représentants : les démocrates ont renforcé leur position dominante, mais moins qu'on aurait pu le croire à partir des précédents historiques. De 1958 à 1982, le GOP a perdu en moyenne 447 sièges aux assemblées des Etats lors des élections à mi-mandat intervenues durant la présidence d'un républicain. En 1986, les démocrates n'ont gagné que 179 sièges. La dernière élection reaganienne étant maintenant derrière eux, les démocrates contrôlent ainsi 60 % de l'ensemble des sièges aux chambres basses et hautes, ils ont la majorité dans 66 des 99 chambres, et une majorité dans les deux chambres dans 28 Etats. On voit ici encore l'ampleur de la tâche qui attend les Républicains en quête de réaligement.

Aussi récemment qu'en 1968, le GOP contrôlait une majorité d'assemblées d'Etat et seulement deux Etats de moins que les démocrates, mais l'ère Reagan elle-même n'a pas suffi à réparer les dégâts de l'année du Watergate (1974) où les républicains perdirent la majorité dans 9 chambres basses et 11 Sénats d'Etats (7).

Aussi décourageants que purent apparaître aux républicains de nombreux aspects de l'élection de 1986, ils pouvaient trouver quelque satisfaction dans le constat que bon nombre de démocrates leur firent concurrence parce qu'ils semblèrent avoir abandonné leurs principes traditionnels du New Deal. Presque tous les journalistes ont dit que cette campagne fut sans enjeux nationaux, mais, comme l'ont expliqué Mark Penn et Douglas Schoen, ceci signifie surtout qu'à la différence de ce qui s'est passé en 1982 et 1984, les démocrates n'ont pas été capables de mener une attaque frontale contre Reagan ou le reaganisme. S'agissant de questions clés comme les impôts, les dépenses publiques ou la défense nationale, la plupart des candidats démocrates se sont efforcés de capter « la rhétorique, les idées et les politiques qui ont porté Ronald Reagan à la Maison-Blanche ». Tandis que les républicains y voyaient surtout une bataille pour gagner des sièges, les ralliements des démocrates aux politiques du « moi-aussi » attestèrent que le GOP avait au moins gagné sur les principes philosophiques (8).

Un grand nombre des 226 référendums ou initiatives populaires qui eurent lieu le 4 novembre dans 43 Etats ont montré cet impact du reaganisme sur l'ordre du jour politique. Aucune mesure antifiscale aussi radicale que la proposition n° 13, votée en 1978 par les Californiens, n'est passée, mais des limitations d'impôt ont été adoptées en Californie (l'exigence d'une

(6) Calmes, p. 2891-2892 ; Drew, p. 127.

(7) Ronald Brownstein, *The Big Sweep*, *National Journal*, 8 novembre 1986, p. 2717 ; Peter Bragdon, *Democrats Extend Dominance in the States*, *Congressional Quarterly*, 15 novembre 1986, p. 2893.

(8) *New York Times*, 9 novembre 1986 ; *Wall Street Journal*, 4 novembre 1986.

approbation populaire préalable pour la création ou l'augmentation de certaines taxes), au Montana (le gel des taxes sur la propriété au niveau de 1986) et au Massachusetts (la limitation des augmentations d'impôts au niveau des augmentations de salaires). Parallèlement au tabou s'il en fut qu'est devenue la hausse des impôts, une tendance récente se développe pour admettre l'usage de loteries afin de recueillir des fonds pour les Gouvernements locaux. Des propositions de loterie ont été approuvées dans cinq États (Floride, Idaho, Kansas, Montana et Dakota du Sud), une seule ayant échoué (Dakota du Nord). 27 États au total ont dorénavant recours à ce procédé contre une poignée en 1980. Au Vermont, un coup d'arrêt a été porté au mouvement féministe, avec l'échec d'une proposition d'amendement constitutionnel consacrant l'égalité des droits entre hommes et femmes (52 % contre, 48 % pour). Cependant, des propositions visant à interdire ou limiter l'utilisation de fonds publics en matière d'avortement ont été repoussées au Massachusetts, dans l'Oregon et dans le Rhode Island. Les Californiens ont repoussé, à 3 contre 1, une proposition de mise en quarantaine des victimes du SIDA, mais ils ont adopté la consécration de l'anglais comme seule langue officielle de l'État (en protestation contre cette mesure qu'ils jugent « sectaire et xénophobe », les éditeurs étudiants du journal de Berkeley, l'Université de Californie, ont appelé « tous les Californiens à y désobéir activement » et ont commencé à imprimer le titre de leur journal en espagnol). Les électeurs de Californie ont également capté l'attention nationale et les applaudissements des conservateurs en faisant échec à la tentative du président de la Cour suprême de l'État — Rose Bird — d'obtenir un nouveau mandat de douze ans. Ce vote était considéré comme un référendum sur la peine de mort, car Bird avait suscité la controverse en se prononçant contre la totalité des 61 peines de mort prononcées par des Cours inférieures depuis sa nomination en 1977 (9).

A la différence de la plupart des aspects de l'élection du 4 novembre discutés précédemment, les résultats des compétitions pour le Sénat ont été un désastre total pour Reagan et les républicains. Les Américains, lorsqu'ils contemplèrent les informations à la télévision, ne purent s'empêcher de penser que la bonne étoile du Président était soudainement ternie, car les candidats démocrates contre lesquels il avait dirigé sa campagne obtenaient, Etat après Etat, presque toutes les victoires les plus serrées. Alors qu'en 1980, les Républicains l'avaient emporté dans 11 des 14 élections sénatoriales s'étant jouées à 52 % ou moins, en 1986, les démocrates ont gagné 9 des 11 compétitions de ce type. Recueillant un total de 51 % des voix dans les 34 élections sénatoriales, les démocrates obtiennent 20 sièges — un gain net de 8 — et une majorité de 55 sénateurs contre 45 dans le C^o Congrès. Les Républicains s'attendaient à un recul, puisqu'ils détenaient la grande majorité des sièges soumis à renouvellement (22 sur 34) et se retrouvaient, de ce fait, vulnérables, comme les démocrates pour les

(9) *New York Times*, 6 novembre 1986 ; Rhodes Cook, *Democrats Ride a Familiar Tide*, *Congressional Quarterly*, 15 novembre 1986, p. 2897.

TABLEAU 2. — *Profil sociologique des électors lors des élections au Congrès (1982-1986)*

% en 1986 Total	1982		1984		1986	
	Démocrate	Républicain	Démocrate	Républicain	Démocrate	Républicain
	57	43	51	49	52	48
48	55	45	48	52	51	49
52	58	42	54	46	54	46
87	54	46	46	54	49	51
8	89	11	92	8	86	14
3	75	25	69	31	75	25
16	59	41	51	49	51	49
32	54	46	54	46	52	48
24	56	44	50	50	54	46
28	58	42	48	52	52	48
26	65	35	54	46	52	48
37	49	51	50	50	53	47
12	59	41	52	48	56	44
25	53	47	48	52	51	49
46	43	57	38	62	43	57
32	63	37	58	42	55	45
4	82	18	70	30	70	30
8						
					31	69
15	73	27	63	37	56	44
26	60	40	54	46	53	47
21	56	44	50	50	52	48
21	49	51	47	53	53	47
17	37	63	39	61	47	53
29			48	52	50	50
14			53	47	54	46
14	64	36	58	42	55	45
13			48	52	50	50
2			59	41	57	43
11			58	42	62	38
2	71	29	70	30	63	37
19	61	39	48	52	52	48
16	80	20	76	24	71	29
46	60	40	57	43	58	42
34	35	65	31	69	35	65
58	31	69	21	79	35	65
30	89	11	93	7	83	17

Source : *New York Times*, 6 novembre 1986. Les données proviennent des sondages effectués par le *New York Times/CBS News* le jour de l'élection.

sièges de Gouverneurs. Aucun analyste n'avait cependant prévu un revers de cette ampleur (10).

Les démocrates ont trouvé particulièrement encourageant d'avoir pu conquérir 4 sièges sénatoriaux à la fois dans le Sud (Floride, Alabama, Georgie, Caroline du Nord) et dans l'Ouest (Washington, Nevada, Dakota du Nord, Dakota du Sud), deux régions dans lesquelles le Parti démocrate n'était pas bien portant ces dernières années. Des difficultés économiques locales ont aidé les démocrates dans nombre de ces Etats (par exemple la crise de l'agriculture dans les Dakota). Dans les cas du Washington et du Nevada, les candidats républicains ont été gênés par le fait que l'Administration Reagan avait choisi ces Etats comme dépotoirs pour les déchets nucléaires. Dans les Etats du Sud — et ailleurs — les électeurs noirs, catégorie la plus fidèle dans l'électorat démocrate (voir tableau 2) ont apporté une contribution cruciale pour battre les républicains.

Ces derniers ont par exemple obtenu une majorité chez les électeurs blancs en Alabama (61 %), Caroline du Nord (56 %) ou Californie (juste en dessous de 50 %), mais perdu l'élection de par leur incapacité à attirer plus de 7 à 10 % du vote noir. Les Noirs ont peut-être éprouvé quelque déception à la suite du désengagement relatif des démocrates à l'égard de leur programme traditionnel d'Etat-providence, mais ils ont continué de considérer le parti de Reagan comme celui qui, de loin, prenait le moins en compte leurs intérêts.

Bien que certains des nouveaux démocrates au Sénat — spécialement dans le Sud — soient presque aussi conservateurs que les Républicains qu'ils ont battus, nul ne doute que la majorité démocrate au Sénat constituera un lourd obstacle à franchir pour les initiatives législatives de l'Administration Reagan (11) dans les deux ans à venir. L'on s'attend à ce que le nouveau leader de la majorité sénatoriale Robert Byrd, de la Virginie de l'Ouest, travaille avec le successeur de Tip O'Neill au poste de Speaker de la Chambre, Jim Wright, du Texas, pour fixer l'ordre du jour du Congrès et contraindre l'Administration à accepter, fût-ce à contrecœur, des compromis législatifs. En outre, les démocrates devant prendre le 6 janvier 1987 la présidence de commissions décisives du Sénat seront enclins à utiliser leur pouvoir considérable pour rendre plus difficile le processus de confirmation des nominations reaganiennes, engager des enquêtes sur la faisabilité de l'Initiative de Défense Stratégique (« la guerre des étoiles ») et examiner de très près quantité d'autres affaires, des politiques de l'Etat-providence aux enjeux les plus chauds pour Washington, comme l'affaire des ventes d'armes à l'Iran et son lien avec la lutte des Contras contre le Gouvernement du Nicaragua (12).

(10) Cohen, p. 2677 ; *El Diario Californio*, 21 novembre 1986.

(11) *New York Times*, 6 novembre 1986 ; Cohen, p. 2677.

(12) Janet Hook, *Senate Democrats Avert Fight, Plan Agenda*, *Congressional Quarterly*, 15 novembre 1986, p. 2885-2888 ; Drew, p. 128-131.

L'IMPACT DU SCANDALE DE L' « IRANGATE »

La perte du Sénat suffit à elle seule, aux yeux de beaucoup, pour obliger Ronald Reagan à subir dans la frustration ses deux dernières années à la Maison-Blanche, comme beaucoup de Présidents « canards boiteux » l'ont fait avant lui. Toutefois, le sentiment prédominait qu'il était sûr de laisser derrière lui le fabuleux héritage du « Président le plus influent depuis cinquante ans ». Un article publié cet été dans le *New York Times Magazine* estimait que Reagan laisserait le souvenir de l'homme qui « a restauré l'idée qu'un leader est une force, la Maison-Blanche une institution, le conservatisme un pouvoir ». Le sentiment prévalait également que ce Président effectif et à principes, qui avait permis aux Américains de reprendre confiance en leur pays, était destiné à laisser derrière lui un Parti républicain rénové, débarrassé des taches de Watergate et Nixon. Un ancien conseiller de Jimmy Carter affirmait : « Il faudrait un candidat extraordinaire et un concours de circonstances pour que les démocrates puissent gagner la Présidence dans un avenir prévisible » (13).

Les démocrates n'ont peut-être pas pour l'instant un candidat extraordinaire, mais ils ont déjà tiré profit d'événements extraordinaires qui semblent devoir sans aucun doute handicaper le Président pour les deux ans qui viennent, augmenter les chances des démocrates à l'élection présidentielle de 1988 et ternir l'héritage de Reagan. Juste après les élections de mi-mandat, des sources libanaises ont allégué que l'Administration Reagan avait secrètement expédié des armes en Iran. Le 13 novembre, le Président était obligé de reconnaître publiquement la véracité de l'histoire, mais il dénia ce qui semblait évident aux yeux de beaucoup — à savoir que les armes avaient été envoyées en Iran dans le cadre de la libération d'otages américains détenus par des Iraniens au Liban. Il dénia également que l'envoi d'armes fut une erreur et attaqua les médias pour leurs spéculations excessives sur le sujet. Loin de désamorcer l'affaire, l'intervention de Reagan alla de pair avec des imputations du Congrès selon lesquelles la loi avait été violée, un grand mécontentement de l'opinion sur ce qui était généralement interprété comme un accord « armes contre otages », en contradiction avec la politique officielle de Reagan, et les protestations d'alliés contre la pratique d'une telle politique vis-à-vis de l'Iran « terroriste », celle-là même qu'il avait été reproché à certains d'entre eux de suivre. Quelque temps après, on annonça que des millions de dollars recueillis par ces ventes d'armes à l'Iran ont été transférés secrètement aux Contras, sans que le Président Reagan le sache, disait-on. Au début décembre au moment où cette chronique a été écrite, une majorité d'Américains estimait que le Président avait menti sur ce point (voir tableau 3), nombre de conservateurs devenaient sérieusement critiques

(13) Bernard Weinraub, *The Reagan Legacy*, *New York Times Magazine*, 22 juin 1986.

TABLEAU 3. — *Sondage New York Times/CBS
sur l'affaire iranienne
(7-8 décembre 1986) (en %)*

<i>Approuvez-vous ou désapprouvez-vous Reagan dans sa façon d'exercer ses fonctions ?</i>				
	Total	Libéraux	Modérés	Conservateurs
Approuvent	47	47	46	53
Désapprouvent	42	45	45	36

<i>Approuvez-vous ou désapprouvez-vous Reagan dans sa façon de traiter l'affaire des ventes d'armes à l'Iran et des Contras ?</i>				
	Total	Libéraux	Modérés	Conservateurs
Approuvent	20	20	20	24
Désapprouvent	65	69	64	56

<i>Qu'y a-t-il de pire ?...</i>				
	Total	Libé- raux	Mo- dérés	Conser- vateurs
... Vendre des armes à l'Iran	26	24	25	29
... Utiliser l'argent pour aider les Contras	7	10	8	6
... L'attitude de l'administration face à ces faits	51	58	54	48

<i>Reagan a-t-il donné l'impression que son administration coopérait totalement avec l'enquête ?</i>				
	Total	Libéraux	Modérés	Conservateurs
Oui	38	40	38	39
Non	45	48	47	43

	Total	Libéraux	Modérés	Conservateurs
<i>Pensez-vous que Ronald Reagan est plus honnête et intègre que la plupart des gens dans la vie publique ?</i>	54	54	54	54
<i>Pensez-vous que Ronald Reagan a dit la vérité ou qu'il a menti lorsqu'il a affirmé ne pas savoir que l'argent des ventes d'armes à l'Iran allait aider les Contras au Nicaragua ?</i>	37	37	37	37
Oui	54	54	Disait la vérité	37
Non	35	35	Mentait	47

Source : *New York Times*, 10 décembre 1986.

sur la conduite de l'affaire des ventes d'armes par l'Administration, et un procureur spécial du type Watergate était sur le point de commencer son enquête sur les violations apparentes de plusieurs lois par de hauts responsables.

Quelle que soit l'issue de cette enquête, il paraît certain que, comme l'écrit le magazine *Time*, « Reagan en sortira diminué comme Président, son aura d'invincibilité atteinte, son extraordinaire chance abîmée, et sa politique considérée avec une suspicion nouvelle ». Le scandale, auquel la presse se réfère dorénavant sous le terme d'*Irangate* ou de *Contragate* a déjà un effet mesurable sur le paysage politique de l'élection présidentielle de 1988. Les chances que Reagan ait un successeur républicain se sont réduites en même temps que sa popularité. Dans un sondage du début novembre, 34 % des personnes interrogées se disaient disposées à soutenir un candidat républicain à la prochaine présidentielle, 31 % annonçant leur probable soutien à un démocrate.

Un autre sondage, effectué les 7-8 décembre, indique que 39 % soutiendraient un démocrate et 27 % un républicain. Le vice-président Bush est le candidat dont les chances semblent devoir le plus certainement être affectées par le scandale. Bush était de loin le candidat préféré des républicains au moment des élections à mi-mandat (34 % des républicains se prononçaient en sa faveur, 14 % pour le sénateur Bob Dole, 9 % pour l'ancien sénateur Howard Baker et 9 % pour le représentant Jack Kemp), mais il est maintenant dans une position difficile, tenu de défendre le Président tout en restant autant que possible à distance de la crise. S'il était révélé, comme certains le prétendent, qu'il a été impliqué dans les transferts de fonds en faveur des Contras, ses chances seraient encore plus réduites. Du côté des démocrates, alors que l'ancien sénateur Gary Hart (26 %) et le gouverneur de New York Mario Cuomo (20 %) étaient de loin les éventualités les plus populaires au début novembre, certains envisagent maintenant que deux candidats éventuels pourraient voir leurs chances augmenter de par leurs fonctions nouvelles à la tête de commissions du Sénat qui ont joué un rôle dans les enquêtes sur le scandale : Joseph Biden à la tête de la commission judiciaire, et Sam Nunn, président du comité des affaires d'armes (14).

Si beaucoup d'incertitudes demeurent sur la compétition présidentielle à venir, une chose semble claire : l'ultime résultat du scandale en cours décidera si l'héritage de Reagan est un atout pour les républicains en 1988, fera et défera des carrières d'une façon imprévisible et, de ce fait jouera un rôle de premier plan dans le choix du prochain occupant de la Maison-Blanche.

Jacques Chirac à l'épreuve du pouvoir

PHILIPPE HABERT

L'ambition de M. Chirac au lendemain du 16 mars est de retrouver un positionnement politique privilégié, progressivement abandonné au profit de Raymond Barre, en restaurant sa suprématie sur la droite et en devenant le leader de la nouvelle majorité. Son objectif est également de renouer avec une popularité dont Jean-Luc Parodi a exposé ici (1) les difficultés et les évolutions contrastées. Cette popularité d'opposant, perçue à travers le discours, est depuis le 16 mars 1986 confrontée à l'exercice du pouvoir et jugée sur ses actes. L'objet de cette chronique est de présenter les évolutions contradictoires de la popularité de « Jacques Chirac, à l'épreuve du pouvoir ».

I. — LES ÉVOLUTIONS CONTRADICTOIRES DE LA NOUVELLE IMAGE DE JACQUES CHIRAC (septembre 1985 / février 1987)

La compréhension des structures générales qui organisent la popularité de Jacques Chirac et en ordonnent les évolutions principales requiert une double approche. *Descriptive* : puisque ce sont les spécificités de trois étapes successives qui permettent de restituer les mouvements contrastés de la popularité de Jacques Chirac dans une cohérence d'ensemble. *Dia-chronique* : puisqu'il est instructif de replacer le niveau de popularité atteint au cours d'une période donnée dans le cadre de ses évolutions passées ; puisqu'il est utile également de mettre en évidence la soudaine inversion de la hiérarchie des perceptions dominantes du chiraquisme...

— Trois étapes successives (graphique 1)

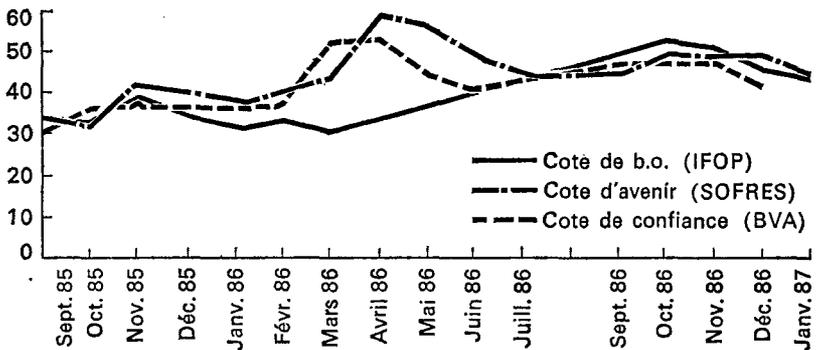
L'influence limitée de la dynamique électorale (octobre 1985 / mars 1986). — L'intense activité déployée par Jacques Chirac au cours

(1) V. cette chronique, Jean-Luc Parodi, Jacques Chirac devant l'opinion, 1970-1985, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 157-165. Nous remercions Jean-Luc Parodi de son aide amicale.

de la campagne électorale et le rôle moteur que les Français lui attribuent, permettent au leader du RPR de progresser de 12 points à l'indicateur d'avenir (SOFRES) d'octobre 1985 à mars 1986. La remobilisation accrue de l'électorat UDF (+ 19 %) et RPR (+ 12 %) souligne la nature politique de cette progression et c'est sur ce plan qu'elle fait sentir ses conséquences. A l'inverse, dans ses dimensions plus personnelles (cote de bonne opinion — IFOP ; cote de confiance — BVA), la popularité de Jacques Chirac ne profite pas globalement de cette phase de mobilisation partisane. Le solde négatif qu'enregistre l'indicateur IFOP au terme de la période (— 2 % d'octobre 1985 à mars 1986) résulte cependant de deux mouvements opposés : une hostilité renforcée à gauche (— 8 %) et une faveur accrue à droite (+ 9 %).

GRAPHIQUE 1

« L'évolution de la popularité
de J. Chirac à l'épreuve du pouvoir »
(septembre 1985/janvier 1987)



IFOP	34	33	39	35	32	34	31	34	37	41	44	50	53	51	46	43
SOFRES	34	32	42	40	37	40	44	59	56	50	45	45	50	49	49	44
BVA	30	36	37	36	36	37	52	53	45	41	43	47	47	47	41	

Les effets bénéfiques et provisoires de la victoire électorale et de la conquête du pouvoir (avril 1986 / mai 1986). — La progression spectaculaire (et de même ampleur sur tous les indicateurs : + 15 %) de la popularité de Jacques Chirac au lendemain de sa nomination à la tête du Gouvernement résulte à la fois de la détention exclusive entre ses mains des bénéfices d'une victoire électorale que sa nomination vient renforcer et de l'exercice effectif des responsabilités de chef de l'exécutif qui « présidentialise » peut-être dans l'opinion les perceptions dominantes de son accession au pouvoir.

Les évolutions contrastées de la popularité de Jacques Chirac à l'épreuve du pouvoir (juin 1986 / février 1987). — « La brièveté » est la caractéristique majeure de cette renaissance du chiraquisme dans l'opinion à laquelle succède bientôt un mouvement de défaveur croissant dont les effets conjugués annulent pratiquement tous les bénéfices de popularité accumulés par Jacques Chirac au lendemain de sa nomination à l'Hôtel Matignon. La soudaine progression de l'automne 1986 est directement liée à la vague de terrorisme et procède, comme on le verra, d'une logique d'image aux influences complexes et aux effets incertains. Mais la forte remontée des soutiens qu'enregistre Jacques Chirac au cours de l'automne masque le mouvement tendanciel de repli et en diffère les effets. L'émergence d'une double crise — universitaire et sociale — aux conséquences mal appréciées cristallise les facteurs potentiels d'une défaveur croissante. Restitués dans leurs étapes successives, les mouvements qui affectent la popularité de Jacques Chirac apparaissent ainsi d'autant moins contradictoires qu'ils s'étendent le plus souvent à toutes les dimensions du chiraquisme.

Finalement, dans l'évolution générale de la popularité de J. Chirac, il est possible de *distinguer nettement deux mouvements* :

- une remontée progressive et inégale qui s'amorce au début de la campagne préélectorale et culmine au lendemain de la nomination à la tête du Gouvernement ;
 - une tendance à l'impopularité croissante amorcée très tôt mais différée par la conjonction d'une double crise aux effets contradictoires qui accélère les mouvements de la courbe mais n'en modifie guère l'orientation générale.
- *La mesure du niveau de popularité souligne deux faits majeurs*

a) « Le chiraquisme » à l'épreuve du pouvoir retrouve et dépasse ses plus hauts niveaux de popularité : Ainsi, la cote d'avenir de Jacques Chirac atteint en 1986 son score le plus élevé depuis la création du baromètre SOFRES (50 % d'avenir souhaité en moyenne d'avril à décembre 1986). Dans sa dimension personnelle (cote de bonne opinion), la popularité de Jacques Chirac en 1986 s'inscrit également dans un mouvement ascendant par rapport au « cycle d'impopularité dominante » des années précédentes.

b) La popularité retrouvée du chiraquisme à l'épreuve du pouvoir : Replacée dans une perspective comparative, cette évolution lui permet de retrouver face à ses principaux concurrents une position dominante. Constamment en tête durant l'année 1986 à l'indicateur SOFRES, Jacques Chirac restaure sa suprématie abandonnée depuis octobre 1982 à Simone Veil et depuis septembre 1984 à R. Barre.

L'évolution de l'indicateur de bonne opinion à l'égard de Jacques Chirac souligne un phénomène d'une ampleur accrue : *de juin 1981 à mars 1986* la cote de bonne opinion à l'égard de Jacques Chirac traduit sa faiblesse

persistante sur le terrain de l'image personnelle puisque Jacques Chirac est en moyenne « le leader le plus impopulaire de la droite » (2). La reconquête du pouvoir permet au Premier ministre de se hisser au niveau de ses principaux concurrents et même de revendiquer à deux reprises (octobre et novembre 1986) et pour la première fois depuis 1981 le statut de *leader le plus populaire de la droite*.

— *Une inversion de la hiérarchie des perceptions dominantes*

La popularité du maire de Paris se caractérise durant la phase de « conquête du pouvoir » par une double spécificité : Jacques Chirac est le seul leader de l'opposition dont la cote de bonne opinion soit, en moyenne, inférieure aux souhaits d'avenir (*tableau 1*). Il est également la seule personnalité de droite à être moins populaire que son parti (cote de bonne opinion à l'égard de Jacques Chirac : 36 % ; cote de bonne opinion à l'égard du RPR : 40 %) (3).

TABLEAU 1. — *Cote d'avenir et cote de bonne opinion des leaders de la droite : « l'exception chiraquienne »*

	Code de bonne opinion (IFOP)	Cote d'avenir (SOFRES)	Ecart bonne opinion/avenir
V. Giscard d'Estaing	40	31	— 9
R. Barre	44	37	— 7
S. Veil	48	44	— 4
J. Chirac	36	40	4

(% moyen de juin 1981 à mars 1986.)

Cette hiérarchie inédite des différentes versions du chiraquisme dans l'opinion est modifiée au cours de la période « d'exercice du pouvoir » : En moyenne, de septembre 1986 à février 1987, le jugement personnel à l'égard de Jacques Chirac (cote de bonne opinion : 49 %) l'emporte sur toutes les autres dimensions, temporelles (avenir souhaité : 47 %) et partisanes (bonne opinion du RPR : 44 %) du chiraquisme.

La modification d'une structure aussi fortement établie permet de

(2) % moyen de « bonne opinion » (juin 1981 / mars 1986) : Jacques Chirac 36 ; V. Giscard d'Estaing : 40 ; R. Barre : 44 ; Simone Veil : 48. Source : Baromètre IFOP / JDD. En moyenne annuelle, J. Chirac a obtenu : 1981 = 35, 1982 = 40, 1983 = 36, 1984 = 38, 1985 = 34, septembre-décembre 1986 = 50.

(3) En moyenne de juin 1981 à mars 1986. Source : Baromètre SOFRES / *Figaro Magazine*. En moyenne annuelle, J. Chirac a obtenu : 1975 = 48, 1976 = 41, 1977 = 37, 1978 = 35, 1979 = 27, 1980 = 32, 1981 = 35, 1982 = 41, 1983 = 42, 1984 = 43, 1985 = 37, avril-décembre 1986 = 50.

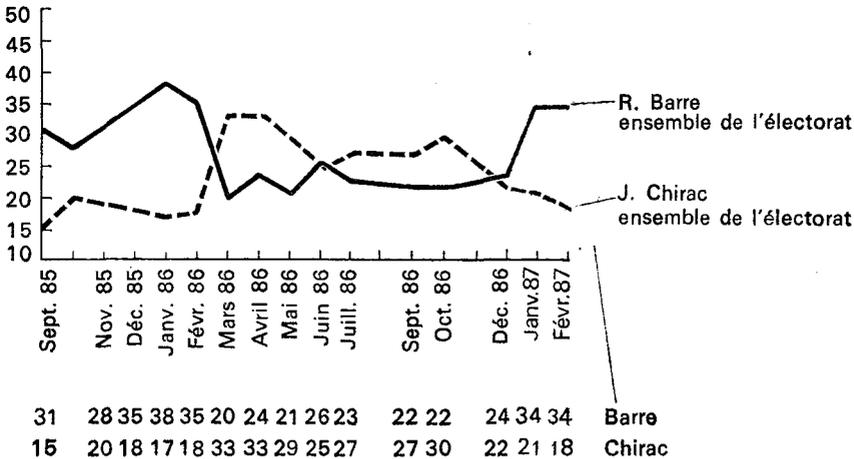
penser qu'une réévaluation des composantes personnelles de l'image de Jacques Chirac est intervenue au cours des derniers mois. Le maintien depuis mars 1986 des gains de « bonne opinion » (+ 11 %) au moment où les autres indicateurs enregistrent un solde nul semble confirmer une telle hypothèse. Si cette hiérarchie nouvelle devait perdurer, il faudrait constater que la « dimension personnelle » a cessé de constituer un élément autonome et spécifique dans l'évolution des perceptions dominantes du chiraquisme.

— « Quand le vote fait l'image... » (graphique 2)

Dans ce bilan provisoire il ne faudrait pas cependant que l'analyse des conséquences se substituât à la recherche des causes et fit oublier que l'origine de cette popularité est de nature essentiellement politique. Dans sa version atténuée, le phénomène déjà constaté en 1981 pour F. Mitterrand (4) se retrouve — au moins dans ses modalités essentielles — avec Jacques Chirac, car là aussi on voit bien que « c'est le vote qui fait l'image ». Cette primauté du facteur politique apparaît clairement « en situation de concurrence ». L'indicateur présidentiel BVA (« Quel serait le meilleur

GRAPHIQUE 2

« Le meilleur présidentiable de la droite »
(évolution septembre 1985/décembre 1986)
R. Barre et J. Chirac



Source : BVA/Paris match.

(4) Voir J.-L. Parodi et Olivier Duhamel, Chronique de l'opinion publique, Profil de l'année (septembre 1980 / août 1981), *Pouvoirs*, n° 19, p. 153-162.

candidate pour représenter la droite en cas d'élections présidentielles ? ») reproduit en effet très fidèlement les évolutions constatées à propos des indicateurs de popularité (hausse de 15 % de Jacques Chirac et baisse équivalente de Raymond Barre) ; érosion progressive de Jacques Chirac devancé de nouveau par Raymond Barre en fin de période.

Ce parallélisme étonnant des courbes atteste que dans le cas de Jacques Chirac, « popularité personnelle » et « popularité politique » entretiennent avec une intensité particulière des liens d'étroite dépendance (5) et que les incertitudes manifestes de la seconde ne pourront que cristalliser les faiblesses latentes de la première.

II. — ÉVOLUTIONS CATÉGORIELLES ET RESTRUCTURATION POLITIQUE

1 / Les évolutions catégorielles : 4 mouvements principaux

A partir du cumul de six baromètres IFOP/*Journal du Dimanche* (6) nous avons souhaité examiner dans le détail les évolutions intervenues dans les différents groupes entre le 1^{er} trimestre et le 4^e trimestre 1986 et recenser les principaux facteurs explicatifs d'une hausse de 26 points de l'indice de « bonne opinion » à l'égard de Jacques Chirac (*tableau 2*). Dans ce mouvement d'ensemble il est possible de repérer les quatre mouvements principaux :

— *La reconquête de l'électorat centriste* qui n'avait jamais été aussi unanime dans son soutien à Jacques Chirac (% de bonnes opinions : 80 %). La progression spectaculaire de l'indice de « bonne opinion » (+ 35 points) traduit à la fois l'hostilité ancienne d'un tiers environ de l'électorat centriste à l'égard de Jacques Chirac et souligne dans le même temps sa considérable régression.

— *Le ralliement d'un électoral conservateur et légitimiste*. Si une telle progression touche naturellement l'ensemble des catégories, il faut préciser qu'elle s'opère à partir de niveaux inégaux et selon des modalités spécifiques. Les plus fortes progressions sont enregistrées parmi les agriculteurs (indice + 56), les artisans/commerçants (indice + 37), les chefs d'entreprise (indice + 44), les retraités/inactifs (indice + 28), les personnes âgées de 65 ans et plus (indice + 32), les femmes (indice + 28) et limitent la progression de Jacques Chirac à des milieux traditionnellement favorables aux leaders conservateurs. On voit bien que la modalité essentielle de cette ascension relève plus de l'« ajustement » que de la « conquête ». *Ajuste-*

(5) L'exemple de R. Barre après mars 1986 (maintien de sa bonne image personnelle, régression de son image strictement politique) montre que la nature spécifique de ces relations peut emprunter des modalités variées et complexes.

(6) 1^{er} cumul de trois vagues : janvier/février/mars 1986, soit un échantillon total de 6 066 personnes ; 2^e cumul de trois vagues : octobre/novembre/décembre 1986, soit un échantillon total de 5 377 personnes.

TABLEAU 2. — « La cote de bonne opinion à l'égard de J. Chirac » :
structure et évolution (1^{er} trimestre 1986/4^e trimestre 1986)

	Evolution % bonne opinion	Evolution % mauvaise opinion	Evolution de l'indice
Ensemble	18	— 8	26
Sexe :			
Hommes	15	— 8	23
Femmes	20	— 8	28
Age :			
Moins de 25 ans	15	— 5	20
25-34 ans	13	— 4	17
35-49 —	19	— 10	29
50-64 —	19	— 8	27
65 ans et plus	22	— 12	32
Profession du chef de famille :			
Agriculteurs	35	— 21	56
Commerçants/Artisans	22	— 15	37
Chefs d'entreprise	24	— 20	44
Cadres, professions libérales, intermé- diaires et employés	15	— 7	22
Employés Professions intermédiaires			
Ouvriers	11	— 4	8
Inactifs	19	— 9	28
Préférence partisane :			
PC	3	— 2	5
PS	14	— 15	29
UDF	18	— 17	35
RPR	5	— 3	8
FN	— 9	7	— 16
Sans préférence partisane	16	— 1	17
Total droite	11	— 9	20
Total gauche	12	— 18	30

Sources : Cumul de six baromètres IFOP, janvier, février, mars /
octobre, novembre, décembre 1986.

ment par rapport aux très fortes réticences que le chiraquisme suscitait dans son propre électorat et que l'exercice du pouvoir permet d'atténuer.

— *La moindre hostilité de l'électorat socialiste*, dont l'indice de bonne opinion progresse de 19 points à partir, il est vrai, d'un faible niveau de popularité (% bonne opinion : 10 %) et d'une hostilité particulièrement vive (mauvaise opinion : 84 %).

— *Le dégel incertain du « marais » (électeurs sans préférence partisane)*, dont l'évolution favorable à Jacques Chirac (indice de bonne opinion : + 17) recouvre à la fois une baisse des sans opinion (— 15), une progression des bonnes opinions (+ 16) et un mécontentement inchangé (— 1).

2 / Le recentrage de la cote de popularité

L'évolution des soutiens politiques de la cote de bonne opinion à l'égard de Jacques Chirac engendre un profond remaniement de la structuration politique de son image : longtemps organisée autour de trois pôles — un soutien massif au RPR, de fortes réticences dans l'électorat centriste et hésitant, une hostilité très vive à gauche — l'image de M. Jacques Chirac acquiert une dimension plus consensuelle et s'affirme au-delà de ses soutiens traditionnels.

Ce recentrage lui confère ainsi une popularité qui diffère peu dans sa structure politique de celle de M. R. Barre.

On peut prendre la mesure de ce recentrage grâce à l'« analyse typologique » des cotes de bonne opinion de J. Chirac et R. Barre que nous avons conduite à partir de nos deux séries de baromètres cumulés (7). A ce niveau affiné il est possible de distinguer dans l'ensemble de la population quatre groupes principaux et d'en apprécier les évolutions à la fois globales et par sympathies partisanes (*tableau 3*) :

La progression des « Unitaires » (+ 11 %), notamment à l'UDF (+ 13 %), démontre nettement la reconquête de l'électorat centriste par J. Chirac. Le seul mais important recul touche l'électorat « Front national », qui ne compte plus que 31 % d'unitaires dans ses rangs contre 50 % au début de l'année 1985.

Le recul des « barristes antichiraquiens » (— 5 %) est là aussi principalement le fait des électeurs centristes (— 12 %), mais aussi socialistes (— 7 %), et confirme les deux phénomènes déjà constatés : ralliement centriste et moindre hostilité socialiste. Seule l'opposition de l'extrême droite au leader gaulliste se renforce sensiblement (+ 8 %).

L'apparition d'un groupe de « chiraquiens antibarristes » (+ 5,5 %) s'opère, il est vrai, à partir d'un faible niveau mais résulte d'un mouvement uniforme qui touche l'ensemble des familles politiques.

Le repli « des opposants » (— 3 %), particulièrement sensible dans la

(7) Rappel : Cumul de trois baromètres IFOP : janvier/février/mars 1986 ; cumul de trois baromètres IFOP : octobre/novembre/décembre 1986.

TABLEAU 3. — « L'évolution de l'opinion
à l'égard de Raymond Barre et Jacques Chirac »
(1^{er} trimestre 1986 / 4^e trimestre 1986)

	1 ^{er} tri- mestre 1986	4 ^e tri- mestre 1986	Evolution
Les « unitaires » (personnes ayant à la fois une bonne opinion de R. Barre et de J. Chirac)	26	37	11
Les « barristes antichiraquiens » (personnes ayant à la fois une bonne opinion de R. Barre et une mauvaise opinion de J. Chirac)	18	13	— 5
Les « chiraquiens antibarristes » (personnes ayant à la fois une bonne opinion de J. Chirac et une mauvaise opinion de R. Barre)	4,5	10	5,5
Les « opposants » (personnes ayant à la fois une mauvaise opinion de R. Barre et de J. Chirac)	26	23	— 3
Les « indécis » (personnes à la fois sans opinion à l'égard de R. Barre et de J. Chirac)	18	7	— 11

Sources : Cumul de 6 baromètres IFOP, janvier, février, mars / octobre, novembre, décembre 1986.

famille socialiste (— 9 %) résulte d'une moindre opposition envers la version cohabitante du chiraquisme.

Le phénomène essentiel ici est la régression très nette d'un groupe stratégique, les *Barristes antichiraquiens*, au profit des *Unitaires*. Que ce double mouvement soit le fait principalement des électeurs centristes confirme la régression de l'antichiraquisme dans ce secteur de l'opinion.

A l'épreuve du pouvoir, Jacques Chirac a enregistré une très forte remontée de sa popularité par l'effet combiné d'une reconquête de son électorat et d'un recentrage de ses soutiens. Au terme de l'évolution, la structure sociopolitique détaillée de la popularité chiraquienne s'ajuste très exactement sur celle de R. Barre. En ce sens, le bilan politique de la première année de Jacques Chirac à l'Hôtel Matignon est moins d'avoir désigné un vainqueur assuré que suscité deux rivaux aux virtualités identiques.

III. — « LE CHIRAQUISME GOUVERNEMENTAL »

Appréhendé à partir de l'indicateur de satisfaction IFOP, le *chiraquisme gouvernemental* présente des caractéristiques propres qui lui confèrent une réelle spécificité : par rapport au niveau et à la structure de popularité de ses prédécesseurs.

La comparaison établie avec le niveau moyen des satisfactions atteint par les Premiers ministres de la V^e République au terme des neuf premiers mois révèle un phénomène de « cristallisation accélérée des opinions » (tableau 4).

TABLEAU 4. — Les 9 premiers mois des Premiers ministres de la V^e République

% satisfaits		% mécontents		% sans opinion		indice	
J. Chaban-Delmas	50	R. Barre	41	G. Pompidou	45	J. Chaban-Delmas	27
P. Mauroy	48	J. Chirac (2)	37	P. Messmer	44	P. Mauroy	23
J. Chirac (2)	45	M. Debré	34	L. Fabius	40	M. Couve de Murville	23
M. Couve de Murville	45	J. Chirac (1)	31	M. Couve de Murville	33	P. Messmer	17
M. Debré	41	L. Fabius	26	J. Chirac (1)	29	G. Pompidou	9
J. Chirac (1)	40	P. Mauroy	25	J. Chaban-Delmas	28	J. Chirac (1)	9
P. Messmer	36	G. Pompidou	23	de Murville	27	J. Chirac (2)	8
L. Fabius	34	M. Couve de Murville	22	R. Barre	27	L. Fabius	8
G. Pompidou	32	J. Chaban-Delmas	22	P. Mauroy	27	M. Debré	7
R. Barre	32	P. Delmas	22	M. Debré	25	R. Barre	— 9
		P. Messmer	20	J. Chirac (2)	18		

Sources : IFOP.

Le niveau moyen de satisfaction et de mécontentement à l'égard de Jacques Chirac pendant les neuf premiers mois d'exercice du pouvoir présente trois caractéristiques par rapport à ses prédécesseurs :

- un taux de satisfaction très élevé (45 %) qui le place en troisième position à 3 points seulement de P. Mauroy, qui bénéficiait pourtant de l'exceptionnelle popularité de l'état de grâce ;
- un taux de mécontentement très fort (37 %) qui le situe juste derrière R. Barre ;
- un taux de sans réponse qui est le plus faible de tous les premiers ministres de la V^e République (18 % contre 32 % en moyenne pour les neuf Premiers ministres).

Dans cette cristallisation accélérée de l'opinion on constate le *jeu combiné* du « connu » et de l'« inédit ». Premier ministre pour la seconde fois et leader de l'opposition depuis 1981, la personnalité de Jacques Chirac

ne peut susciter une réelle découverte qui inviterait l'opinion à différer très longtemps son jugement. L'« inédit », c'est le fonctionnement des institutions et l'exercice réel du pouvoir exécutif par le Premier ministre qui l'expose à recueillir des soutiens et des oppositions plus affirmés.

La structure sociopolitique de la cote de satisfaction à l'égard de Jacques Chirac reproduit à l'identique des forces et faiblesses constatées sur l'indicateur de bonne opinion. Une telle identité conduit-elle à remettre en cause la pertinence du clivage opéré entre la perception prioritaire de l'homme que mesure la cote de bonne opinion et la perception de l'action et des résultats immédiats que mesure la cote de satisfaction ? La proximité étroite des réponses aux deux questions posées à cinq reprises par l'IFOP et pour la première fois simultanément autorise une telle interprétation. L'analyse détaillée que permet le cumul des trois baromètres IFOP valide et nuance cette hypothèse (8).

Légèrement inférieure à la cote de bonne opinion à l'égard de Jacques Chirac, l'indicateur de satisfaction conserve cependant une certaine spécificité qui traduit moins une différence fondamentale de popularité qu'une intensité modulée de ses variations.

L'examen approfondi de la popularité du « chiraquisme gouvernemental » (9) permet deux constatations essentielles :

— La structure nettement bipolaire de la popularité du Premier ministre (forte à droite : 80 % de satisfaits, 15 % de mécontents ; faible à gauche : 22 % de satisfaits, 70 % de mécontents) recouvre un soutien différencié à l'intérieur de la droite : au très fort soutien du RPR (satisfaction : 90 %) et de l'UDF (satisfaction : 75 %) s'oppose l'hostilité croissante du Front national (40 % de satisfaits ; 50 % de mécontents).

— La structure sociologique de la popularité gouvernementale reproduit les clivages traditionnels gauche/droite mais les accentue et les dépasse à deux niveaux :

- l'hostilité majoritaire des salariés (satisfaits : 40 % ; mécontents : 49 %) s'oppose à l'approbation dominante des indépendants (satisfaits : 54 % ; mécontents : 34 %) ;
- l'impopularité spécifique du Premier ministre parmi les jeunes (l'indice de satisfaction est toujours négatif chez les personnes de moins de 35 ans).

(8) Les deux popularités sont en effet *pratiquement identiques* (sur 100 personnes satisfaites de J. Chirac, 89 % ont une bonne opinion de lui et 6 % plutôt une bonne opinion ; sur 100 ayant une bonne opinion de J. Chirac, 85 % sont satisfaits du Premier ministre, 9 % en sont mécontents). Mais *l'intensité de leur réponse* est différenciée : sur 100 personnes très satisfaites de J. Chirac, 73 % ont une très bonne opinion et 25 % plutôt une bonne opinion. A l'inverse, sur 100 ayant une très bonne opinion, seulement 48 % sont très satisfaits du Premier ministre et 48 % plutôt satisfaits.

(9) Analyse réalisée à partir du cumul de trois enquêtes IFOP/JDD (octobre/novembre/décembre 1986), soit un échantillon de 5 377 personnes.

Au terme de cette brève étude des principales dimensions du « chiraquisme à l'épreuve du pouvoir », il est désormais possible de déterminer les logiques qui expliquent l'émergence soudaine du chiraquisme dominant puis de recenser les faiblesses latentes à l'origine des évolutions contradictoires de la nouvelle image de Jacques Chirac.

IV. — LES LOGIQUES DE LA NOUVELLE POPULARITÉ CHIRAQUIENNE ET LES FAIBLESSES LATENTES DU CHIRAQUISME A L'ÉPREUVE DU POUVOIR

1 / *Les logiques de la nouvelle popularité chiraquienne*

A partir des conclusions exposées par Jean-Luc Parodi, il est possible de préciser les logiques principales qui expliquent la remontée de la popularité de M. Jacques Chirac au cours des premiers mois de la cohabitation :

— *Une logique gouvernementale* qui confère au Premier ministre une image plus consensuelle et explique la plus grande audience qu'il rencontre auprès des électeurs hésitants et la moindre hostilité des sympathisants socialistes. A l'actif de cette logique gouvernementale s'ajoute l'oubli progressif d'une perception trop partisane de l'image de M. J. Chirac.

— *Une logique politique* qui tient au rôle de leader de la majorité RPR/UDF qu'assume M. J. Chirac. Participe de cette logique le ralliement réussi des centristes dont une fraction non négligeable restait hostile au Président du RPR. La direction d'un Gouvernement d'union de toute la majorité contribue à effacer l'image tenace de « Diviseur de la droite » et permet surtout à M. Jacques Chirac d'occuper une position de pouvoir qui favorise ses ambitions présidentielles.

— *Une logique personnelle* enfin qui cristallise et accélère les effets des deux logiques précédentes. A l'origine de celle-ci : la rencontre entre une crise brutale — le terrorisme — et l'image que M. Chirac s'est forgée dans l'opinion depuis dix ans. Toutes les enquêtes réalisées au cours de cette période ont montré comment les mêmes traits de caractère — dureté, fermeté, autorité — qui structuraient toujours l'image du Premier ministre devenaient, avec le terrorisme, des qualités reconnues par tous.

2 / *Les faiblesses latentes du chiraquisme à l'épreuve du pouvoir*

Recenser les principales faiblesses latentes du chiraquisme à l'épreuve du pouvoir permet de comprendre les évolutions contrastées de l'impopularité renaissante.

— *Les logiques contradictoires d'un recentrage de la cote et d'une droitisation de l'image.*

Les contradictions du recentrage réussi de la cote de popularité de J. Chirac tiennent à ce qu'il ne s'accompagne pas d'une perception plus

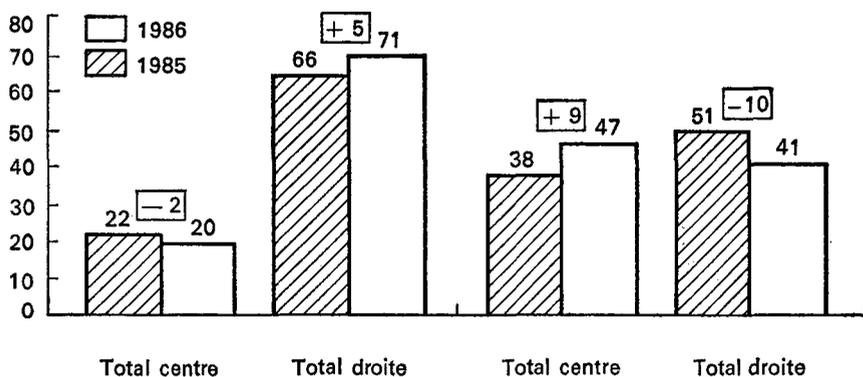
centriste du Premier ministre. Invités à situer M. Jacques Chirac sur un axe gauche/droite, les personnes interrogées par l'IFOP en octobre 1986 le placent très nettement à droite de l'échiquier politique (centre gauche : 1 ; au centre : 5 ; centre droit : 14 ; à droite : 61 ; très à droite : 10). Ainsi, et contrairement aux idées reçues, l'exercice du pouvoir ne modifie nullement « l'image droitiste » du leader gaulliste. L'évolution constatée depuis un an souligne plutôt une droitisation de cette image. Les soutiens que le Président du RPR a gagnés dans le secteur central de l'opinion s'opèrent donc au terme d'une stratégie d'exercice du pouvoir et non sur la base d'une quelconque « stratégie de recentrage » dont M. J. Chirac, lui-même, a toujours nié l'existence.

GRAPHIQUE 3

La droitisation de l'image de Jacques Chirac (1985/1986)

GRAPHIQUE 4

Le recentrage de l'image de Raymond Barre (1985/1986)



La position de « leader centriste » pouvait-elle d'ailleurs être disputée à R. Barre qui, depuis un an, renforce sa position dominante sur ce créneau idéologique. Ce qui s'affirme au terme de l'évolution c'est la conquête hégémonique par chacun des deux leaders de la majorité du secteur de l'opinion sur lequel il avait un avantage préalable : R. Barre s'impose comme « le leader centriste », tandis que J. Chirac s'affirme comme « le leader de la droite ».

— Une stratégie politique hasardeuse

Le choix de M. Chirac d'une stratégie unitaire de la majorité avec coexistence de deux familles politiques pourrait se révéler hasardeux dans les prochains mois (10).

(10) « Si l'UDF préserva son intégrité, ce fut en partie en raison de la stratégie choisie par J. Chirac pour son futur retour au pouvoir. Le leader RPR sentait la

L'absence de crédibilité présidentielle du léotardisme, qu'attestent toutes les enquêtes d'opinion, et la disparition du giscardisme de la scène présidentielle vont précipiter la polarisation autour de R. Barre des espérances présidentielles de la famille libérale centriste. Or ce dernier, distancé en termes de concurrence, conservait intacts les facteurs clés de sa bonne image personnelle et un positionnement politique qui établit clairement son leadership potentiel sur le centre. En retrouvant une primauté incertaine sur la droite parlementaire, M. Chirac semble avoir sous-estimé, une nouvelle fois, la capacité de ses alliés à s'organiser autour du seul leader centriste crédible sur l'échiquier présidentiel. Il ne manquait à R. Barre que la situation politique lui permettant de cristalliser ces facteurs porteurs : la double crise de la fin 1986 et les ambiguïtés du chiraquisme lui offrent l'occasion de conjuguer les effets d'une excellente image personnelle, d'un positionnement centriste et d'un discours inchangé et d'apparaître comme la version modérée et compétente de la droite au pouvoir.

— « *La réunification imparfaite des droites* » : une opposition d'extrême-droite qui s'affirme.

Les évolutions enregistrées depuis un an sur tous les indicateurs permettent de prendre la mesure d'une impopularité croissante de Jacques Chirac parmi les électeurs du Front national (11).

On distingue mieux maintenant les contradictions toujours présentes du chiraquisme, qui doit combiner le droitisme de son image avec l'hostilité majoritaire qu'il suscite précisément dans ce secteur de l'opinion et avec l'émergence d'un leader en position d'hégémonie sur le centre, R. Barre, dont « le centrisme affiché ne lui interdit pas cependant de bénéficier d'une bienveillance particulière de l'électorat RPR ».

— *L'illusoire suprématie du chiraquisme partisan.*

La mesure des proximités partisans (12) enregistrée par notre enquête cumulée (13) traduit la suprématie absolue du RPR sur la confédération libérale : 23 % des personnes interrogées se déclarent proches du RPR contre 11 % qui choisissent l'UDF. Cette domination du mouvement gaulliste sur l'UDF, qui ne souffre aucune exception, est clairement établie (14).

nécessité d'un partenaire indépendant afin de rassembler le maximum d'électeurs aux élections de juin 1981 (...) Le calcul était qu'en échange, au moment de la prochaine élection présidentielle, l'UDF accepterait de voir en J. Chirac un portedrapeau commun. » William Schonfeld, *Le RPR et l'UDF à l'épreuve de l'opposition*, *Revue française de Science politique*, vol. 36, février 1986.

(11) 43 % ont une mauvaise opinion de J. Chirac (+ 7 % depuis un an), contre 49 % qui ont une bonne opinion (— 9 %). 50 % se déclarent mécontents du Premier ministre, contre 40 % qui se disent satisfaits (Source : Enquête cumulée IFOP, octobre/novembre/décembre 1986).

(12) Obtenue à partir de la question traditionnelle : « Quel est le parti dont vous sentez le plus proche, ou disons le moins éloigné ? »

(13) Rappel : cumul de trois baromètres IFOP, octobre/novembre/décembre 1986, soit un échantillon de 5 377 personnes.

(14) Le poids des sympathisants du RPR représente 68 % de l'ensemble des sympathisants RPR/UDF.

Or, c'est précisément cette illusoire suprématie de la dimension partisane du chiraquisme qui explique les évolutions contradictoires de sa dimension personnelle. Plusieurs faits l'établissent.

La confrontation des proximités partisans et des proximités personnelles (15), que notre enquête cumulée autorise, souligne que *seuls les deux tiers des sympathisants RPR* (65 %) répondent que « M. Jacques Chirac est la personnalité dont ils se sentent le plus proche ». *Près du quart de l'électorat gaulliste* (23 %) lui préfère une personnalité issue de la confédération libérale-centriste.

En situation de concurrence présidentielle (16), 37 % *des sympathisants RPR* désignent R. Barre « comme le meilleur candidat de la majorité », contre 42 % seulement qui demeurent fidèles au président du RPR. Cette fragilité des identifications partisans, traditionnelle à droite, est renforcée au RPR par la forte « tentation barriste » d'une fraction non négligeable de son électorat (17). Mais surtout, cette préférence personnelle pour R. Barre n'est pas vécue comme antinomique avec une préférence partisane pour le mouvement gaulliste. Ainsi, 72 % *des sympathisants RPR* estiment qu'on peut être « à la fois RPR et pour R. Barre », contre 20 % d'avis contraire.

Cette dualité assumée des préférences partisans et des choix personnels suggère que la compétition présidentielle à l'intérieur de la majorité va se développer selon une double logique de personnalisation et d'imprévisibilité croissantes.

Le bilan incertain d'un choix inévitable

• L'étude de « la popularité de Jacques Chirac à l'épreuve du pouvoir » a permis de distinguer trois phénomènes majeurs :

— Le parallélisme édifiant des différentes courbes de popularité du chiraquisme (dans toutes ses dimensions — personnelles et politiques — et quelle que soit la mesure utilisée) établit clairement la primauté du facteur politique à l'origine des évolutions contrastées de l'image personnelle de J. Chirac.

— Les popularités de R. Barre et J. Chirac semblent perçues — même dans les questions de notation — sur un mode concurrentiel et par référence à un espace politique nécessairement limité.

— A s'en tenir au solde de popularité, l'exercice du pouvoir apparaît pour J. Chirac comme une « régression » (au sens « d'une évolution vers le point de départ ») : non seulement il retrouve le niveau atteint à la veille des élections législatives, mais de surcroît l'écart qui le séparait

(15) « Quelle est parmi les personnalités suivantes celle dont vous vous sentez le plus proche, ou disons le moins éloigné ? »

(16) Enquête SOFRES janvier 1987, « Pour la prochaine élection présidentielle, qui est selon vous le meilleur candidat de la majorité ? ».

(17) 53 % *des sympathisants RPR* estiment que R. Barre est gaulliste, contre 27 % d'avis contraire (SOFRES, octobre 1985) ; 28 % *des sympathisants RPR* estiment que si l'on est gaulliste on doit soutenir R. Barre (SOFRES, octobre 1985).

de son principal adversaire, R. Barre, s'est accru sur tous les indicateurs à la seule exception de l'indicateur présidentiel (BVA).

- Cette impression défavorable doit être cependant nuancée :

- On a pu établir en effet que l'image personnelle de J. Chirac s'est fortement améliorée, notamment dans l'électorat centriste et hésitant.

- De manière plus décisive pour J. Chirac, la phase d'exercice du pouvoir s'est concrétisée par la reconquête de ses soutiens traditionnels et l'adhésion majoritaire de l'électorat conservateur. Même affaibli, le député de la Corrèze a réussi sa réinsertion dans le jeu présidentiel.

C'est en ce sens que l'accession à l'Hôtel Matignon était, pour son actuel occupant, une impérieuse nécessité : l'examen détaillé des difficultés immédiates de l'action gouvernementale ne doit pas faire oublier la fragilité de la situation politique de J. Chirac à la veille du 16 mars.

- Au terme de cette analyse il est possible de recenser deux sortes de facteurs dans l'évolution probable de la popularité de J. Chirac :

- « *Les facteurs défavorables pour J. Chirac* » résultent d'une concurrence barriste devenue dominante et d'une image présidentielle dégradée.

L'exercice du pouvoir n'a pas permis à J. Chirac de restaurer son image présidentielle : elle atteint au contraire — en janvier 1987 — son plus bas niveau historique (pourcentage record de réponses défavorables : 58 % ; SOFRES, janvier 1987).

- « *Les facteurs incertains* ». A l'intérieur d'une droite qui reste majoritaire et dans le cadre d'une élection fortement personnalisée, le poids de l'offre électorale et de la conjoncture sera nécessairement réévalué. De son influence décisive résulte le sentiment d'une imprévisibilité croissante des comportements électoraux : comme l'écrit A. Lancelot, « l'un des enseignements les plus sûrs de la sociologie électorale française de ces dernières années est que l'élection présidentielle introduit une mobilité considérable dans les votes et qu'elle est l'occasion de profonds reclassements. Pourquoi la prochaine ferait-elle exception ? » (18).

(18) Voir A. Lancelot, *Le brise-lame. Les élections du 16 mars 1986, Projet*, 199, 1986.

Chronique constitutionnelle française

(2 octobre-31 décembre 1986)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

AMENDEMENT

— *Droits du Gouvernement.* Dans le développement de sa jurisprudence 85-191 et 85-198 DC (« amendement Tour Eiffel » du 13-12-1985, cette *Chronique*, n° 35, p. 178, et 37, p. 172), le Conseil a été amené à statuer sur la portée du droit d'amendement du Gouvernement à l'occasion de la loi de finances pour 1987. La décision n° 86-221 DC du 29-12 apporte une double innovation à cet égard.

I. L'étendue de ce droit est définie en termes extrêmement larges, puisque l'adoption par la CMP d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion « ne fait pas obstacle à ce que le Gouvernement, en soumettant pour approbation aux deux assemblées le texte élaboré par la commission mixte, modifie ou complète celui-ci par les amendements de son choix, au besoin prenant la forme d'articles additionnels ; que ces amendements peuvent même avoir pour effet d'affecter des dispositions qui ont déjà été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées ». Ainsi le Conseil admet-il de manière surprenante qu'un amendement du Gouvernement au texte de la CMP peut revenir sur des dispositions adoptées conformes au cours de la phase antérieure de la procédure, contrairement à ce que soutenaient les requérants en se fondant sur les termes mêmes de l'art. 45, al. 2 qui limitent la compétence de la CMP aux « dispositions restant en discussion », formulation qui implique que les autres dispositions sont définitivement acquises et ne peuvent être modifiées que par le recours à une nouvelle délibération (art. 10 C).

II. Toutefois, continue la décision, « les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte... ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ». S'agissant des dispositions incriminées, le Conseil estime que celles-ci « ne sont pas sans lien avec le texte en discussion ; que, tant par leur objet, qui est étroitement spécifié, que par leur portée restreinte, elles n'ont pas dépassé les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ». On aura noté la double allusion à l'idée de « limites *inhérentes* », qui représente incontestablement une extension du contrôle de conformité amorcé par les décisions de décembre 1985 (cette *Chronique*, n° 37, p. 172). Dans sa jurisprudence traditionnelle, le Conseil considérait en effet que le rapport d'un amendement avec le texte en discussion était une question de conformité aux dispositions du règlement (art. 98,5 RAN) qu'il appartenait aux assemblées de mettre en application : « cette question de recevabilité est sans influence sur la constitutionnalité », les règlements n'ayant pas, en eux-mêmes, valeur constitutionnelle (*Table analytique des décisions 1959-1984*, p. 430). Tel le juge administratif, le Conseil n'a-t-il pas saisi le prétexte d'une décision de rejet pour mettre en place un mécanisme de contrôle du parlementarisme rationalisé qu'il se réserve de faire jouer plus tard ?

— *Priorité* (art. 39 *in fine* C). *Les amendements introduisant des mesures financières entièrement nouvelles doivent être présentés en priorité à l'AN* a rappelé le cc, dans la décision 86-221 DC du 29-12 (p. 15801), relative à la loi de finances pour 1987.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bureau*. A la suite des incidents du 19-12 (v. *Quorum, Séance et Vote personnel*), le bureau s'est réuni à la demande du président du groupe socialiste. M. P. Joxe contestait l'application du règlement par le président de séance, M. Ph. Mestre (UDF), qui ne devait pas, selon lui, faire jurisprudence. Un communiqué de la majorité précise qu'il a été « donné acte » à M. Mestre de la bonne application du règlement, compte tenu des prérogatives du président en vertu de l'art. 52 R (*Le Monde*, 25-12).

— *Composition*. Les cinq députés de la majorité élus sénateurs le 28-9 (cette *Chronique*, n° 40, p. 162) ont adressé le 29 leur démission au président de l'Assemblée, permettant au ministre de l'intérieur de communiquer le 30 à M. Chaban-Delmas, conformément aux art. LO 176 et 179 du code électoral, les noms de leurs remplaçants. Ceux-ci ont pu ainsi siéger dès l'ouverture de la session en conservant au Gouvernement sa majorité étroite, à l'instar de l'artifice imaginé au début de la législature pour les députés nommés ministres (cette *Chronique*, n° 38, p. 179). En revanche,

MM. Quilliot et Pen (s) cessaient d'appartenir à l'Assemblée en vertu de l'incompatibilité de l'art. LO 137, la vacance de leur siège n'étant proclamée qu'à l'expiration des délais de réclamation contre leur élection. Cette discrimination fut vivement relevée par M. Martinez (FN) dans un rappel au règlement (p. 4322). Le remplacement de M. Quilliot par M. Pourchon n'intervint donc que le 9-10, tandis que celui de M. Pen, élu au scrutin majoritaire, entraîna une élection partielle à Saint-Pierre-et-Miquelon les 30-11 et 7-12, à l'issue de laquelle M. G. Grignon (UDF-CDS) lui succéda (V. *Elections*).

A la suite de l'élection partielle de la Haute-Garonne du 28-9 (cette *Chronique*, n° 40, p. 162), le remplacement à Paris de M. Jospin par M. A. Billon (s) n'intervint qu'après le rejet de la réclamation dirigée contre elle, le 24-10 (V. *Conseil constitutionnel*). Le même jour, la démission de M. Dominique Baudis prenait effet et il était remplacé par M. Pierre Baudis (UDF).

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie*. B. Pacteau, L'indépendance des juges des tribunaux administratifs, *RFDA*, 1986, p. 783.

— *Mise en cause du Conseil d'Etat*. La fonction consultative de la Haute Juridiction a été contestée, de nouveau (cette *Chronique*, n° 40, p. 162). La parution dans la presse (v. *Libération*, 5-11) de l'avis négatif de la délibération de l'assemblée générale, concernant la modification du code de la nationalité, a été *déplorée* par le garde des Sceaux dans une lettre adressée ce jour au vice-président, M. Pierre Nicolaÿ : *Certains commencent à se dire que le Conseil d'Etat se comporte plus en assemblée politique qu'en organisme chargé de donner des consultations juridiques au Gouvernement (ibid., 7-11)*. Les fuites se révélant, en pratique, difficilement répressibles, convient-il, en conséquence, d'assurer la publicité de l'avis, à défaut bien évidemment de la délibération ? V. M.-H. Barbet, *Le Monde*, 9/10-11.

V. Loi.

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session d'automne*. 33 lois ont été votées, dont 9 afférentes à des engagements internationaux (l'Acte unique européen plus particulièrement) : 23 normalement et 10 à l'issue d'une CMP, dont celle relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Comme précédemment (cette *Chronique*, n° 40, p. 162), l'AN n'a pas été appelée à user, à la demande du Gouvernement, de son droit de dernier mot (*BIRS*, n° 387, p. 21).

V. Assemblée nationale, Amendement, Loi, Sénat.

CODE ÉLECTORAL

— *Délimitation des circonscriptions.* La loi n° 86-1197 a été promulguée le 24-11 après déclaration de non-contrariété par le cc, dont la décision 86-218 DC constate que le principe de l'élection sur des bases essentiellement démographiques, énoncé par la décision 86-208 (cette *Chronique*, n° 40, p. 163) a été respecté. Les requérants n'en disconvenaient d'ailleurs pas, mais ils soutenaient que, si la délimitation n'était pas fondamentalement critiquable sur le plan démographique, elle n'en était pas moins entachée d'*arbitraire*, et produisaient de nombreux exemples à l'appui. Reprenant le considérant de principe formulé dans la décision IVC du 15-1-1975 sur le pouvoir général d'appréciation et de décision du législateur, le Conseil en déduit qu'il ne lui appartient pas de rechercher si le découpage est « le plus équitable possible », et qu'en dépit de la « pertinence » de certaines critiques, il n'apparaît pas que les choix du législateur « aient manifestement méconnu les exigences constitutionnelles ».

A cette occasion, le Conseil évoque la différence entre le contrôle de *conformité* qu'il exerce, et le contrôle de *légalité* de la juridiction administrative. L'absence d'*arbitraire*, qui figurait parmi les « strictes réserves d'interprétation » mentionnées dans la décision 86-208 DC sur la loi d'habilitation, était une condition légale qui s'imposait à un acte administratif tel que l'ordonnance prise sur cette autorisation, et le Conseil d'Etat aurait eu éventuellement à en contrôler le respect. Dès lors que l'ordonnance se trouvait transformée en projet de loi, cette condition légale ne s'imposait évidemment plus au législateur, qui est seulement soumis à la Constitution et dispose comme il a été rappelé d'un pouvoir général d'appréciation (sous réserve de l'erreur manifeste). Ainsi, le refus présidentiel de signer l'ordonnance a-t-il laissé le champ libre à un certain arbitraire du législateur.

Précisons que l'avis sur le découpage électoral de la commission dite « des sages » instituée par l'art. 7 de la loi du 11-7 a paru au *Journal officiel, Documents administratifs*, 26-8 et 17-9.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* A. Gruber, *La décentralisation et les institutions administratives*, A. Colin, 1986 : une mise en perspective que chacun appréciera ; N. Tenzer, *La région en quête d'avenir*, La Documentation française, *NED*, n° 4816, 1986 ; D. Rousseau, *L'institutionnalisation du local*, *Revue de la science administrative de la Méditerranée occidentale* (IRA, Bastia), n° 14-15, 1986, p. 38.

Concl. P. Kintz, sous TA Strasbourg 17-6-1986 : Association « Les cigognes », C. Ministre de l'intérieur et Commissaire de la République du Bas-Rhin (liberté d'association et droit local), *RDP*, 1986, p. 1703.

— *Collectivité spéciale de la ville de Paris*. Une loi 86-1308 du 29-12 (p. 15773) porte adaptation du régime administratif et financier de la capitale, notamment s'agissant des comptes de la questure. Ces derniers sont arrêtés par une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et qui comprend, outre le questeur, des membres des groupes politiques. Sous le contrôle de la Cour des comptes, une commission composée uniquement de ces derniers apure et contrôle les comptes (nouvelle rédaction de l'art. 23 de la loi du 31-12-1975).

V. Sénat.

COMITÉ SECRET

— *Demande de réunion*. M. Bassinet (s) a déposé le 19-12 une motion en vertu de l'art. 51 R (art. 33 C), pour l'examen du projet portant diverses mesures d'ordre social (v. *Séance*). Cette demande devait être signée par 1/10^e des membres de l'Assemblée, soit 58, mais par suite d'une erreur elle ne comportait que 57 signatures (p. 7902 et 7906). La dernière réunion de la Chambre en comité secret remonte au 19 avril 1940. V. *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, rassemblés par Jean Lyon, La Documentation française 1984, p. 313.

COMMISSIONS

— *Sénat*. A l'issue du renouvellement du 28-9 (cette *Chronique*, n° 40, p. 171), la majorité sénatoriale détient toutes les présidences, M. Maurice Schumann (RPR) ayant remplacé M. L. Eeckhoutte (s) à la tête de la commission des affaires culturelles (*BIRS*, n° 377).

— *Assemblée nationale*. M. Lecanuet étant retourné au Sénat, où il a retrouvé la présidence de la commission des affaires étrangères, c'est M. Roland Dumas (s) qui l'a remplacé à la présidence de celle du Palais-Bourbon le 9-10 en battant le candidat de la majorité, M. Bernard Stasi (UDF-CDS), contre qui s'était présenté M. J.-F. Deniau (UDF-PR), M. Dumas a apparemment bénéficié des suffrages du Front national (*Le Monde*, 11-10).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

— *Création*. Après l'abandon de la commission sur l'élargissement de la Communauté (v. *Ordre du jour*), la première commission d'enquête de la législature a été constituée le 17-12 (p. 7728) afin de « recueillir des éléments d'information sur la préparation, l'organisation, le déroulement et la pré-

sensation des événements de novembre et décembre 1986 en liaison avec les projets relatifs aux réformes scolaire et universitaire ». La majorité a en effet élargi l'objet des propositions de MM. Joxe (s) et Lajoinie (c), qui visaient les instructions données aux forces de l'ordre et les violences policières, comme naguère pour l'« affaire Dassault » (CCF, 1, p. 66).

Le même jour, le Sénat décidait la création d'une commission dont l'objet est identique (p. 6296).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 4^e éd. 1986 ; D. Turpin, *Contentieux constitutionnel*, PUF, 1986, une analyse dense et originale ; A.-M. Le Bos-Le Pourhiet, *Les membres de droit du Conseil constitutionnel*, RA, 1986, p. 455 ; R. Etien, *Le pluralisme : objectif de valeur constitutionnelle*, *ibid.*, p. 458 ; H. Gourdon, *le Conseil constitutionnel et les libertés*, RPP, septembre 1986, p. 33 ; M. Kajman, *le Conseil constitutionnel va-t-il trop loin ?*, *Le Monde*, 19/20-10 ; 3^e chambre ou bouée de sauvetage ?, *ibid.*, 30-10 ; *Gouvernement des juges*, *Gouvernement sans juges*, *ibid.*, 20-11 ; B. Malignier, *Le CC et le contentieux des élections législatives de mars 1986*, JJA, 10, 12 et 14-11. Note : J. Rivero sous 25/26-6, AJDA, 1986, p. 575.

— *Décisions.* 86-218 DC, 18-11 (p. 13769 et 13770). Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. V. *Elections*.

— 86-219 DC, 22-12 (p. 15500). LO relative au maintien en activité des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation. V. *Loi organique*.

— 86-220 DC, 22-12 (p. 15500 et 15502). Loi relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat. V. *Loi*.

— 86-221 DC, 21-12 (p. 15801 et 15807). Loi de finances pour 1987. V. *Loi de finances*.

— 86-223 DC, 29-12 (p. 15802 et 15807). Loi de finances rectificative pour 1986. V. *Loi de finances*.

— 86-147 L, 24-10 (p. 12926). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

— 86-148 L, 2-12 (p. 14528). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*, 24-10 (p. 12927). Nomination de rapporteurs adjoints.

— *Contentieux électoral.* La décision AN, Haute-Garonne du 24-10 (p. 12926) rappelle que le dépôt effectif du cautionnement est exigé pour toute élection législative, fût-elle consécutive à une annulation (cette *Chronique*, n° 40, p. 170). Après avoir donné acte d'un désistement d'instance (Sénat, Val-de-Marne, 22-12, p. 15501), le juge a repoussé, le 24-10 (p. 12927) l'argument tiré de l'inéligibilité de candidats aux élections sénatoriales à Paris, en raison de leur qualité de maire d'arrondissement ou de maire-adjoint. Ladite inéligibilité a été abrogée par la LO du 10-7-1985 (cette *Chronique*, n° 35, p. 192).

CONSEIL DES MINISTRES

— *Bibliographie.* L. Greilsamer et D. Schneidermann, Grands commis et valse lente, *Le Monde*, 25-10.

— *Réserves présidentielles.* On sait que le chef de l'Etat revendique le droit à la différence (cette *Chronique*, n° 40, p. 168). Le conseil des ministres constitue un lieu privilégié. A cet égard, parallèlement à la réflexion touchant le recours à l'art. 49. 3 C, le 8-10 (*Le Monde*, 10-10) il a formulé une opinion dissidente le 12-11 (*ibid.*, 14-11) à propos du projet de loi de réforme du code de la nationalité ; le 19-11 (21-11) sur celui des prisons privées et le 3-12 (5-12) concernant la réforme hospitalière. M. Denis Baudouin porte-parole du PM devait lui répliquer, le 13-11 (*ibid.*, 15-11) : *c'est tout à fait le droit du Président de la République de faire savoir que cela ne correspond pas à sa philosophie. Mais il faut faire remarquer qu'il a également indiqué que le Gouvernement prenait ses responsabilités et que le Parlement serait appelé à délibérer.*

V. *Président de la République, Responsabilité gouvernementale.*

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* R. Barrillon, J.-M. Bérard, M. H. Bérard, G. Dupuis, A. Grangé-Cabane, A.-M. Le Bos-Le Pourhiet, Y. Mény, *Dictionnaire de la Constitution*, 4^e éd., 1986.

V. *Droit constitutionnel, République.*

DEMANDE DE NOUVELLE DÉLIBÉRATION

— *Bibliographie.* M. Duverger, La troisième manche, et F. Goguel, Sur un contreseing..., *Le Monde*, 1^{er}-1 (Le Premier ministre est-il tenu de contresigner le décret de renvoi ?).

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* P. H. Chalvidan, *Droit constitutionnel*, Nathan, 1986 : un bel exercice pédagogique ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, A. Colin, 7^e éd., 1968 ; P. Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Masson, 8^e éd., 1986 ; Ch. Debbasch et J.-M. Pontier, *Introduction à la politique*, Dalloz, 2^e éd., 1986 : des rééditions toujours attendues.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* E. Dupoirier et G. Grunberg (sous la direction), *Mars 1986 : la drôle de défaite de la gauche*, PUF, 1986 ; Le minitel à l'assaut des urnes. Le glas pour les isoloirs ?, *Le Monde*, 26-11.

— *Condamnations pour fraudes électorales.* Le tribunal correctionnel de Créteil a condamné trois élus communistes pour fraudes lors des élections cantonales de 1982 à Limeil-Brévannes (*Le Monde*, 5/6-10), et celui de Bourges a condamné le 17-10 M. Alain Gauvin, adjoint au maire de cette ville (PC), à dix-huit mois d'emprisonnement, dont quinze avec sursis, pour fraudes lors des élections cantonales de 1985 (*ibid.*, 20-10). Enfin le jugement du tribunal correctionnel de Bobigny condamnant Mme Marie-Thérèse Goutmann, ancien maire de Noisy-le-Grand (PC), pour atteinte à la sincérité d'un scrutin (cette *Chronique*, n° 38, p. 171) a été confirmé le 17-11 par la cour d'appel de Paris (*Le Monde* des 15-10 et 19-11).

— *Conseil supérieur des Français de l'étranger.* La loi n° 86-1115 du 15-10 (p. 12530) modifie la loi n° 82-471 du 7-6-1982 (cette *Chronique*, n° 23, p. 174, et n° 26, p. 176) en décidant que l'élection des membres du CSFE se fera au scrutin majoritaire à un tour dans les circonscriptions où le nombre des sièges à pourvoir est de quatre ou moins, la représentation proportionnelle ne s'appliquant plus qu'à partir de cinq sièges.

— *Election législative partielle.* A la suite de l'élection au Sénat de M. Pen (app. s), député de Saint-Pierre-et-Miquelon, son remplacement a entraîné dans cette collectivité, où s'applique le scrutin majoritaire, une élection partielle remportée au second tour le 7-12 par M. G. Grignon (UDF-CDS), par 1 892 voix contre 1 410 à M. Plantagenest (app. s). V. *Assemblée nationale*.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie.* F. Goguel, L'acte unique européen et la Constitution, *Le Monde*, 11-10.

— *Ratification de l'Acte unique européen.* La loi 86-1275 du 16-12 (p. 15107) autorise le Président de la République à ratifier l'Acte signé le 28-2-1986 qui constitue la première révision d'ensemble du traité de Rome, et accentue le processus fédératif en matière décisionnelle par la substitution de la règle de la majorité à celle de l'unanimité.

GOVERNEMENT

— *Bibliographie.* Structures gouvernementales et organisation administrative. Etude du Conseil d'Etat (Section du Rapport et des Etudes), *NED*, n° 4818, 1986-18, La Documentation française ; M. Morin, La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la V^e République, *RDP*, 1986, p. 1355 ; L'administration fiscale, *Revue franç. de*

finances publiques, n° 15, 1986 ; L'inspection générale de l'administration, *Administration*, n° 133 spécial, 1986.

— *Communication*. Au nom du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 40, p. 173), M. René Monory, ministre de l'éducation nationale s'est adressé en cette forme solennelle (art. 54 de la loi du 30-9-1986) à la télévision, le 5-12, à propos de la crise de l'Université. L'opposition devait répliquer le lendemain (*Le Monde*, 7/8 et 8/12). On observe que c'est la première fois depuis l'intervention de M. Alain Peyrefitte en mai 1980 (*CCF*, 15, p. 314), concernant le projet de loi *sécurité et liberté* qu'un ministre agit de la sorte.

— *Composition*. Tandis que M. René Monory, ministre de l'éducation nationale, renonçait le 1^{er}-11 (p. 13244), à son mandat sénatorial (cette *Chronique*, n° 40, p. 172), un décret du 8-12 (p. 14772) mettait fin, au lendemain des 3 *glorieuses* lycéennes et étudiantes, sur sa demande, aux fonctions de M. Alain Devaquet ministre délégué auprès de ce dernier, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur. C'est le second remaniement du Gouvernement Jacques Chirac (cette *Chronique*, n° 40, p. 172).

— *Conseil de cabinet*. L'expression, qui avait été employée incidemment pour la réunion de tous les membres du Gouvernement le 22-3, puis le 10-6 (cette *Chronique*, n° 39, p. 166), l'a été semble-t-il à dessein le 12-12 pour qualifier la réunion sur les grands choix du budget 1988 (*Le Monde*, 14/15-12), après le retrait de la loi Devaquet le 8 et l'annonce de la « pause ».

— *Solidarité*. « Le projet Devaquet et le mouvement qui l'entoure ne valent pas la mort d'un homme », estimait M. A. Madelin, ministre de l'industrie, qui se prononçait dans une interview au *Matin* du 8-12 pour le retrait de ce texte avant que le Premier ministre en ait pris la décision.

V. *Amendement, Bicamérisme, Ordre du jour, Premier ministre, Président de la République*.

GROUPES

— *Sénat*. A l'issue du renouvellement de la série C, la composition du Sénat s'établissait ainsi au 6-10 (entre parenthèses le nom du président du groupe) :

- Communiste (Mme H. Luc) : 14 et 1 app. = 15 (— 9) ;
- Gauche démocratique (M. J. Pelletier) : 31,1 app. et 3 rattachés = 35 (— 3) ;
- Union centriste (M. D. Hoeffel) : 62 et 8 rattachés = 70 (— 1) ;
- Union des républicains et des indépendants (M. M. Lucotte) : 51 et 3 rattachés = 54 (+ 5) ;

- Rassemblement pour la République (M. R. Romani) : 67,7 app. et 3 rattachés = 77 (+ 18) ;
- Socialiste (M. A. Méric) : 61 et 3 app. = 64 (— 2) ;
- Non inscrits : 4 (— 2).

Total : 319 (le siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas qui n'a pas été supprimé demeure vacant). À la veille du renouvellement, il y avait 313 sénateurs, l'écart résultant des deux sièges supplémentaires des Français de l'étranger et des quatre vacances.

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Bibliographie*. G. Bacot, La signature des ordonnances, *RA*, 1986, p. 453 ; J. Fourré, Le recours aux ordonnances, *JJA*, 10-11 ; H. Roussillon, Ordonnances : l'erreur de Jacques Chirac, *La Dépêche du Midi*, 13-10.

— *Mort et transfiguration (suite)*. Théodule Ribot prétendait que *l'habitude commence au premier acte*. Après avoir manifesté son opposition au projet d'ordonnance en matière de privatisation, M. Mitterrand a réitéré, le 2-10 (*Le Monde*, 4-10) s'agissant des circonscriptions électorales de l'Assemblée nationale, mais en l'absence de toute dramatisation comme naguère (cette *Chronique*, n° 40, p. 174). En effet, *sans entrer dans une polémique constitutionnelle*, selon les termes de son communiqué, le Gouvernement est parvenu à ses fins. Après déclaration de non-contrariété du cc, la loi 86-1197 du 24-11 (p. 14471), simple réplique du projet d'ordonnance, a été promulguée.

En revanche, le 3^e veto présidentiel le 17-12 (*Le Monde*, 19-12) à propos de l'aménagement du temps de travail provoquera une riposte aussi foudroyante que surprenante. À la faveur d'une modification, le surlendemain, de l'ordre du jour prioritaire de l'AN (p. 7888), le Gouvernement reprendra l'initiative sous la forme d'un *amendement* à un projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. La constitutionnalité du procédé sera appréciée par le cc. V. *Assemblée nationale, Séance*.

Au-delà de ces péripéties procédurales on n'aura garde d'oublier que six ordonnances ont reçu, sur ces entrefaites, l'agrément du chef de l'Etat. On mentionnera, notamment, celles afférentes à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés (86-1134 du 21-10, p. 12771) et à la liberté des prix et de la concurrence (86-1243 du 1^{er}-12, p. 14773).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité*. Le tribunal de grande instance de Paris a déclaré irrecevable, le 3-12 (*Le Monde*, 5-12), l'action en responsabilité civile engagée par le syndicat des avocats de France contre M. Jean-Louis Debré,

député RPR de l'Eure. Les propos tenus à un hebdomadaire revêtant tout au plus un caractère abstrait ont estimé les juges.

En revanche, sur recours de l'association professionnelle des magistrats, la cour d'appel de Paris a condamné le 29-10 (*Le Monde*, 31-10), M. Raymond Forni, pour des propos de nature à jeter le discrédit sur une décision judiciaire (art. 227 du code pénal), qu'il avait tenus, en 1985, en un moment où il avait la qualité de député de Belfort (cette *Chronique*, n° 36, p. 188).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* Chr. NGuyen Van Yen, *Droit de l'immigration*, PUF, 1986 ; E. Derieux, Régime juridique de la presse, *JJA*, 15-10, Compléments au régime juridique de la presse, *ibid.*, 29-12 ; Statut des entreprises du secteur privé de la communication, *ibid.* ; M.-A. Eissen, La Cour européenne des droits de l'homme, *RDP*, 1986, p. 1539 ; F. Luchaire, Un Janus constitutionnel : l'égalité, *ibid.*, p. 1229 ; M. Paillet, La Haute autorité et la démocratie, *Le Monde*, 20-11 ; G. Pépy, La réforme du régime juridique de la presse, *AJDA*, 1986, p. 527 ; J. Robert, Terrorisme, idéologie sécuritaire et libertés publiques, *RDP*, 1986, p. 1651.

Note : Chr. Gavalda sous TC, 9-6-1986, E.c. TPC du Bas-Rhin, *D*, 1986, p. 493 (liberté d'aller et venir et retrait du passeport).

— *Droit de manifestation.* A propos de ce droit coutumier (*CCF*, 10, p. 237) qui a connu des violences policières lors des événements universitaires, le chef de l'Etat a déclaré à Europe 1, le 9-12 : *Affirmons notre vie dans la normalité démocratique, manifestons puisque cela est autorisé, montrons-nous, faisons-nous entendre, prouvons ce que nous sommes mais ne nous dressons pas les uns contre les autres ni les Français contre l'Etat. Plus jamais ça. Ils ont raison* (*Le Monde*, 11-12).

— *Informatique et liberté.* La CNIL a accepté successivement le 21-10 (*Le Monde*, 28-10), avec des réserves, la prise d'empreintes digitales au moment de la demande de la future carte d'identité infalsifiable (cette *Chronique*, n° 40, p. 176), et le 2-12 (*JO*, p. 15128), les traitements informatisés relatifs à la gestion administrative comptable et pédagogique des écoles et des établissements secondaires publics et privés.

— *Liberté de la communication audio-visuelle.* Au rythme de l'alternance (*CCF*, 23, p. 258) le nouvel ordre audio-visuel se met en place.

I. En application des art. 4 et 99 de la loi du 30-9-1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 181), un décret du 21-10 (p. 12770) porte, nomination des 10 membres de la CNCL (pour une durée de cinq ou neuf ans selon la procédure de tirage prévue) respectivement par le Président de la République, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, la Cour des comptes et l'Académie française ;

un décret du 1^{er}-11 (p. 13201) le complète par *cooptation*, en ce qui concerne les 3 personnalités qualifiées de la création audio-visuelle, des télécommunications et de la presse écrite. La CNCL a élu à sa présidence, le 4-11 (p. 13300), M. Gabriel de Broglie, ancien membre de la Haute autorité. Enfin, le décret 86-1220 du 1^{er}-12 (p. 14443) en fixe l'organisation et le fonctionnement. A ce titre, M. Pierre-François Racine, maître des requêtes, au Conseil d'Etat, a été appelé à assumer, par un décret du 19-12 (p. 15300) la fonction de directeur général.

En dehors de sa décision du 25-11 (p. 14419) portant autorisation d'exploitation d'un réseau câblé parisien, la CNCL a procédé à la désignation, le 3-12 (p. 14573) des présidents des sociétés de programme, selon une démarche qui confine à la restauration (v. *Le Monde*, 5-12).

II. Hormis la réglementation anti-concentration à laquelle elle ressortit (v. *Libertés de la presse et de la communication*), la matière mérite examen notamment sous l'angle d'une séquence diffusée, le 7-12, au journal télévisé de TF1, relative à l'intervention de « casseurs » après les manifestations des lycéens et des étudiants. Par un arrêt rendu le 26-12 (*Le Monde*, 28/29-12), la cour d'appel de Paris, faisant droit à la société de programme, s'est opposée à une ordonnance rendue le 17-12 (*ibid.*, 29-12), à la diligence du ministre de l'intérieur et de celui de la sécurité publique, qui confiait à un huissier des pouvoirs d'*investigation forcée*, aboutissant à la saisie du film original.

— *Libertés de la presse et de la communication*. Non sans amertume, le Parlement s'est incliné devant les exigences formulées par le CC, à l'occasion de ses décisions du 29-7 et du 18-9-1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 179), en vue de sauvegarder le pluralisme dans les médias. En l'absence d'une nouvelle saisine de l'opposition, la loi 86-1210 du 27-11 (p. 14297) qui puise son inspiration dans l'exemple américain (v. *Le Monde*, 25-9-1986) et complète celle du 1^{er}-8-1986, en matière de presse ainsi que celle du 30-9-1986, dans le domaine de la communication, s'inscrit dans cette perspective (V. E. Derieux, art. précité).

Au prix d'une simplification, l'autorisation délivrée par la CNCL est d'abord assujettie à un faisceau d'obligations (nouveaux art. 28 et 29 de la loi du 30-9-1986). Une même personne ne peut, ensuite, détenir, directement ou indirectement, en vue de prévenir les concentrations, *soit*, plus de 25 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre (le seuil de 15 ou de 5 % ne peut pas être atteint pour une autre société); *soit* plus de la moitié s'agissant de la radio et de la télévision par satellite; *soit* plus de la moitié du capital d'un service de télévision locale desservant une zone dont la population recensée est comprise entre 200 000 et 6 millions d'habitants (nouvel art. 39). La radiodiffusion ressortit à la même logique, en tenant compte de la combinaison avec d'autres supports de communication, tels le câble ou la presse (nouveaux art. 41 et 41. I).

Dans le domaine de la presse, le seuil a été fixé, en principe à 30 % de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications quotidiennes (nouvel art. 11 de la loi du 1^{er}-8-1986). L'ordonnance du 26-8-1944 et la loi du 23-10-1984 ont été abrogées (nouvel art. 21), par voie de conséquence, selon l'interprétation donnée par le juge constitutionnel (cette *Chronique*, n° 40, p. 181). On ne peut certes que se réjouir de la victoire remportée par l'Etat de droit et la démocratie sur les grands groupes multimédias. Mais à qui, en définitive, le temps bénéficiera-t-il ?

— *Recours individuel.* La France a été condamnée, pour la première fois, le 18-12 (*Le Monde*, 20-12) par la Cour européenne des droits de l'homme, pour une extradition déguisée, dans l'affaire Lorenzo Bozano (cette *Chronique*, n° 31, p. 185).

V. Premier ministre.

LOI

— *Conformité de la loi relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat.* D'origine parlementaire, la loi 86-1304 du 23-12 (p. 15595) assouplit le principe de l'abaissement de l'âge de la retraite fixé à 65 ans, par la loi du 13-9-1984 (cette *Chronique*, n° 32, p. 178) dans la haute fonction publique, simultanément à la LO relative aux magistrats de la Cour de cassation (v. *Loi organique*).

Outre les professeurs d'université, les membres du CE, les magistrats de la Cour des comptes et les membres de l'inspection générale des finances pourront sur leur demande, être maintenus en activité, en surnombre, jusqu'à la limite d'âge initiale de 68 ans, pour exercer respectivement les fonctions de conseiller d'Etat et de conseiller maître à la Cour des comptes (art. 1^{er}).

Cette disposition, qui exclut de son champ d'application les fonctions de président de section au CE et celle de président de Chambre à la Cour, a été contestée devant le juge, au motif de rupture d'égalité. La décision 86-220 DC du 22-12 (p. 15500) n'y fait pas droit, estimant que *tous* (les intéressés) *se voient reconnaître le même droit à obtenir ce maintien et sont donc soumis aux mêmes règles.* A l'égard des présidents de section et des présidents de chambre précités, en particulier, la loi n'affecte pas par ailleurs l'indépendance des juridictions, dès lors qu'ils *conservent leur grade, bien qu'ils exercent d'autres fonctions.* Dans ces conditions, on se gardera bien d'évoquer, telle la saisine, la *rétrogradation* de ces derniers, d'un point de vue juridique, mais convenons que la différence est tenue, en pratique, sans même faire un sort à une démarche *ad hominem*, v. *Le Matin*, 23-12.

— *Proposition de loi.* Au cours de la session d'automne, 5 lois d'origine parlementaire ont été adoptées, en matière de retraite des hauts fonction-

naires, d'adaptation du régime administratif et financier de Paris, d'organisation régionale du tourisme et de l'attribution aux juridictions judiciaires du contentieux des décisions du conseil de la concurrence.

V. *Amendement, Autorité juridictionnelle, Bicamérisme, Loi organique.*

LOI DE FINANCES

— *Conformité de la loi de finances pour 1987.* Sur recours de députés et sénateurs socialistes (dont M. Michel Charasse), le CC s'est prononcé le 29-12, par une décision 86-221 DC (p. 15801) sur la régularité de la loi de finances de l'année. Au-delà de la conformité formelle (v. *Amendement*), le juge a statué au fond. Il a repoussé le grief articulé contre la suppression d'emplois de personnel mis à la disposition d'organismes complémentaires de l'enseignement public (art. 5) qui ne contrevient aucunement au contenu d'une loi de finances au sens de l'art. 1^{er} de l'ord. du 2-1-1959, à l'opposé du cavalier budgétaire visé à l'article 99 concernant l'application du barème de l'aide personnalisée au logement. Au cas particulier le juge a usé de son pouvoir d'évocation en soulevant *d'office* ce moyen. En conséquence, la loi de finances pour 1987 (86-1317) a été promulguée dans le délai constitutionnel, le 30-12 (p. 15820).

— *Conformité de la loi de finances rectificative pour 1986.* La seconde loi de ce type de la VIII^e législature a été déferée, à son tour (cette *Chronique*, n^o 40, p. 181) au juge. — La décision 86-223 DC du 29-12 (p. 15802) apporte, tout d'abord, une utile interprétation du principe de non-rétroactivité de la loi fiscale. Le législateur peut, certes, *pour des raisons d'intérêt général*, y déroger, mais sa démarche se heurte à une double limite : d'une part, *conformément au principe de non-rétroactivité des lois répressives posé par l'art. 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.* (l'application rétroactive de la législation fiscale) *ne saurait permettre aux autorités compétentes d'infliger des sanctions à des contribuables à raison d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne [et] d'autre part, l'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée.* D'une mise en perspective, le juge en déduit la conformité des dispositions incriminées (art. 19, 29 et 30), tant à l'égard du principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif que de celui de l'indépendance des juridictions.

LOI ORGANIQUE

— *Conformité de la LO relative au maintien en activité des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation.* Après déclaration de conformité

du CC, le 22-12 (86-219 DC, p. 15500), la LO 86-1303 du 23-12 (p. 15595), d'origine parlementaire, maintenant à leur demande, en activité, en sur-nombre, les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet, a été promulguée. On observera que l'allusion à la méconnaissance de l'art. 40 C par M. Jean-Pierre Michel (s) à l'AN (p. 7053) n'a pas été relevée par le juge constitutionnel.

V. Loi.

MÉDIATEUR

— *Bibliographie.* P. Legatte, Le médiateur de la République, RA, 1986, p. 431.

MINISTRES

— *Responsabilité pénale.* Conformément à l'interprétation de la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 39, p. 169), le tribunal de grande instance d'Ajaccio s'est déclaré incompétent, le 27-10 (*Le Monde*, 30-10) pour apprécier la plainte de journalistes de FR3-Corse, à l'encontre d'une déclaration de M. Léotard. Les juges ont estimé, qu'en l'espèce, celui-ci n'avait pas tenu ces propos à titre personnel ou privé.

V. Gouvernement, Président de la République.

ORDRE DU JOUR

— *Déclaration du Gouvernement.* Le Gouvernement a fait le 8-10 une déclaration sur la lutte contre le terrorisme suivie d'un débat (un orateur par groupe pour quinze minutes, au lieu des trente prévues par l'art. 132 RAN).

— *Ordre du jour complémentaire.* Par scrutin public, 16 UDF (dont M. R. Barre) s'abstenant ou ne prenant pas part au vote (p. 6164), l'Assemblée avait décidé le 12-11 d'inscrire à l'ordre du jour du 26 le rapport sur la création d'une commission d'enquête, demandée par le RPR, sur les conséquences de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE. En raison des remous provoqués par cette critique implicite de l'élargissement de la Communauté, le président de la commission des lois, M. Toubon (RPR), demanda le 18 à la conférence des présidents de retirer l'inscription qu'il avait précédemment proposée, retrait également décidé par scrutin public, seul le Front national votant contre (p. 6511).

— *Retrait.* Le projet de loi sur l'enseignement supérieur, dont l'examen avait commencé le 28-11, a été retiré de l'ordre du jour sur la suggestion

du président de la commission des affaires culturelles, M. Barrot, auquel le ministre de l'éducation nationale accorda un « délai » pour son examen (p. 6990). Le projet devait être définitivement retiré par le Premier ministre le 8-12.

PARLEMENT

— *Budget des assemblées.* Les crédits ouverts pour 1987 sont en augmentation de 2,3 % pour l'Assemblée, en raison de l'augmentation du nombre des députés (1 856 664 000 F), et de 2,1 % pour le Sénat (1 081 173 000 F) (*Bulletin quotidien*, 14-11).

— *Disparition de la délégation parlementaire pour la communication audio-visuelle.* La loi n° 86-1210 du 27-11 a abrogé la loi n° 82-652 du 29-7-1982 (v. *Libertés publiques*), dont l'art. 10 donnait à cette délégation, apparue la première en 1972, sa forme actuelle, v. *CCF*, 23, p. 332.

PARTIS POLITIQUES

— *Réplique.* La CNCL a ouvert à l'opposition le droit de réplique, le 6-12 (*Le Monde*, 9-12), conséquemment à la communication du Gouvernement sur les problèmes universitaires.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* R. Hanicotte, Le juge face au retard des textes d'application, *RDP*, 1986, p. 1667.

— *Délégalisation.* Selon une inclination naturelle, le cc a procédé au déclassement des dispositions qui étaient soumises à son appréciation concernant une autorité compétente en matière de voies rapides (décision 86-147 L du 24-10, p. 12926) et les modalités de désignation des élus locaux aux conseils des caisses d'épargne et de prévoyance (86-184 L, 2-12, p. 14528).

V. *Conseil constitutionnel, Loi.*

PREMIER MINISTRE

— *Services.* Une structure nouvelle (cette *Chronique*, n° 38, p. 188) a été créée par le décret 86-1301 du 22-12 (p. 15545) : le comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration. Au

reste, le décret 86-1204 du 21-11 (p. 14227) modifie le décret 84-72 du 30-1-1984, dont la discrétion avait échappé à l'attention de l'analyste, qui présente ses excuses au lecteur, touchant la composition de la commission consultative des droits de l'homme. Cette dernière est chargée d'assister de ses avis le PM ou le secrétaire d'Etat chargé de cette attribution (cette *Chronique*, n° 38, p. 174).

V. Président de la République.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* *La présidence en France et aux Etats-Unis*, Etudes présentées par J.-L. Seurin, *Economica*, 1986, A. Passeron, *L'âge du capitaine*, *Le Monde*, 16/17-11 ; Club Vauban, *François Mitterrand et la fonction présidentielle*, *Economica*, 1986.

— *Chef des armées : en deux mots.* A l'occasion de la préparation du projet de loi de programmation militaire, le président a rappelé sa prééminence vis-à-vis du Premier ministre (cette *Chronique*, n° 40, p. 186). Au camp du Caylus (Tarn-et-Garonne), le 13-10, il a entendu demeurer la pièce maîtresse de la stratégie de la dissuasion, selon sa définition de 1983 (cette *Chronique*, n° 29, p. 188) en déclarant : *le devoir du Gouvernement et des états-majors est de rechercher en toute circonstance, une définition commune et harmonieuse de ce qu'ils considèrent comme l'intérêt de la France. Arrive le moment, si l'ensemble de ces contingences ne peuvent être ramenées à une définition commune, où il faut agir d'autorité. Dans ce domaine-là, l'autorité appartient au Président de la République* (*Le Monde*, 15-10). Qui dans ces conditions, douterait de sa fonction arbitrale ? *J'espère que cela est bien compris. C'est un point sur lequel j'engage l'autorité que requiert ma fonction* (*ibid.*).

De fait, à l'issue de conseils de défense, le chef de l'Etat fera prévaloir ses choix en conseil des ministres, le 5-11 (*Le Monde*, 7-11) en faveur de la priorité de la composante sous-marine de la dissuasion nucléaire, à l'encontre des missiles dits « à déploiement aléatoire ». A l'issue de cette délibération, le porte-parole de la présidence ne dissimulera pas la satisfaction : *le Président de la République a constaté que le projet de loi... était conforme aux orientations fondamentales qu'il avait arrêtées* (*Le Figaro*, 6-11). Ultérieurement, le chef de l'Etat devait se rendre au poste de commandement de Taverny (Val-d'Oise), le 2-12 (*Le Monde*, 3-12), à l'occasion d'un exercice de défense destiné à tester les structures de commandement interministériel en cas de crise internationale. Il adressera un message, le 24-12 (*ibid.*, 1^{er}-1) au président tchadien concernant l'engagement militaire de la France au Nord du 16^e parallèle en tant que de besoin.

En définitive, pour M. Mitterrand, *les grandes orientations de la défense et de la diplomatie de la France sont celles que j'ai définies ou poursuivies*

depuis cinq ans et demi. Elles n'ont pas changé depuis le 16 mars. En de telles matières, il n'y a pas, il ne peut y avoir de blocage (entretien à l'Yonne républicaine, 21-11).

— *Condition.* Le 11^e bulletin de santé a été communiqué, le 15-12 (*Le Monde*, 17-12), selon l'habitude prise (cette *Chronique*, n^o 40, p. 187).

— *Conseils.* Un conseil de défense s'est tenu à l'Elysée le 15-10, puis le 29-10 pour examiner la loi de programme militaire (*Le Monde*, 30-10). Un conseil sur les problèmes européens s'est réuni le 3-12 (*Bulletin quotidien*, 4-12).

— *Epouse du chef de l'Etat.* Mme Danielle Mitterrand entend conserver sa liberté d'expression (cette *Chronique*, n^o 39, p. 171). Dans un entretien accordé au *Journal du dimanche*, le 28-12, elle a formulé, entre autres, un jugement de valeur : *ce Gouvernement fait tout et n'importe quoi.*

— *Garant de la cohésion nationale.* A la faveur de la crise universitaire, le chef de l'Etat a estimé, tel naguère (cette *Chronique*, n^o 37, p. 197), le 6-12 que *la cohésion nationale doit passer avant toute chose. Je donnerai tort et le pays avec moi à quiconque usera de la violence* (*Le Monde*, 8-12). Au lendemain du retrait du projet Devaquet, celui-ci approuvera lors de son passage à Europe 1 le 9-12 (*ibid.*, 11-2), la pause décidée : *Mieux vaut apaiser les passions, afin de faciliter le retour à la cohésion nationale que j'appelais de tous mes vœux... Le Premier ministre a raison d'adopter ce nouveau rythme.*

Après son refus de signer le projet d'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail (v. *Habilitation législative*), il reviendra sur ce thème. A Bourg-en-Bresse, le 18-12, il opinera : *La cohésion sociale commande la cohésion nationale... Il ne peut pas y avoir de cohésion nationale sans cohésion sociale. Il faut prendre garde à préserver tout autant l'une que l'autre. Car, au fond, c'est la même chose* (*Le Monde*, 20-12).

— *Interventions.* Des déplacements ont permis au chef de l'Etat de faire connaître son sentiment à l'égard des réformes gouvernementales en cours. C'est ainsi qu'à Montpellier le 4-11 (*Le Monde*, 6-11), il a pris soin de se démarquer autant de la pause, en matière de décentralisation (cette *Chronique*, n^o 40, p. 164), que de la politique de santé et de recherche, au point que Mme Barzach déclinera son offre à regagner la capitale à bord de son avion.

Quant au projet Devaquet, en matière universitaire, M. Mitterrand a proclamé le 22-11 (*Le Monde*, 25-11) : *Il n'y aura de République forte et prospère que... par un système de qualité ouvert à tous.* Et de témoigner de sa solidarité (v. *Garant de la cohésion nationale*) : *Comment voulez-vous que je me sente déphasé par rapport à ce que veulent exprimer les gens qui manifestent demain et dans les universités ? Jugé « inopportun » et « inutile »,*

le président recommandera au PM, le retrait dudit projet dès le 3-12 (*Le Monde*, 9-12).

A Francfort, le 28-10 (*ibid.*, 30-10), à l'issue du sommet franco-allemand, le président s'est livré à une critique voilée du Gouvernement en matière de sécurité : *Les arrangements particuliers doivent toujours céder le pas à la solidarité contre le crime... Aucun compromis ne peut être passé avec le terrorisme et surtout pas avec les Etats qui se livrent au terrorisme.* A l'avenant, dans un entretien accordé le 12-11, à la télévision de Bamako, il a fait connaître son sentiment à propos de l'expulsion de 101 Maliens, le mois précédent : [Ces personnes] *savent que si elles veulent me saisir de tel ou tel cas, je serai leur interprète de ce qui me paraît être leur droit* (*Libération*, 13-11). Il n'hésitera pas, du reste, lors de sa venue dans leur pays, à lancer un avertissement : *Ça n'est pas dans les habitudes de la France, si on revoyait cela, ça me fâcherait* (*ibid.*, 18-11). Il devait rencontrer le 19-11 (*ibid.*, 21-11) des responsables du FLNKS qui s'étaient vu opposer une fin de non-recevoir par M. Chirac ; se rendre le 8-12 (*ibid.*, 10-12), par un *acte de solidarité*, au domicile de la famille de l'étudiant Malik Oussékine qui venait de trouver la mort, deux jours auparavant. Il s'est affirmé sur *la même longueur d'ondes* que les lycéens et les étudiants, sur Europe 1, le 9-12 (*Le Monde*, 11-12).

En dernier lieu, la démarche consensuelle n'a pas été absente. M. Mitterrand a adressé une lettre à M. Chirac en vue d'apporter son soutien à la candidature de villes françaises à l'organisation des futurs jeux Olympiques (*Le Monde*, 18-10), et convié son prédécesseur, ainsi que la veuve de Georges Pompidou, à l'inauguration le 1^{er}-12 (*ibid.*, 3-12), du musée d'Orsay, symbole d'un *bel exemple de continuité esthétique*, selon son appréciation.

V. Libertés publiques.

Juge-arbitre. Invité de l'émission « Découvertes » d'Europe 1 le 9-12, M. Mitterrand a déclaré qu'en politique intérieure, il lui reste « à faire connaître — lorsqu'il le juge nécessaire — son jugement ou à mettre en garde l'opinion contre ce qu'il penserait dangereux pour ce que j'ai appelé la cohésion nationale... C'est un arbitre dans de nombreux domaines. C'est un peu un juge-arbitre, c'est-à-dire qu'il lui appartient de temps à autre de siffler, quand ce ne serait que la fin de la partie » (*Le Monde*, 11-12).

— *Pouvoir d'appréciation des projets d'ordonnance* (art. 13C). Le précédent fait jurisprudence. Après réflexion (cette *Chronique*, n° 40, p. 188) le Président a refusé, le 2-10, à l'ouverture de la session du Parlement, de signer le projet d'ordonnance relatif à la délimitation des circonscriptions électorales, en estimant *qu'il convient de s'en tenir à la tradition républicaine qui veut que l'Assemblée nationale détermine elle-même les modalités de l'élection des députés* (*Le Monde*, 4-10). Sans s'attacher à la fiabilité de la raison invoquée (v. Tradition républicaine), on reconnaîtra au chef de

l'Etat la pérennité de ses convictions parlementaires, autant que du respect des acquis sociaux (cette *Chronique*, n° 37, p. 196). Il devait s'en suivre un troisième veto, le 17-12, s'agissant du projet d'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail qui relève de la compétence du Parlement (*Le Monde*, 19-12). En sens opposé, d'autres ordonnances recueilleront l'agrément présidentiel. V. *Habilitation législative*.

— *Présidence*. Elu sénateur des Français de l'étranger, M. Guy Penne a quitté ses fonctions de conseiller auprès du Président de la République pour les affaires africaines et malgaches le 18-10 (p. 16625) ; il a été remplacé le 23 (p. 12803) par M. Jean-Christophe Mitterrand (cette *Chronique*, n° 38, p. 191). V. *Le Monde* et *Libération* du 20-10.

— *Qui fait la loi ?* En réponse, M. Mitterrand a exprimé le jugement suivant, à Europe 1, le 9-12 (*Le Monde*, 11-12) : *Celui qui fait la loi... c'est le Parlement. Et la relation qui préside à l'édification de la loi — projet, initiative, élaboration, vote — c'est une relation entre le Gouvernement et le Parlement. Le Président de la République n'a pas cette initiative.* De fait la lecture parlementaire des institutions efface la lecture présidentialiste qui avait culminé le 12-7-1984 avec l'annonce du retrait du projet de loi Savary (cette *Chronique*, n° 31, p. 197). Aux antipodes du *président-législateur* se situe désormais le gouvernement-législateur.

— *Rappel à l'ordre d'un membre du Gouvernement*. M. Mitterrand a jugé regrettable le 11-11 à RFI (*Libération*, 13-12) que M. Léotard ait reçu en audience, le 25-10, M. Savimbi, chef de l'opposition armée (UNITA) en Angola : *Si l'on veut éviter le désordre dans la façon de conduire les affaires de la France, c'est à ne pas recommencer.* Invoquant le dédoublement fonctionnel, le porte-parole du PM répliquera, le 13-11 (*Le Monde*, 15-11) que ce n'est pas tant le ministre que le secrétaire général du parti républicain (cette *Chronique*, n° 38, p. 175) qui était à l'origine de cette rencontre.

— *Relations avec le Premier ministre*. Le chef de l'Etat, auquel « le Premier ministre a rendu compte de la situation » créée par les manifestations étudiantes, le 6-12, a fait déclarer à l'issue de cet entretien par son porte-parole : « La cohésion sociale doit passer avant toute chose. Je donnerai tort, et le pays avec moi, à quiconque usera de la violence » (*Libération*, 8-12). Evoquant la décision de retrait de la loi Devaquet finalement prise par M. Chirac, qui rejoignait « le souhait que je formulais... la volonté que, le cas échéant, j'aurais énoncée en saisissant le pays », M. Mitterrand a ajouté le 9 à Europe 1 : « Je dirai simplement qu'il a beaucoup de qualités, et je souhaiterais que ces qualités fussent appliquées exactement au bon endroit et au bon moment » (*Le Monde*, 11-12).

— « *Tandem* » diplomatique. L'accoutumance justifie que l'on se limite au seul exemple du sommet franco-africain de Lomé où se sont rendus MM. Mitterrand et Chirac, le 13-11 (*Le Monde*, 15-11).

— *Vœux*. La coexistence fait assaut de convivialité. Le chef de l'Etat a présenté ses vœux à ses compatriotes, conformément à la tradition, le 31-12 (*Le Monde*, 2-1). Cependant, M. Balladur était intervenu à 13 heures sur TF1, à toutes fins utiles, somme toute.

V. *Conseil des ministres, Gouvernement, Habilitation législative, Premier ministre, République, Tradition républicaine.*

QUESTION PRÉALABLE

— *Procédure expéditive*. Comme il l'avait fait le 30-7 à propos des modalités des privatisations (cette *Chronique*, n° 40, p. 189), le Sénat a répliqué au refus présidentiel de signer l'ordonnance sur la délimitation des circonscriptions en adoptant le 17-10 la question préalable au projet de loi qui reprenait le texte de celle-ci : « Alors que le Parlement s'était déjà prononcé... il n'y a pas lieu de poursuivre les délibérations du projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'art. 49, 3. » Saisi de cette procédure par les sénateurs socialistes, qui lui reprochaient de porter atteinte au droit d'amendement, le Conseil constitutionnel a considéré que la loi n'avait pas été adoptée selon une procédure irrégulière, le rejet par le Sénat en 1^{re} lecture n'affectant pas, « au cas présent, la régularité de la procédure législative » (cc 82-218 DC). V. *Election*.

La question préalable a également été opposée le 21-10 au projet complétant les lois portant réforme du régime juridique de la presse et relatives à la liberté de communication censurées par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 40, p. 179). V. *Le Monde*, 23-10.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Inflation*. Selon le ministre chargé des relations avec le Parlement, le record atteint en 1984 (19 139 questions) sera battu cette année, le nombre après sept mois de législature dépassant les 14 000 (*Le Figaro*, 6-11).

QUORUM

— *Application*. La vérification du quorum a été demandée par M. Joxe (s) au cours de la 2^e séance du 19-12, à l'occasion du scrutin sur l'exception d'irrecevabilité soulevée contre le projet sur la procédure de licenciement. Faute de quorum, le scrutin a dû être reporté à la 3^e séance (p. 7861). La même demande a été ensuite présentée, par M. Lajoinie (c), sur la question préalable, mais elle a été refusée par M. Mestre (UDF) qui présidait, au motif qu'il n'est pas possible de procéder à cette vérification plusieurs fois au cours d'un même débat, car l'art. 61 ne saurait « avoir pour effet de mettre en échec les prérogatives » du gouvernement en matière

d'ordre du jour (p. 7874). M. Joxe contesta cette interprétation en évoquant le précédent du 3-7-84 (cette *Chronique*, n° 31, p. 195). La demande de vérification fut à nouveau présentée à propos du vote de la question préalable opposée au projet portant diverses mesures d'ordre social qui figurait à la suite, et le scrutin dut être reporté à la 4^e séance (p. 7934) qui reprit le 20 à 6 heures.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*, D. G. Lavroff, *Le système politique français. La V^e République*, Dalloz, 4^e éd., 1986.

— *Le rééquilibrage*. Une nouvelle donne institutionnelle ? Le partage du pouvoir d'Etat, consécutif à la coexistence (cette *Chronique*, n° 38, p. 189) est de nature à favoriser, au-delà de sa théâtralité, le *rééquilibrage* des institutions, par l'acceptation d'une présidence *arbitrale* (*ibid.*, n° 39, p. 171). repoussant d'un même mouvement la « présidence Zorro » de naguère, selon le mot de M. Madelin à Antenne 2, le 12-11 (*Libération*, 15/16-11) et la « présidence zéro » de jadis, si l'on ose dire. Dans son entretien au *Point*, le 10-11, M. Mitterrand énonce une nouvelle doctrine : *Le pouvoir exécutif était trop faible sous la III^e République et la IV^e République. La pratique de la V^e a conduit à un pouvoir de fait, excessif, du chef de l'Etat. Je n'ai cessé de le penser depuis 1958, et d'en tenir compte. La situation présente dessine, avec beaucoup de tâtonnements, une approche qui se perpétuera, même si les majorités présidentielle et parlementaire coïncident de nouveau. Cela dépendra du Président, mais aussi du Parlement, qui sont les deux partenaires obligés de notre vie démocratique.*

Au cours de son intervention à Europe 1, le 9-12 (*Le Monde*, 11-12), il ajoutera à propos de la lecture présidentialiste des institutions : *Pendant les cinq premières années de ma présidence, j'ai peu à peu aménagé cet usage, de telle sorte que je n'ai pas été aussi bouleversé que vous semblez le croire lors du changement de majorité... Il ne faut pas de pouvoir absolu. Mais il y a un pouvoir prééminent. Le Président de la République doit pouvoir disposer d'une grande autorité. Cette grande autorité, il la trouve dans les textes, mais il la trouve surtout en lui-même et dans sa façon de faire. C'est au peuple de répondre à cette question, ce n'est pas à moi.*

En écho, M. Chirac partage ce sentiment dans les colonnes de *Valeurs actuelles* du 17-11 : *Dans la pratique je suis partisan de revenir à l'équilibre que nous avons connu au début de la V^e République. Le général de Gaulle exerçait les responsabilités touchant à l'essentiel, les affaires étrangères et la défense ; dans les autres domaines il laissait une très grande liberté à son Gouvernement. Ce n'est que peu à peu que le reste du pouvoir s'est transféré à l'Élysée ; j'ai toujours considéré qu'il y avait eu là un excès. Je suis personnellement partisan d'un Gouvernement qui, dans le cadre des orientations définies par le chef de l'Etat... ait une relative autonomie.*

Seul, M. Raymond Barre a exprimé, à ce jour une opinion contraire : *le Président de la République, élu du peuple, ne peut se désintéresser de pans entiers de la politique gouvernementale. Il a la responsabilité globale du pays et ne peut tantôt de sentir concerné, tantôt jouer à Ponce-Pilate à l'Elysée* (Faits et arguments, n° 42, janvier 1987).

V. *Premier ministre, Président de la République.*

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Délibération du conseil des ministres.* La rédaction du communiqué du conseil indiquait traditionnellement que celui-ci avait « autorisé » le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement. Depuis le 8-10, le communiqué diffusé par le service de presse de Matignon mentionne que « conformément à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, et à la demande du Premier ministre, le conseil des ministres a délibéré sur l'engagement... », etc. Cette nouvelle formulation fait suite aux divergences d'appréciation sur le recours à l'art. 49, 3 pour le découpage électoral (*Le Monde*, 9 et 10-10), qui évoque la controverse de 1979 et la lettre de G. Defferre au chef de l'Etat ainsi que la réponse de M. V. Giscard d'Estaing (*CCF*, 13, p. 428).

— *Article 49, 3.* Le Premier ministre a engagé à deux reprises la responsabilité du Gouvernement sur le texte de l'ordonnance relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, transformé en projet de loi après le refus du chef de l'Etat de le signer. En 1^{re} lecture le 10-10, après la présentation du rapport de M. Clément (UDF) et l'intervention du ministre de l'intérieur, une motion de censure étant aussitôt déposée par les socialistes (elle recueillera 281 voix le 13 (PS, PC et FN) ; puis sur le texte de la CMP le 22, aucune motion n'étant cette fois déposée. V. *Elections, Habilitation, Président de la République. Question préalable.*

SÉANCE

— *Pouvoirs du Président et flibuste.* Pour défendre l'exception d'irrecevabilité contre les diverses mesures d'ordre social, M. Fuchs (s) entreprit la lecture du rapport Taddei en l'assortissant de digressions qui durèrent depuis près de deux heures lorsque M. Mestre, qui présidait lui retira la parole après l'avoir invité trois fois à conclure, en application de l'art. 54, al. 6 R (« l'orateur ne doit pas s'écarter de la question »). Comme il poursuivait, le président l'invita à quitter la tribune en l'avertissant que ses propos ne figureront pas au procès-verbal (19-12, p. 7920). V. *Assemblée nationale, Comité secret, Quorum, Vote personnel.*

SÉNAT

— *Bibliographie.* Sénat, Analyse des discussions législatives et des scrutins publics, 2^e session ordinaire et 3^e session extraordinaire 1985-1986, 1986.

— *Bureau.* A l'issue du renouvellement du 28-9 (cette *Chronique*, n° 40, p. 171) le Sénat a procédé les 2 et 7-10 à la désignation des membres de son bureau. M. Alain Poher (UC) a été réélu, pour la 7^e fois, à la présidence, tandis que la majorité se répartissait les autres postes, le groupe socialiste obtenant une vice-présidence et un poste de questeur et de secrétaire et le Parti communiste un poste de secrétaire. Conformément à la tradition, le chef de l'Etat a reçu le nouveau bureau, le 4-11 (*BIRS*, n° 381, p. 21).

— *Cumul de mandats locaux.* Selon des documents que M. le secrétaire général de la Présidence nous a aimablement communiqués, il apparaît au lendemain du dernier renouvellement, que le Sénat compte dans ses rangs 254 conseillers municipaux, dont 189 maires ; 193 conseillers généraux, dont 41 présidents et 58 vice-présidents et 65 conseillers régionaux dont 6 présidents et 15 vice-présidents.

— *Moyenne d'âge.* La tranche d'âge la plus représentée est celle comprise entre 61 et 70 ans (42 % des effectifs), suivie par celle de 51 à 60 ans (29 %) et celles de 71 à 80 ans (14 %) 8 sénateurs sont âgés de 40 ans et moins (3 %) et 4 de 81 ans et plus (1 %). La moyenne d'âge s'élève en définitive à 61 ans (Doc. précités).

— *Représentation par catégories socioprofessionnelles.* La composition fait apparaître une répartition équilibrée entre les diverses activités : agricoles (16 %) ; commerciales et industrielles (15 %) ; salariales (16 %) ; médicales (15 %) ; libérales (14 %). La fonction publique est présente pour 23 %, dont 12 % au titre de l'enseignement (Doc. précités).

— *Représentation par sexe.* Le Sénat demeure, sans conteste, un bastion de la masculinité, en n'accueillant que 9 femmes, 2,8 % de ses effectifs. Celles-ci qui se répartissent entre 5 communistes (dont la présidente du groupe), 3 RPR et une socialiste, sont élues, à l'exception de cette dernière, en région parisienne, et au bénéfice de la représentation proportionnelle (Doc. précités).

V. Bicamérisme, Groupes.

TRADITION RÉPUBLICAINE

— *Insaisissable.* A l'appui de son refus de signer l'ordonnance sur la délimitation des circonscriptions, le chef de l'Etat a estimé qu'il fallait

« s'en tenir à la tradition républicaine qui veut que l'Assemblée nationale détermine elle-même les modalités de l'élection des députés » (*Le Monde*, 4-10). En matière de découpage électoral, cette « tradition » n'apparaît pas évidente, les circonscriptions électorales correspondant généralement aux circonscriptions administratives et n'appelant donc pas l'intervention du législateur, à l'exception de la loi du 21 juillet 1927 qui rétablissait le scrutin uninominal à deux tours. La délimitation par les députés eux-mêmes de leurs circonscriptions avait d'ailleurs été suffisamment édifiante pour que Léon Baréty, rapporteur de la commission, ait estimé devoir exprimer ses réserves sur certaines décisions de celle-ci. A preuve, le projet de retour au scrutin d'arrondissement présenté le 2 février 1955 par P. Mendès France, président du conseil, et F. Mitterrand, ministre de l'intérieur : renvoyant à la loi du 20 mars 1936, il prévoyait que le découpage annexe à celle-ci pouvait être modifié par décret pris sur proposition de la commission du suffrage universel de l'Assemblée (n° 10062).

— *Emblèmes.* Aux termes d'une circulaire du ministre de l'intérieur du 28-8-1978, l'apposition des cocardes tricolores est, en principe prohibée à l'exclusion des membres du Gouvernement, du Parlement ainsi que des commissaires de la République et des commissaires-adjoints, lorsqu'ils représentent l'Etat dans les cérémonies publiques (S, Q, p. 1692).

VOTE BLOQUÉ

— *A l'Assemblée.* Le retour à la pratique classique se confirme, notamment le scrutin unique demandé en seconde délibération de la loi de finances le 14-11 (p. 6449) et du collectif le 11-12 (p. 7573), puis sur les textes de la CMP amendés des diverses mesures d'ordre social le 19-12 (p. 7959) et du collectif le 20-12 (p. 7972) ; pour écarter l'amendement supprimant le remboursement de l'irc le 6-12 (p. 7283), ou sur le nouvel aménagement du privilège des bouilleurs de crû proposé par le Gouvernement en application des engagements électoraux du Premier ministre, contre un amendement le jugeant insuffisant le 17-10 (p. 4993). Mais dans ce dernier cas, la conjonction des partisans du rétablissement du privilège, qui s'abstinrent ou ne prirent pas part au vote (91 RPR-UDF, communistes et FN), et des adversaires du projet, socialistes et une fraction du FN conduite par M. Arrighi (329 voix), entraîna le rejet du texte du Gouvernement qui ne recueillit que 234 voix de la majorité (*Le Monde*, 19/20-10).

— *Au Sénat.* Le scrutin unique a notamment été demandé en seconde délibération du collectif (et sur l'ensemble) le 18-12 (p. 6410), et le 20 sur l'ensemble du projet modifiant le code pénal et complétant la loi du 9-9-1986 relative à la lutte contre le terrorisme (p. 6410).

VOTE PERSONNEL

— *Aménagement conventionnel*. Mise en cause par le Front national (cette *Chronique*, n° 39, p. 179, et à nouveau le 3-10, p. 4360), la pratique suivie en matière de délégation de vote a été contestée le 19-12 par M. Joxe. Avant le scrutin sur l'ensemble du projet portant diverses mesures d'ordre social, le président du groupe socialiste fit observer qu'il y avait 62 députés en séance, et il demanda au président de « prendre les dispositions nécessaires pour que seuls les députés ici présents puissent participer au vote ». M. Mestre qui présidait rappela que « les conditions d'exercice du vote personnel ont été arrêtées par accord entre les présidents des groupes, approuvé par le bureau de l'Assemblée et par la conférence des présidents. En vertu de cet accord, un tel vote ne peut intervenir que s'il a été décidé au préalable par la conférence des présidents ». Le président du groupe socialiste répliqua que cet accord valait pour « une vie parlementaire normale », non dans le cas présent (le texte entier de l'ordonnance sur le temps de travail avait été repris sous forme d'amendement au projet), ajoutant que « la conférence des présidents ne peut que constater un accord entre présidents de groupes, non l'entériner » (p. 7959). Le projet ayant été adopté au scrutin public par 326 voix contre 116, M. Joxe demanda au président de lui donner acte qu'il n'y avait que 25 députés de la majorité en séance.

Pouvoirs-Biblio

AFRIQUE

AUTREMENT, hors série n° 21, *Corne de l'Afrique*, Paris, 1987, 248 p. Composé d'une succession de brefs articles originaux ou extraits d'ouvrages anciens et parfois célèbres ; ce numéro construit par petites touches une présentation intéressante et attachante d'une région jusqu'à présent mal connue en France.

DROIT CONSTITUTIONNEL

Pierre-Henri CHALVIDAN, *Droit constitutionnel*, Paris, Nathan, 1986, 301 p. L'analyse théorique s'inscrit dans une dimension historique et philosophique ce qui permet de vérifier des notions trop souvent abstraites aux yeux des étudiants de première année. Un lexique complète utilement cette présentation.

Michèle GUILLAUME-HOFFNUNG, *Le référendum*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1987, 128 p. Très vivace en Suisse et aux Etats-Unis, évoluant par vagues en Italie, le référendum semble en hibernation en France. Instrument de la démocratie semi-directe, le Constituant ne le met pas dans toutes les mains car il glisse facilement vers le plébiscite et peut avoir des effets parasites fâcheux.

IDÉES

Raphaël DRAI, *Ceil pour œil*, Paris, Joseph Clims, 1986, 192 p. Recherche sur les origines de la loi du talion. Si la formule œil pour œil est bien tirée de l'Exode, elle a dans l'interprétation hébraïque un sens très différent de celui acquis dans la langue courante.

LUC FERRY, Alain RENAUT, 68-86, *Itinéraires de l'Individu*, Paris, Gallimard, 1987, 134 p. Petit essai de « philosophie immédiate » sur le mouvement lycéen et étudiant de 1986. On notera le chapitre critique sur l'incompatibilité entre les conceptions de Foucault ou Deleuze et la référence à l'Etat de droit.

POLITIQUE

Stéphane DION, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986, 217 p., préface de Michel Crozier. Le fruit d'une enquête d'un politologue québécois dans cinq municipalités de la banlieue parisienne. Très instructif sur les limites de la politisation partisane et la croissance de la bureaucratie.

Elisabeth DUPOIRIER et Gérard GRUNBERG (dir.), *Mars 86 : la drôle de défaite de la gauche*, Paris, PUF, 1986, 257 p., coll. « Recherches politiques ». Un véritable check-up des élections législatives du printemps 1986. Où les uns trouveront des raisons d'espérer, les autres de persévérer, tous d'entreprendre. Les faits, les chiffres, les cartes, les commentaires, indispensables pour comprendre ce qui s'est passé et ce qui pourra peser demain.

Xavier MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, Centre de Recherche et d'Information sociopolitique, Bruxelles, 1986, 396 p. Par un politiste, deux cents ans d'histoire très clairement présentés, où les forces politiques sont mises en relation avec les conditions sociales et culturelles, ou de la Belgique unioniste à la Belgique postunitaire.

François RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 246 p., préface de Georges Vedel. Réflexions théoriques fondées sur l'histoire de l'idéologie de l'intérêt général, de ses origines antiques à ses diverses formes les plus actuelles.

SONDAGES

SOFRES, *L'état de l'opinion*, « clés pour 1987 », Paris, Seuil, 1987, 240 p., index. La série annuelle des grandes enquêtes de la SOFRES, qui se poursuit dans une nouvelle formule : cinq chapitres de commentaires (Simone Veil sur le terrorisme, Michel Delebarre sur la politique sociale, Olivier Duhamel et Jérôme Jaffré sur la cohabitation, Jean Boissonnat sur l'argent, Annick Percheron sur les interdits sociaux) suivis de dix chapitres de données.

Summaries

Richard ROSE. — Comparing Presidents and Prime Ministers.

Four main lines of comparison between the American President, the British Prime Minister, and the French President and Prime Minister are suggested. These are the career that leads to the top : the power of chief executives within each political system : the ways the top job can change under the impact of events and personalities : and the vulnerability of national leaders to a « conjoint effect » of multiple influences on their popularity.

Jacques JULLIARD. — The temptation of the « Prince-President ».

The lack of legitimacy that has plagued French politics since the Revolution led, during the nineteenth century to attempt at a solution which can be summarized by the expression « Prince-President ».

The Prince-President sets out to combine in his person the historic, personal legitimacy of the *Ancien Régime* with the new legitimacy of popular sovereignty. The « Heroic republican utopianism » of the Revolution seeks to transform power into an « empty space » in the expression of Claude Lefort : it is this emptiness that the Prince-President attempts to fill.

Philippe ARDANT. — Presidential power and Article 5 of the French Constitution.

The practice of presidential power since 1958 has obscured the definition of it given in Article 5 of the Constitution. According to the text, presidential authority should have been exercised within quite narrowly defined

areas : even here, moreover, the President's interventions should have been fairly rare and his control far from monopolistic. The Constitution does not put him in charge of the whole national interest but only of a certain number of interests vital for the country. These are clearly limited and the constitutional competence of the President is linked only to them.

Jacques FOURNIER. — Presidential levers on government policy.

The elections of March 1986 led to the replacement of France's « integrated » executive, within which tasks were shared out in a framework of indisputed Presidential leadership, by a « coexistential » model, under which both President and Prime Minister have used their respective constitutional powers to develop independent political strategies. In this new context, the President can bring three levers to bear on government policy. He presides over the Council of Ministers : he can refuse, under Article 13 of the Constitution, to sign certain government decrees : and he has specific constitutional powers in the areas of defence and foreign policy.

Michel TROPER. — Signing decrees.

One of the main constitutional problems of the « cohabitation » period is whether the President of the Republic is under an obligation to sign ordinances made by the cabinet according to a statute of habilitation under article 38. It has led to an extensive debate. The purpose of this article is to examine the types of arguments and the presuppositions implied in the controversy.

Jean-Louis QUERMONNE. — The French Presidency and the Party System.

Presidential relations with the party system under the Fifth Republic have varied between periods and between Presidents. Whether Presidents stood aloof from party politics or, on the contrary, chose to combine their constitutional powers with those of a *de facto* party leader, the common factor — before the March 1986 elections and « cohabitation » — was the preponderance of the Head of State. The parliamentary majority has not always been a source of strength to Presidents : those who have not belonged to the dominant majority party have been weakened by it. That means that the survival of presidential power cannot be explained by party politics. Under « cohabitation » in particular, unless it is seen simply

as a counter vailing power to the government, this survival can only be based on the constitutional exercise of State authority. To fulfil this role successfully requires considerable statesmanship on the part of the President.

Jean-Marie COTTERET. — **Communication strategies of French Presidents.**

Communication has become both a source of legitimation of power and an instrument of government. Under the Fifth Republic, each President has used a highly individual and personal communication strategy. From the charisma of De Gaulle to the paradoxes of François Mitterrand, Presidents have had to handle techniques for which they have sometimes been ill-prepared, but which have been essential to their survival.

Claude EMERL. — **Presidential Irresponsibility.**

The constitutional irresponsibility of the French President goes hand in hand with his remoteness from the coal-face of government. The consequences and the manifestations of this irresponsibility are not, however, satisfactorily defined in French constitutional law. Recent variations in the balance of political forces indicate a growing control of State power by political parties.

JOURNAL

Guy CARCASSONNE. — **Amendment and the erring ways of the Constitutional council.**

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — **In brief.**

John T. S. KEELER. — **Foreign chronicle. Letter from the United States : The black November of the Reagan administration.**

Philippe HABERT. — **The French public opinion : Jacques Chirac.**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French constitutional chronicle (2 octobre - 31 décembre 1986).**

Recent books.

Summaries.

La rédaction de ce numéro a été achevée le 5 janvier 1987.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 040049 3 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 32 783
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Mai 1987

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?** (épuisé)
- 1978 4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme** (épuisé)
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
(nouvelle édition 1986)
14. **élire un président**
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains** (épuisé)
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**
30. **l'école**
31. **la corruption**
- 1985 32. **la représentation proportionnelle**
33. **les sondages**
34. **l'Assemblée**
35. **le Japon**

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1987)	260 F	350 F
2 ans (1987-1988)	520 F	700 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

DÉPARTEMENT DES REVUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF*

- 1986 36. **le ministre**
37. **la Grande-Bretagne**
38. **l'armée**
39. **Mai 1968**
- 1987 40. **des fonctionnaires
politisés ?**
41. **le Président**

A paraître

**la tradition politique
la Suisse**

le président

- Comment évaluer le président français par rapport à ses homologues américain et britannique ?
- Que reste-t-il de la tentation du prince-président au XIX^e ?
- Comment relire l'article 5 au regard de la pratique ?
- Quels sont les leviers permettant au président d'agir sur la politique gouvernementale ?
- Quels étaient les fondements des controverses entre juristes sur les ordonnances ?
- Quels sont les différents types de relations entre le président et le système de partis ?
- Comment les présidents ont-ils construit leurs stratégies de communication ?
- Le président est-il irresponsable ?

La V^e République ayant expérimenté l'alternance et la cohabitation, ces questions appellent de nouvelles réponses.

JOURNAL

Guy CARCASSONNE	Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement
John T. S. KEELER	Chronique de l'étranger : Etats-Unis
Philippe HABERT	Chronique de l'opinion : Chirac
Pierre AVRIL Jean GICQUEL	Chronique de la V ^e République : (1 ^{er} octobre 1986 - 5 janvier 1987)

