

POUVOIRS

puf

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1989

49

la V^e République — 30 ans —

la revanche du droit
bouversements électoraux
le système de partis
le Parlement méconnu
le Conseil constitutionnel
le retour des partis
la cohabitation
décentralisation à rebours
la révolution locale

pierre avril
jérôme jaffré
jean charlot
guy carcassonne
bruno genevois
hugues portelli
jean gicquel
catherine grémion
albert mabileau

TEXTES DE LA CONSTITUTION — CHRONIQUE INSTITUTIONNELLE
RÉSULTATS ÉLECTORAUX — ÉNARQUES AU POUVOIR
J.-L. PARODI : LE RÉFÉRENDUM DEVANT L'OPINION

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 Chevrillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, 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
14, avenue du Bois-de-l'Épine
BP 90, 91003 Evry Cedex
Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1989)	275 F	370 F
2 ans (1989-1990)	550 F	740 F

REVUE TRIMESTRIELLE

PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

49

La V^e République — 30 ans —

Pierre AVRIL. — Une revanche du droit constitutionnel ?	5
Jérôme JAFFRÉ. — Trente années de changement électoral.....	15
Jean CHARLOT. — Les mutations du système de partis français	27
Guy CARCASSONNE. — Réhabiliter le Parlement.....	37
Bruno GENEVOIS. — L'influence du Conseil constitutionnel	47
Hugues PORTELLI. — Les partis et les institutions	57
Jean GICQUEL. — De la cohabitation	69
Catherine GRÉMION. — Les décentralisateurs déstabilisés	81
Albert MABILEAU. — Les héritiers des notables	93

Données :

Textes de la Constitution	105
Chronique institutionnelle par Jean GICQUEL	131
Les énarques au Gouvernement et au Parlement, présenté par Didier MAUS.....	147
Les résultats des élections présidentielles	157

JOURNAL

Chronique de l'opinion publique : Le référendum devant l'opinion Jean-Luc PARODI.....	161
Chronique de l'étranger : Etats-Unis : Les élections américaines de 1988 : la victoire de Bush et les échecs des Républicains John T. S. KEELER et Desmond S. KING	169
Repères étrangers (1^{er} octobre - 31 décembre 1988), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	185
Chronique constitutionnelle française : (1^{er} octobre - 31 décembre 1988) Pierre AVRIL et Jean GICQUEL.....	191
Summaries	221

ISSN 2 13 042378 7

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1989, avril

© Presses Universitaires de France, 1989
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

La V^e République

1978. La V^e République s'apprêtait à fêter ses vingt ans. La jeune revue Pouvoirs choisit ce thème pour quatrième numéro. Il connut un tel succès qu'il fallut le rééditer à plusieurs reprises, en s'efforçant d'y adjoindre autant de mises à jour que possible.

1989. La V^e République a fêté ses trente ans. Elle a connu l'alternance, la cohabitation, l'alternance à nouveau, le déploiement du Conseil constitutionnel, le bouleversement, inachevé, du système de partis, une transformation des comportements électoraux que l'on ne soupçonne guère lorsque l'analyse électorale se borne à comparer un scrutin à celui qui l'a précédé, l'inversion du mouvement multiséculaire de centralisation, l'apparition du Parlement comme lieu de décision.

Des changements aussi impressionnants méritaient que Pouvoirs consacre à la V^e République un numéro entièrement nouveau.

En privilégiant des domaines parfois délaissés et des interprétations inédites, pour ne pas répéter ce que chacun peut lire dans d'excellents ouvrages ou manuels. Mais, en y ajoutant une importante partie de données, des textes constitutionnels aux énarques devenus parlementaires ou ministres en passant par les résultats électoraux et la chronique de trente années de pratique institutionnelle, afin que ceux qui ne peuvent tout lire sur la V^e République trouvent l'essentiel dans les pages qui suivent.

Olivier DUHAMEL

Pierre Avril, professeur à l'Université de Paris II ; *Droit parlementaire* (1988), Paris ; *Lexique. Droit constitutionnel* (1986), Paris (avec Jean Gicquel).

Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Paris X - Nanterre, conseiller auprès du Premier ministre pour les relations avec le Parlement.

Jean Charlot, professeur de science politique à l'Institut d'Etudes politiques de Paris, ancien secrétaire général de l'Association française de Science politique.

Bruno Genevois, conseiller d'Etat, secrétaire général du Conseil constitutionnel : *La jurisprudence du Conseil constitutionnel - principes directeurs* (1988), Paris.

Jean Gicquel, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Paris I, secrétaire général de l'Association française des constitutionnalistes ; *Essai sur la pratique de la V^e République*, 2^e éd., 1977, Paris ; *Manuel de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, 9^e éd. (1987), Paris ; avec Pierre Avril, *Lexique. Droit constitutionnel* (1986), Paris ; *Droit parlementaire* (1988), Paris.

Catherine Grémion, directeur de recherche au CNRS, directeur du Centre de Sociologie des Organisations : *Profession Décideurs* (1979), Paris ; *Le sacre des notables* (1985) (ouvrage collectif).

Jérôme Jaffré, directeur des études politiques de la SOFRES, codirecteur de la SOFRES ; *Opinion publique*, 1984, 1985, 1986 ; *L'état de l'opinion*, 1987, 1988, 1989 ; *Le nouveau président* (avec Olivier Duhamel), 1987.

Albert Mabileau, professeur de science politique, directeur du Centre d'Etude et de recherche sur la Vie Locale (IEP de Bordeaux) ; *Gouverner les villes moyennes* (en collaboration) (1989), Paris.

Hugues Portelli, professeur de science politique à l'Université de Paris X - Nanterre ; *La politique en France sous la V^e République* (1987), Paris.

PIERRE AVRIL

*Une revanche
du droit constitutionnel?*

Quand on compare la ferveur qui entoure aujourd'hui la Constitution à l'accueil maussade que lui réserva la doctrine en 1958, on se demande quelle alchimie a pu métamorphoser les vieilleries inopérantes de naguère en ce document référentiel, charte de l'Etat de droit et régulateur de nos désordres politiques. Disgraciée à la naissance, cette Constitution passait de surcroît pour avoir été tellement violentée dans ses jeunes années qu'elle y avait laissé crédibilité et respectabilité, et il ne fut bientôt plus question que de ce qui la remplacerait : régime présidentiel ou retour à la IV^e République ? Un premier revirement se manifesta après que l'essor du contrôle de conformité (consécutif, il est vrai, à la révision de 1974) eut révélé qu'elle existait, au moins en ce qui concerne la production normative. Mais il fallut attendre l'alternance de 1981 et, surtout, la dyarchie de 1986 pour que sa validité politique fût enfin reconnue. On la prend donc désormais au sérieux, mais elle revient de loin. De si loin ?

I / A la veille de 1958, Georges Burdeau exprimait le sentiment désabusé de la doctrine en qualifiant de « survivance » la notion de constitution, tant la réalité des régimes semblait ignorer le droit, et il trouvait dans ce scepticisme la justification de la vogue dont commençait à jouir la jeune science politique¹. Précisément, Georges Vedel expliquait à la même époque qu'il était vain de prétendre réformer la IV^e République en cherchant à imiter, par les artifices

1. G. Burdeau, Une survivance : la notion de constitution, dans *L'évolution du droit public. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Sirey, 1956, p. 53.

du parlementarisme rationalisé, le modèle britannique, parce que celui-ci repose en fait sur un système de partis simple et vigoureux : faute de disposer d'un tel système, il fallait plutôt s'inspirer du régime américain où l'exécutif émane directement du suffrage populaire. C'était également l'exécutif élu que retenait Maurice Duverger, mais en partant de l'idée que, puisque le *two-party-system* aboutit pratiquement au choix du Premier ministre par les électeurs, il conviendrait de reproduire ce processus en faisant élire le chef du gouvernement au suffrage universel. Non seulement on contournerait ainsi l'obstacle du multipartisme français, mais la combinaison de l'élection populaire et de la dissolution inciterait à la formation de majorités d'alternance en réintégrant l'électorat communiste dans le jeu.

Négligé en 1958, ce « révisionnisme des professeurs »² a pris une éclatante revanche après 1962, car il préfigurait exactement les lignes de force de la V^e République que rien ne laissait présager dans le texte originel, lequel juxtaposait les inspirations en un assemblage hétéroclite dont la tonalité d'ensemble évoquait surtout les projets de réforme de l'Etat des années trente³. Relevant l'« archaïsme » des concepts utilisés par les rédacteurs de 1958, praticiens peu attentifs à la science politique moderne et apparemment imbus des mythes de la séparation des pouvoirs et du régime parlementaire tel qu'on l'enseignait avant la guerre, le doyen Vedel a avancé à ce propos une hypothèse. Peut-être, observait-il au colloque d'Aix-en-Provence sur *L'écriture de la Constitution*, la modernisation ne peut-elle se réaliser qu'en empruntant le détour de l'archaïsme : pour inventer l'automobile, on ne pouvait que mettre un moteur sur un fiacre ! Et Maurice Duverger de prolonger la métaphore en soulignant que ce qui importe alors, ce n'est pas la carrosserie du fiacre mais le moteur...

Dans une telle perspective, le texte de 1958 ne serait que l'habillement désuet qui a couvert (à l'insu de ses promoteurs ?) la transformation fondamentale réalisée en 1962. Remettant la V^e République sur ses pieds, l'élection du Président au suffrage universel a du même coup apporté cohérence et légitimité à une pratique jusque-là arbitraire, et restitué progressivement à la Constitution la respectabilité qui lui avait été déniée. Comme la Lucrèce de Giraudoux, endormie martyre, elle se réveillait vierge !

2. P. Avril, Les débats de 1962, dans *L'élection du chef de l'Etat en France de Hugues Capet à nos jours*, Beauchesne, 1988, p. 173. Sur l'ensemble, voir O. Duhamel *La gauche et la V^e République*. PUF, 1980.

3. J. Gicquel, *Le problème de la réforme de l'Etat en France en 1934*, PUF, 1965.

La préhistoire de la V^e République prend alors fin, et le nouveau régime déploie ses virtualités : rôle directeur de l'élection présidentielle, fait majoritaire, bipolarisation qui annonce l'alternance, puis, avec la métamorphose du Conseil constitutionnel, apparition d'un pouvoir régulateur de cette force politique neuve. Tout s'enchaîne conformément au théorème de Georges Vedel (le régime présidentiel est institué par une procédure, tandis que le régime parlementaire dépend du système de partis) comme aux déductions de Maurice Duverger sur les reclassements politiques. Le constitutionnaliste saura gré en tout cas à la V^e République d'avoir montré comment les institutions transforment les comportements en fournissant une illustration décisive à la théorie de la production constitutionnelle des partis⁴.

II / L'interprétation de la V^e République comme malentendu rectifié par la nature des choses peut se réclamer de la formule de Raymond Aron paraphrasée par Jean-Luc Parodi : les hommes font les constitutions, mais ils ne savent pas les constitutions qu'ils font. En termes de forces, de leviers et d'engrenages, cette espèce de mécanique institutionnelle rend compte de la transformation du régime selon une logique politique sans rapport avec l'incertaine logique juridique de la Constitution initiale, et nul ne contestera la pertinence d'une aussi éclatante démonstration. Mais la cause est-elle si complètement entendue que le droit constitutionnel ne puisse faire appel du procès en paternité gagné par la science politique en première instance, afin qu'il soit reconnu que l'enfant était aussi le sien ?

Le moyen invoqué se fonde sur le fait que la révision de 1962 fut un aboutissement avant d'être un commencement, une conséquence avant d'être une cause. L'enjeu explicite du référendum du 28 octobre était en effet la pratique constitutionnelle si contestée du général de Gaulle⁵ dont la ratification populaire valait quitus pour le passé, confirmation pour le présent et consécration pour l'avenir,

4. La thèse de la production constitutionnelle des partis présentée dans nos *Essais sur les partis* (LGDJ, 1986) est également sous-jacente dans l'ouvrage de L. D. Epstein, *Political Parties in the American Mold*, The University of Wisconsin Press, 1986.

5. Le général de Gaulle avait imposé dès l'origine cette pratique : à son Premier ministre, dont le discours du 27 août 1958 au Conseil d'Etat (texte dans J.-L. Quermone, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, 1987, 3^e éd., p. 647) atteste qu'il avait une conception du Président-qui-sollicite-les-autres-pouvoirs-et-ne-décide-pas quelque peu différente, comme aux partis qui la contestaient de plus en plus vivement.

grâce à l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel qui devait la rendre irréversible. Après avoir réaffirmé que « la clé de voûte de notre régime, c'est l'institution nouvelle d'un Président de la République désigné par la raison et le sentiment des Français pour être le chef de l'Etat et le guide de la France »⁶, le Général procéda, pour le démontrer, à la lecture des articles 5, 8, 9, 13, 52, 15 et 16 dont il donna le 20 septembre l'interprétation authentique au sens de Kelsen, c'est-à-dire celle que retiennent les autorités chargées de leur application.

A ce propos, il faut noter que la fameuse définition du 31 janvier 1964 (« Une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique »)⁷ s'apparente à la conception britannique, selon laquelle la Constitution ne se limite pas aux dispositions juridiques qui attribuent les pouvoirs, mais comprend aussi des règles de nature politique qui déterminent la pratique, conformément à l'esprit selon lequel les pouvoirs ainsi attribués doivent être exercés. Ces « conventions » sont inséparables de la Constitution telle qu'elle s'applique, c'est-à-dire telle qu'elle existe et, sous ce rapport, le « noyau dur » de la Ve République réside moins dans le texte de 1958, qui était susceptible d'interprétations diverses, que dans la convention sur la présidence qu'à coup de précédents le Général a fait triompher de celle qui s'identifiait à la tradition républicaine depuis la « Constitution Grévy ». Ainsi baptisé de manière significative par Marcel Prélot, le message aux chambres de ce lointain prédécesseur avait définitivement consacré la souveraineté parlementaire en 1879, et c'est parce qu'elle rompait avec ce principe⁸ que la pratique gaulienne a provoqué le tollé que l'on sait. L'émoi était d'autant plus vif que l'étendue de la rupture avait été dissimulée par les conditions d'élaboration de la Constitution. Afin d'apaiser les inquiétudes des partis dont le « oui » au référendum de 1958 était nécessaire, on s'était replié sur des rédactions transactionnelles et équivoques, telle la notion d'« arbitrage », où chacun croyait trouver son compte, mais qui laissaient les mains libres au futur Président en lui ménageant les prérogatives adéquates.

La nouvelle convention sur la présidence s'est si bien imposée qu'il n'est pas une seule des « violations » alléguées naguère qui ne

6. Ch. de Gaulle, *Discours et messages*, IV, Plon, 1970, p. 21.

7. *Ibid.*, p. 163.

8. Carré de Malberg qualifie la souveraineté parlementaire de « norme primitive et fondamentale du droit public français », ce qui revient à dire qu'il s'agit d'une norme métajuridique qui ressortit à « l'esprit » de nos constitutions et n'appartient pas au droit positif (*Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés...*, Sirey, 1933, p. 65).

soit aujourd'hui admise comme l'application orthodoxe, la dernière en date concernant la prérogative présidentielle en matière de session extraordinaire, qui fut pourtant l'occasion du premier « accrochage » sérieux en 1960⁹. La science politique explique que c'est parce que le Président de la République est élu au suffrage universel qu'il peut invoquer une « légitimité » justifiant ces pratiques, mais, historiquement, l'explication est inverse : e'est à cause de ces pratiques que le Président est élu au suffrage universel, l'élection populaire ayant été instituée en 1962 pour incorporer définitivement à la Constitution la convention qui les inspirait. En d'autres termes, l'élection présidentielle n'est pas un corps étranger plaqué sur la Constitution, une espèce d'aérolithe tombé d'une autre planète et qui aurait tout changé, c'est le point d'orgue sur lequel s'achève l'opération entreprise en 1958.

III / L'observation qui précède pose un problème de méthode. La démarche qui inspirait le révisionnisme des professeurs était essentiellement synchronique en ce qu'elle confrontait la IV^e République aux expériences étrangères contemporaines pour montrer que les régimes modernes, dont elle démontait la machinerie, puisent leur énergie dans des rapports plus directs avec le suffrage universel, soit grâce à l'élection directe, soit à travers la médiation du *two-party system*. Ses références étant américaines et britanniques, il était naturel que les solutions préconisées fussent empruntées à ces deux modèles, auxquels le schéma de Bayeux était totalement étranger.

Le discours de Bayeux était certes « anachronique » en ce qu'il se plaçait sur le terrain des principes constitutionnels les plus classiques et ne se référait aux partis que pour en condamner la domination : apparemment un discours du XIX^e siècle. Mais le problème qu'il soulevait remontait précisément à l'établissement de la III^e République, et le renvoi à la modernité se révèle alors d'autant plus trompeur que les caractères du parlementarisme britannique actuel sont contemporains de la « Constitution Grévy » ; ils se formèrent dans les deux dernières décennies du XIX^e siècle, avec l'élargissement du droit de suffrage et l'apparition des grands partis qui enleva aux Communes le choix du Premier ministre pour le transférer au corps électoral, ainsi que l'atteste Bryce dès 1891¹⁰. Ostrogorski

9. Cette *Revue*, n° 45, Chronique constitutionnelle, p. 176.

10. James Bryce, *La république américaine*, trad. franç., Giard et Brière, 1900, t. I, p. 115. Dans sa présentation de *The English Constitution* de Bagehot, parue en 1867, R. H. S. Crossman note que « la politique parlementaire des années 1860 avait beaucoup plus de points communs avec celle de la III^e République qu'avec celle du Parlement britannique au XX^e siècle » (Fontana-Collins, 1963, p. 35).

le confirmera en 1912, le chef du cabinet est « désigné non par le vote de la Chambre, mais par celui du corps électoral »¹¹.

Il faut cependant prendre garde que cette insertion des partis dans le fonctionnement du régime britannique s'est opérée dans le cadre des conventions constitutionnelles relatives au gouvernement de cabinet, Robert McKenzie l'a montré dans son livre classique¹², de telle sorte que l'influence du *two-party system* observée aujourd'hui ne doit pas être interprétée comme une cause première, mais plutôt comme une conséquence de la conception traditionnelle du Gouvernement responsable (*l'accountability*) adaptée à la nouvelle logique démocratique. Le régime britannique moderne résulte de cette action réciproque dont l'élément originel est de nature constitutionnelle.

C'était donc sur les principes fondamentaux du parlementarisme français qu'il convenait d'agir prioritairement pour réformer le régime, le reste et, notamment, la majorité introuvable, devant être donné par surcroît. Mais comment agir ?

La « Constitution Grévy », qui résumait ces principes, se fondait sur une conception de la représentation à propos de laquelle Carré de Malberg écrit : « Quand une Constitution est partie de l'idée que le Parlement porte en lui la représentation de la volonté générale, il faut s'attendre à ce que cette idée produise ses effets dans tous les domaines de l'organisation des pouvoirs publics »¹³. Avec une telle conception, l'aménagement technique des rapports entre les pouvoirs se révèle subalterne, et illusoire les intentions des constituants de 1875 qui voulaient concilier le postulat de la souveraineté parlementaire avec le souci d'assurer au Président de la République une position telle que l'exécutif ne tombe pas dans la dépendance des assemblées. Illusoire aussi les projets révisionnistes qui prétendirent ensuite lutter contre la domination du Parlement sur le Gouvernement, soit en cherchant à « assainir notre régime parlementaire » (on retrouvera l'expression en 1958) par un retour à une correcte lecture des lois de 1875 (p. 199), soit en renforçant les pouvoirs du Président de la République pour « rétablir la séparation et l'équilibre des pouvoirs » (p. 201). Ne serait-ce pas les illusions de ces « dualistes » de l'entre-deux-guerres que partageaient les rédacteurs de 1958, avec leurs concepts désuets ?

11. M. Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, Calmann-Lévy, 1912, p. 306.

12. R. McKenzie, *British Political Parties*, Mercury Books, 1964, p. 639.

13. R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931, reprint Economica, 1984, p. 175.

Avant de répondre, il faut faire le détour par la Constitution de 1946, œuvre de professeurs de droit qui s'inspiraient des derniers enseignements de la doctrine. Ainsi Paul Coste-Floret, rapporteur de la commission de la Constitution : « Nous avons dit que le régime parlementaire, dans sa forme moderne, répudiait le dogme de la séparation des pouvoirs et se fondait sur la distinction et la collaboration des trois fonctions de l'Etat. » Dans un tel régime, le chef de l'exécutif est celui du Gouvernement, non le chef de l'Etat, et le président du conseil des ministres devient, dans le projet, au sens anglais du terme « le Premier ministre », le conseil des ministres formant « le Cabinet »¹⁴. La référence anglaise est donc omniprésente, et si l'on ajoute que les nouvelles institutions étaient appelées à se déployer dans un environnement structuré par le tripartisme, c'est-à-dire par l'alliance des trois grands partis disciplinés qui portaient la Constitution sur les fonts baptismaux, aucun ingrédient ne manquait pour satisfaire les esprits épris de modernité. L'année ne s'était pas écoulée que la IV^e République commençait déjà de ressembler à son aïeule de 1875.

Vainement incriminera-t-on les illusions du parlementarisme rationalisé et les failles des « dispositions très poussées » réglant les rapports du Gouvernement avec l'Assemblée (l'article 49, al. 3 C les perfectionnera plus tard). La question se posait à une tout autre profondeur et c'était donc bien aux sources qu'il fallait remonter. Renouant avec la problématique qui inspirait le révisionnisme de la III^e République, les rédacteurs de 1958 adoptaient apparemment la démarche des « dualistes » de l'entre-deux-guerres en préconisant le retour à la séparation des pouvoirs et la restauration du Président de la République, mais existait-il une autre voie praticable pour atteindre les racines de la souveraineté parlementaire, c'est-à-dire la convention fondatrice du parlementarisme français ?

IV / Le système qu'annonçaient la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 et la Constitution du 4 octobre demeurait équivoque ou, plus exactement, discret sur ses implications nécessaires. Carré de Malberg les avait dévoilées : « Contrairement à la thèse des dualistes qui prétendent assurer l'équilibre entre Parlement et exécutif par des moyens tirés uniquement de la séparation des pouvoirs, une réforme à fin d'équilibre ne peut se réaliser que par des institutions empruntées à la démocratie » (p. 203). Dans ce cas, « la séparation

14. Rapport au nom de la commission de la Constitution, par P. Coste-Floret, Assemblée constituante élue le 2 juin 1946, séance du 2 août 1946, n° II-350.

dualiste de l'Exécutif et du Parlement n'existerait qu'au degré subalterne ; au degré supérieur, l'unité serait assurée par le peuple, devenu l'organe suprême ». Il ajoute plus loin : « Une Constitution démocratique qui ne réunit pas le Gouvernement et la législation dans les attributions du Parlement et qui institue, en face de celui-ci, un Exécutif pourvu de quelque indépendance, sera donc amenée, pour la réglemmentation des rapports entre les deux autorités, à placer au-dessus d'elles, comme supérieur commun, le souverain populaire : de là, des institutions démocratiques telles que l'élection du chef de l'Exécutif par le peuple... » (p. 218).

On aurait dû prendre garde qu'avant d'énoncer que « le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés », la loi constitutionnelle du 3 juin affirmait que « seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif », comme à l'institution du référendum de l'article 11. Les choses étaient dites, mais à demi-mots. Peu importe d'ailleurs que le général de Gaulle ait eu dès cet instant le clair projet de la suite, comme il l'affirmera dans les *Mémoires d'espoir*, ce qui compte est la logique objective du système mis en place, dont le plus lucide des rédacteurs de 1958 avait pressenti les implications. F. Luchaire notait ainsi, dès le mois de juin : « La séparation des pouvoirs implique que le chef de l'Etat ne procède pas du législatif. Mais le législatif, lui, procède de la nation. Si on veut que le chef de l'Etat puisse jouer pleinement son rôle en face des Chambres, il faut qu'il tienne ses pouvoirs du peuple. Toute autre solution le prive de la base de *légitimité* qui lui est nécessaire pour équilibrer le pouvoir législatif. »¹⁵

Si l'on en doutait, il suffirait de lire la conclusion de *La loi, expression de la volonté générale*. Carré de Malberg y dessine deux voies pour sortir de la souveraineté parlementaire et bâtir un dualisme viable ; l'une, qui met en œuvre le ressort de la démocratie, est l'élection populaire du Président de la République, la dissolution et le référendum ; l'autre, à ses yeux alternative mais que la Ve République a combinée avec la première, consiste à assurer la primauté de la Constitution par « un contrôle juridictionnel s'exerçant sur les lois en vue de vérifier leur conformité à la Constitution », examen qui serait réservé à « une instance d'une qualité très haute, et surtout à une instance unique qui statuerait *erga omnes* » (p. 221).

Ne sont-ce pas là les institutions spécifiques de la Ve République,

15. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1956*, La Documentation française, vol. 1, 1987, p. 309.

qu'une analyse purement théorique désignait quelque trente ans plus tôt comme les instruments appropriés pour sortir d'un parlementarisme absolu, exténué et irréformable ? Mais la question en appelle une autre : comment a-t-on pu négliger en 1958 cette clé théorique de la nouvelle Constitution, qui annonçait de surcroît le prolongement de 1962 ? Sans doute la doctrine française attachait-elle trop exclusivement son attention aux modèles de Londres et de Washington, un compréhensible souci de réalisme lui faisant préférer l'observation des mécanismes contemporains à la pure théorie. Mais on peut aussi penser que Carré de Malberg a été victime de sa référence malheureuse à la Constitution de Weimar comme « exemple intéressant de combinaison du parlementarisme avec la démocratie » (p. 204) : il y avait de quoi disqualifier l'analyse qui aboutissait à de telles conclusions, bien qu'à la réflexion Weimar apparaisse comme la grand-mère indigne de la V^e République.

Quoi qu'il en soit, nous connaissons désormais le modèle théorique du régime que nous pratiquons, qui ne se rattache ni au régime anglais, ni au régime américain, mais s'inscrit dans le fil de notre développement constitutionnel et se suffit à lui-même sous ce rapport. A la lancinante question de sa qualification, le général de Gaulle avait répondu par une boutade : « Disons, si vous le voulez, que notre Constitution est à la fois parlementaire et présidentielle », mais, en congédiant les références étrangères pour retenir « ce que nous commandent à la fois, les besoins de notre équilibre et les traits de notre caractère »¹⁶, ne livrait-il pas la réponse du praticien, laissant aux constitutionnalistes le soin de découvrir ce que Carré de Malberg avait défini comme un « dualisme démocratique » ?

16. Conférence de presse du 11 avril 1961, Ch. de Gaulle, *Discours et messages*, III, Plon, 1970, p. 300.

RÉSUMÉ. — *La révision de 1962 instituant l'élection du Président de la République au suffrage universel passe pour la véritable naissance du régime, qui se fonderait bien plus sur cette assise politique que sur la Constitution. Une autre lecture n'est-elle cependant pas possible à partir de l'analyse théorique que proposait Carré de Malberg au début des années 30 ?*

Trente années de changement électoral

On a beaucoup voté en France sous la V^e République. En trente années, on ne compte pas moins de cinq élections présidentielles au suffrage universel, neuf élections législatives, deux élections européennes, sept référendums et une quinzaine de consultations dites locales.

Comparé aux régimes politiques antérieurs, le nombre des consultations s'est considérablement accru : élection du Président de la République au suffrage universel depuis 1962, droit de dissolution de l'Assemblée nationale entré dans nos mœurs et déjà utilisé à quatre reprises, recours au référendum, nouvelles consultations avec les européennes depuis 1979 et les régionales depuis 1986. Au surplus, la nature des consultations s'est au fil des années modifiée. La moindre d'entre elles, y compris partielle, prend valeur de test politique ; les élections locales ont beaucoup perdu de leur spécificité pour se rapprocher des conditions juridiques et du fonctionnement des scrutins nationaux. Enfin, l'importance du vote est beaucoup plus grande que jadis. Aux élections de *représentation* de la III^e et la IV^e République — où les électeurs choisissaient des représentants chargés ensuite et entre eux de constituer des majorités et s'ils le voulaient de les modifier — ont succédé des élections de *désignation* où à tous les échelons de la vie publique l'électeur choisit de plus en plus directement le Président, la majorité législative et la couleur politique des gouvernements. Sous la V^e République, l'élection est bien devenue « le temps fort » de la vie politique, comme le notait dès 1962 René Rémond.

QUATRE CHANGEMENTS POLITIQUES

1. L'effondrement du Parti communiste. — Pour l'analyste électoral habitué à décrire le phénomène comme immuable, l'effondrement du PC au cours de ces dix dernières années est sans aucun doute l'événement le plus marquant. Fixé à plus de 25 % au lendemain de la Libération, le PC avait certes subi un fort recul au moment du retour au pouvoir du général de Gaulle mais il s'était depuis lors maintenu légèrement au-dessus des 20 % paraissant inexpugnable sur ses positions. Or à partir de l'élection présidentielle de 1981, il entre dans une phase de reculs en cascade : 15,5 % en avril 1981, 11,2 % aux européennes de 1984, 9,7 % aux législatives de 1986, 6,8 % à la présidentielle de 1988 partiellement compensé par une remontée à 11,1 % aux législatives du mois de juin.

Ce recul touche tous les éléments de la puissance communiste, réduisant sa représentation parlementaire de 86 députés en 1978 à 27 en 1988, le nombre de ses maires dans les communes de plus de 30 000 habitants de 72 en 1977 à 51 après les élections de 1983 et les nombreuses annulations pour fraude électorale, et enfin le nombre de ses conseillers généraux, de 477 après les renouvellements de 1976 et 1979 à 315 après ceux de 1985 et 1988. Le communisme est également touché au cœur de sa sociologie. Il y a dix ans, aux législatives de 1978, le PC dominait le vote ouvrier : 37 % des voix en sa faveur, 26 % pour le PS-MRC. Et il se plaçait également en tête pour le vote des jeunes électeurs : 28 % des voix parmi les 18-24 ans. Aux législatives de 1988, il ne recueille plus que 16 % des voix ouvrières — la baisse y est de 21 points contre une baisse globale de 10 points — et il se situe à 10 % des suffrages parmi les 18-24 ans. Le recul communiste est spectaculaire à la fois comme force politique et comme phénomène sociologique.

2. La percée du Parti socialiste. — Tout naturellement, le deuxième bouleversement est la progression du PS. Au déclin régulier de la SFIO sous la IV^e République, à l'éparpillement et à la faiblesse de la gauche non communiste (selon l'expression consacrée dont la tournure négative était tout un symbole) a succédé au début des années 70 un grand Parti socialiste réussissant dans un premier temps à conquérir un large terrain au centre puis dans un second à affaiblir le Parti communiste. Le PS a en effet réussi à s'étendre sur ses deux ailes. En termes de classes sociales, il recueillait en 1978 26 % des voix ouvrières et 15 % chez les cadres supérieurs et profes-

sions libérales. Dix ans plus tard, il y obtient respectivement 43 % et 39 %. Et, selon les familles politiques de la SOFRES, il est passé dans le même laps de temps de 23 % à 48 % à l'extrême-gauche et de 19 % à 31 % au centre.

Désormais le Parti socialiste est installé comme le premier parti de France, loin devant les autres. Aux législatives de 1981, il obtenait 37,8 % des suffrages exprimés. Prodigieux gain de 13 points en trois ans qui paraissait lié à la victoire de François Mitterrand et sans lendemain. Mais pour être très élevée cette montée annonçait bien un changement de seuil. Aux législatives de 1986, marquées par un très mauvais score de la gauche, le ps frôlait quand même les 32 % et en 1988, après la nouvelle victoire de son inspirateur, il recueille à nouveau plus de 37 % des suffrages. Dans la V^e République, cette position dominante du ps lui confère de grands avantages. Il est à gauche le seul parti à vocation gouvernementale et en présidentielle son candidat est assuré avant même de combattre de se qualifier pour le second tour, ce qui lui permet de mener une campagne de rassemblement.

3. La disparition du gaullisme comme force autonome. — Il y a vingt ans, le gaullisme occupait dans notre vie politique la position de parti dominant, frôlant à lui seul la majorité absolue des sièges en 1962 et la dépassant en 1968. Georges Pompidou succédait aisément au général de Gaulle et le pouvoir paraissait promis pour trente ans. Or, à partir de 1973, le poids du gaullisme dans le total des voix de droite et du centre devient minoritaire et il le restera sans discontinuer jusqu'en 1988 (tableau 1). A partir de 1973, les gaullistes laissent une large place aux républicains indépendants et aux centristes et ils se diluent dans la droite. A l'élection présidentielle de 1974, ils subissent de plein fouet leur échec mais échappent à l'écrasement

TABLEAU 1. — *Le poids du gaullisme électoral dans le total des voix de la droite et du centre (en %)*
(1^{er} tour des élections)

Législatives 1962	57,7	Législatives 1978	48,1
Présidentielle 1965	65,7	Présidentielle 1981	43,0
Législatives 1967	56,9	Législatives 1981	49,2
Législatives 1968	64,5	Législatives 1986	—
Présidentielle 1969	65,2	Présidentielle 1988	38,9
Législatives 1973	45,5	Législatives 1988	38,1
Présidentielle 1974	27,7		

comme au ralliement et entrent dans une phase de concurrence aiguë avec le giscardisme. Dans les années 80 où le RPR, héritier du gaullisme, pouvait reconquérir le leadership à droite, il doit subir la double concurrence de l'UDF et du Front national. Si elle n'empêche pas Jacques Chirac de se placer en tête de la droite à la présidentielle, elle limite son score du premier tour à moins de 20 % et ruine ses chances de victoire au second.

En réalité, il convient de parler de disparition du gaullisme comme force électorale autonome au profit d'un bloc conservateur imparfaitement uni. Le phénomène était amorcé dès l'élection présidentielle de 1969 où Georges Pompidou, tout en maintenant à la décimale près le score du général de Gaulle en 1965, perdait une large part de l'électorat populaire qui donnait au gaullisme son originalité et assurait sa force. Si l'on compare la structure des électors de de Gaulle et Pompidou en 1965 et 1969, on relève une perte de 10 points en milieu ouvrier compensée par une forte progression chez les cadres supérieurs et les agriculteurs. Il est déjà loin le temps où François Goguel pouvait parler des « trois millions d'électeurs de gauche » qui, le 19 décembre 1965, s'étaient prononcés pour le général de Gaulle¹.

4. **D'un système à l'autre.** — Au plan électoral, la mutation principale intervient au début des années 70. Dans cette période, le système bipolaire organisé jusque-là autour de l'affrontement gaullisme/communisme cède la place à un affrontement droite/Parti socialiste. Changement capital qui ouvre la voie à l'alternance. Au préalable en effet, coexistaient la puissance du gaullisme interclassiste, le maintien d'un centre éventuelle bouée de secours, et le « verrou » communiste. Première force à gauche, le PC disposait dans la coalition d'un poids qui dissuadait une fraction décisive de l'électorat jusque dans les rangs socialistes.

Au fil des années 70, ces différents éléments ont progressivement disparu. Le gaullisme a perdu sa position dominante sans que la relève l'emporte vraiment ; faute de règles du jeu la droite s'est installée durablement dans la division. De ce point de vue la non-dissolution et la non-réorganisation de la majorité par M. Giscard d'Estaing après son élection en 1974 apparaît rétrospectivement comme un tournant stratégique comparable en importance à la réorganisation de la gauche avec le Congrès d'Épinay et la candida-

1. *Revue française de Science politique*, février 1967.

ture unique de M. Mitterrand. Le PC, enfin, perd sa primauté au sein de la gauche (tableau 2). Son pourcentage au sein de la coalition baisse à partir de 1968 et dix ans plus tard, pour la première fois depuis 1936, le PS le devance à lui seul. Dans les scrutins de ballottage, les candidats du PC sont de moins en moins souvent les représentants de la gauche. Sur tous ces plans, l'élection de M. Mitterrand en 1981 constitue un accélérateur supplémentaire qu'aucun événement depuis lors n'est venu remettre en cause.

TABLEAU 2. — *Le poids du Parti communiste dans la gauche*
(Elections législatives)

	Pourcentage du PC dans le total gauche au 1 ^{er} tour	Pourcentage de candidats PC représentant la gauche au 2 ^e tour
1962	50,0	59,1
1967	51,6	47,2
1968	49,4	50,6
1973	46,7	42,9
1978	41,7	34,9
1981	29,0	11,6
1986	22,0	—
1988	23,0	6,0

LES TRANSFORMATIONS EN PROFONDEUR

1. **Le cadre politique.** — Dans cette modification du paysage électoral, l'élection du Président de la République au suffrage universel a joué un rôle fondamental. En réservant le second tour aux deux candidats arrivés en tête du premier, elle structure un comportement bipolaire. La fidélité de l'électorat communiste au vote socialiste ou plus exactement son refus de la droite accentue le mécanisme. Elle a poussé dès sa première édition les forces politiques à se réorganiser autour de leaders présidentiels — FGDS fin 1965 ou Centre démocrate et Fédération nationale des Républicains indépendants en 1966.

Les élections législatives reproduisent aussi une organisation bipolaire du jeu politique. Dans le cadre institutionnel de la V^e République, le second tour des élections ressuscite dès 1962 le vieux clivage gauche/droite mais en y ajoutant par la suite la dimension

d'un choix entre deux coalitions à vocation gouvernementale. Le durcissement sans cesse accentué des règles d'accès au second tour renforce ce trait : 5 % des suffrages exprimés en 1958, 10 % des inscrits en 1966, puis 12,5 % en 1976 et à nouveau 12,5 % en 1986. Des règles strictes sont apparues jusqu'aux élections locales. Aux cantonales, il faut pour accéder au second tour recueillir au moins 10 % des inscrits, sauf si aucun ou un seul des candidats arrivés en tête y parvient. Aux municipales, la loi de 1964 applique le scrutin majoritaire avec liste bloquée dans les villes de plus de 30 000 habitants. La loi de 1982 introduit une part limitée de proportionnelle et autorise dans les communes de plus de 3 500 habitants des regroupements entre les deux tours mais elle fixe à 10 % des suffrages exprimés le seuil pour obtenir le droit de se maintenir.

2. **Les modifications sociologiques.** — A l'origine des changements électoraux, il y a — faut-il le souligner — les changements de la société française. Ses symptômes sont connus : urbanisation et diminution des agriculteurs (à la présidentielle de 1965, ils représentaient 17 % du corps électoral, à celle de 1988 ils ne sont plus que 6 %), montée des couches moyennes salariées qui en vingt-trois ans passent de 15 à 24 %, développement du travail féminin salarié et bouleversement des valeurs liées à la famille traditionnelle et aux mœurs, réduction de l'isolat ouvrier au sein de la société française (en 1976, 27 % des Français avaient le sentiment d'appartenir à la classe ouvrière, en 1987, ils ne sont plus que 15 %), enfin baisse de la pratique religieuse : le pourcentage de catholiques pratiquants réguliers passe de 21 % en 1974 à 13 % en 1988.

Ces évolutions sont fortement corrélées aux comportements politiques. Ainsi l'écart de vote entre les hommes et les femmes s'est progressivement réduit pour pratiquement disparaître, du moins en ce qui concerne la *summa divisio* gauche/droite. L'écart de vote des femmes en faveur de la droite était de 17 points en 1967, 9 en 1973, 8 en 1978, 7 en 1981 et 2 seulement aux législatives de 1986 et à celles de 1988. Plus notable encore, au deuxième tour de la présidentielle, les femmes ont davantage voté Mitterrand que les hommes mais s'ajoute ici à l'évolution sociologique une dimension légitimiste en faveur du président sortant. Sept ans plus tôt, le glissement à gauche des couches moyennes salariées ouvrait au premier secrétaire du Parti socialiste les portes de l'Elysée : 62 % des cadres moyens et employés avaient voté pour lui au lieu de 53 % en 1974.

3. **Le chamboulement géographique.** — Il est bien fini le temps où le géographe électoral pouvait s'émerveiller des permanences de

la carte politique de notre pays. En 1974, Nicolas Denis, *alias* François Goguel, mettait en avant l'étonnante similitude entre la carte des « Non » au référendum du 5 mai 1946 et le vote en faveur de M. Giscard d'Estaing vingt-huit ans plus tard. Aujourd'hui, la carte électorale est profondément modifiée. L'Ouest catholique et réactionnaire est ainsi devenu l'une des régions les plus favorables au Parti socialiste. Des villes comme Rennes, Laval, Angers, Brest et Nantes sont ainsi tombées entre ses mains aux municipales de 1977. Dans la hiérarchie du vote socialiste, la Bretagne occupait la 20^e place (sur 21 régions-programme) en 1967, la 18^e en 1973, la 11^e en 1978, la 9^e en 1981, la 4^e en 1986 et la 5^e en 1988. Dans la région parisienne, autrefois fief du communisme, le PC n'a cessé de perdre du terrain. Il comptait pour 30 % des suffrages en 1967 et l'Île-de-France était alors la première région pour son influence. Aux législatives de 1988, son score y est tombé à 13,5 % et elle prend seulement la 6^e place dans la hiérarchie du vote communiste malgré le poids de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Au fil des années, on assiste à de profondes modifications dans le classement du rapport gauche/droite par départements. Au second tour de la dernière présidentielle, l'Orne a davantage voté à gauche que le Vaucluse, le Calvados que le Lot-et-Garonne et il n'y a plus de différence entre le Haut-Rhin et les Bouches-du-Rhône ou entre le Morbihan et l'Hérault. Même si elle a été très accentuée par la nature du vote Mitterrand, cette modification traduit un mouvement de nationalisation des rapports de forces politiques. Sous la V^e République, avec l'influence de scrutins nationaux comme la présidentielle, l'écart entre les départements les plus favorables à la gauche (ou à la droite) et les moins favorables, s'est considérablement réduit.

4. Un système étendu et accepté. — Dans les années 70, la bipolarisation a gagné l'ensemble du jeu politique et social. Le centre a intégré la droite, le PS et le PC ont conclu un « programme commun de Gouvernement ». La coupure en deux camps est à la fois électorale, idéologique et sociologique. C'est le temps où les observateurs parlent des « deux France ». Les élections locales ont aussi connu dans cette décennie de profonds changements. Le système des forces s'est progressivement calqué sur celui observé au plan national - investiture des grands partis, accords identiques de désistements pour le second tour, élections de candidats ou de listes dûment étiquetés. Les cantonales ont perdu de leur caractère d'élections de notables avec l'augmentation du nombre de candidats par siège à pourvoir, un rôle accru des partis et un accroissement sensible du taux de ballottage.

Les élections municipales, où se sont très longtemps perpétuées les alliances de troisième force héritées de la IV^e République, ont également basculé dans des affrontements droite/gauche. Selon les travaux d'Elisabeth Dupoirier, Gérard Grunberg et Béatrice Roy², dans les villes de plus de 9 000 habitants le pourcentage de listes d'union de la gauche dès le premier tour est passé de 40 % en 1971 à 80 % en 1977 et à 83 % en 1983. A droite, la « partisanisation » progresse considérablement parmi les têtes de liste, passant de 55 % en 1977 à 71 % six ans plus tard. En outre, dans les années 1976-1985, les élections locales se révèlent extrêmement sensibles à la conjoncture nationale : poussée de la gauche aux cantonales de 1976 et 1979 et aux municipales de 1977 ; vigoureux retour du balancier à droite aux cantonales de 1982 et 1985 et municipales de 1983. Au cours de cette décennie, elles ont été des élections de reclassement politique à l'égard du pouvoir en place.

Comme le soulignait Alain Lancelot dès 1967³, ce système majoritaire extrêmement contraignant est très bien accepté par le corps électoral. Les électeurs accordent peu de voix aux candidats et aux listes dissidentes et ils suivent plutôt bien les consignes de reports de voix. Surtout, on enregistre sous la bipolarisation absolue des sommets de participation électorale. Record absolu de l'histoire française au second tour de la présidentielle de 1974 (12,1 % seulement d'abstention), frôlé au second tour de 1981 (13,6 %). Record de l'après-guerre pour les législatives de 1978 (16,6 %). Record pour les cantonales en 1976 avec 34,6 % d'abstention, battu en 1985 avec 33,3 %.

LE GRAND TOURNANT DES ANNÉES 80

1. **La fin de la stabilité.** — A son apogée en 1981, le système majoritaire connaît de profonds bouleversements dans les années qui suivent. La stabilité électorale cesse d'être la règle. On entre dans une ère d'alternances à répétition : la gauche en 1981, la droite en 1986, les socialistes en 1988. Le rapport gauche/droite évolue de façon brutale. La gauche totalise 47,3 % des suffrages exprimés au premier tour de la présidentielle de 1981, 55,8 % aux législatives qui suivent, 39 % aux européennes de 1984, 44 % aux législatives de 1986, 45,3 % au premier tour de la présidentielle d'avril 1988

2. *Revue française de Science politique*, février 1985.

3. *Revue française de Science politique*, juin 1967.

et 49,2 % aux législatives de juin. La sociologie électorale subit elle-même des modifications importantes : aux élections législatives de 1986, les 18-24 ans votent en majorité à droite et les employés se partagent en deux parts égales entre les deux coalitions. Entre 1978 et 1986, la gauche perd 12 points chez les ouvriers mais en gagne 5 chez les cadres supérieurs et professions libérales.

La décennie des années 80 est marquée par un curieux paradoxe. La gauche y aura occupé la présidence de la République pendant près de neuf années sur dix et gouverné près de sept années. Or, durant cette période, l'orientation à droite du pays ne s'est pas démentie. Trois faits le démontrent assurément. En premier lieu, la droite a passé la barre des 50 % des suffrages exprimés au premier tour de *toutes les élections* depuis les cantonales de 1982. Elle a été majoritaire au premier tour de la présidentielle de 1988 comme aux législatives qui ont suivi, deux élections qu'elle a pourtant perdues. Sa faiblesse réside donc moins dans son audience que dans sa difficulté à agréger ses forces. En second lieu, la droite a gagné du terrain dans les élections locales. Elle l'a nettement emporté aux municipales de 1983 et administre la plupart des grandes villes du pays. Elle détient la présidence de plus des deux tiers des conseils généraux. Le RPR a réussi à acquérir une implantation locale qui depuis les débuts de la Ve République s'était toujours refusée au parti gaulliste. En dernier lieu, l'opinion publique a évolué idéologiquement vers la droite. Dans les enquêtes de la SOFRES, la comparaison des références d'avril 1980 à novembre 1988 est éclairante : les mots « socialisme », « syndicats » et « nationalisations » ont perdu un large terrain, les mots « profit » et « libéralisme » ont beaucoup progressé. Au lendemain de la présidentielle de 1981, l'opinion se prononçait pour une politique de changements et de réformes ; au lendemain de 1988, on trouve une nette majorité (47 % contre 38 %) pour préférer la mise en œuvre d'une politique libérale à une politique socialiste.

2. Les votes-rejets et la montée du Front national. — Désormais, la volonté existe moins de porter une majorité au pouvoir parce qu'on lui accorde sa confiance que d'écarter la coalition en place pour la punir de ses échecs. La crise économique, la montée du chômage, l'incapacité des partis de droite et de gauche à le résoudre, des promesses excessives ont créé un état d'esprit d'éloignement et de scepticisme. La volonté d'exprimer son mécontentement à l'égard du pouvoir en place devient l'un des ressorts des comportements électoraux. Elle joue contre Valéry Giscard d'Estaing en 1981,

TABLEAU 3. — *Structure sociale et abstentionnisme en ré*
 (Communes de plus de 30 000 habitants, moyenne de

Profession du chef de ménage	Nombre de communes	Taux d'absten			
		Municipales		Européennes	
		1977	1983	1979	1984
% de cadres et professions intellectuelles supérieures					
Plus de 20	10	31,0	29,6	39,2	40,3
Entre 15 et 20	8	28,5	31,4	40,3	44,8
Entre 12,5 et 15	11	27,1	28,1	41,0	45,4
Entre 10 et 12,5	12	28,9	32,3	41,6	48,4
Entre 7,5 et 10	13	32,1	33,4	40,7	48,0
Moins de 7,5	18	31,1	35,1	41,2	51,2
Ecart entre les deux catégories extrêmes		0,1	5,5	2,0	10,9

touche des scrutins intermédiaires comme les municipales de 1983 et les européennes de 1984, atteint les socialistes en 1986 et défavorise Jacques Chirac dans la compétition présidentielle de 1988.

La montée du Front national s'inscrit bien entendu dans ce contexte. Pour la première fois, l'extrême droite en France existe durablement : 11 % des voix en 1984, 9,8 % en 1986, 14,6 % au premier tour de la présidentielle de 1988 et 9,9 % aux législatives de juin. Le phénomène subit cependant des mutations. Aux européennes de 1984, il est un *vote d'exaspération* d'une partie de la droite qui par hostilité au pouvoir socialiste s'extrémise. En 1986, il est beaucoup plus un *vote de désespérance*. Les électeurs « bourgeois » et aisés le quittent mais sont remplacés par des catégories déclassées ou en situation difficile qui expriment ainsi leur mécontentement. A la présidentielle de 1988, ce vote demeure mais s'y ajoute un comportement d'apprentis-sorciers de la part d'électeurs de la droite modérée qui, méfiants à l'égard de Raymond Barre et peu reconnaissants envers Jacques Chirac, veulent exprimer un vote sans concession à l'égard de la classe politique et ruinent ainsi les chances de victoire de leur camp.

La montée du lepénisme affaiblit la droite modérée en particulier en milieu populaire. A la présidentielle de 1974, Giscard d'Estaing et Chaban-Delmas représentaient 30 % des voix ouvrières, en 1981 Giscard d'Estaing et Chirac 28 %, à la présidentielle de 1988 Chirac et Barre 18 %. Cette incapacité du RPR et de l'UDF à attirer les voix des milieux populaires place la droite en position permanente de faiblesse sociologique.

3. Le phénomène d'abstention. — On commence à enregistrer des taux d'abstention inhabituels sous la Ve République. Aux élections législatives de 1986, l'abstention est élevée (21,5 %) pour un scrutin que l'on présentait depuis cinq ans comme le grand rendez-vous politique du pays. Aux législatives de 1988, le record des trois dernières Républiques est battu avec 33,8 % mais le phénomène est sans aucun doute accentué par l'incompréhension de la dissolution. L'année se termine mal avec deux nouveaux records, l'un pour les cantonales (50,9 % d'abstention), l'autre — absolu dans notre histoire électorale — pour le référendum sur la Nouvelle-Calédonie (62,4 %).

Plus grave encore que ce phénomène explicable par un calendrier trop chargé ou des votes sans enjeux clairement perçus, on enregistre depuis quelques années une abstention différentielle fortement marquée sur le plan sociologique. Le tableau 3 analyse le taux

d'abstention dans les communes de plus de 30 000 habitants de la région parisienne selon leur degré d'embourgeoisement. Jusqu'en 1981, on n'enregistre aucune différence sensible de participation y compris sur un scrutin aussi peu mobilisateur que les européennes de 1979. Mais à partir de 1983 l'écart se creuse entre les villes « bourgeoises » plus participationnistes et les villes ouvrières de plus en plus abstentionnistes. Depuis lors, l'observation se confirme à toutes les élections, y compris à la plus mobilisatrice d'entre elles, la présidentielle.

L'émergence de ce phénomène en 1983-1984 ajouté au nouveau recul communiste et à l'apparition du Front national fait de ces deux années une période charnière dans l'histoire de la V^e République. Il traduit la profonde déception des milieux populaires à l'égard de la gauche au pouvoir et l'absence de transfert de confiance vers la droite modérée. Victime de ses zigzags, marqué par sa présence au Gouvernement, le PC en pâtit lui aussi. La montée de l'abstentionnisme différentiel et le regain de l'extrémisme de droite conduisent à parler d'une crise de la représentation politique.

4. **Les incertitudes.** — Le système bipolaire et majoritaire triomphant dans les années 70, menacé dans les années 80, est soumis à beaucoup d'incertitudes pour les années à venir. Incertitude sur le maintien dans sa pureté du clivage gauche-droite avec l'émergence éventuelle d'une force centriste autonome. Incertitude sur les votes-rejets comme mécanisme de désignation des gouvernants avec la gestion plus consensuelle du Gouvernement Rocard. Incertitude sur le degré de politisation des élections locales qui pourraient bien ressembler à nouveau à des scrutins de notables. Incertitude sur la capacité du Parti socialiste à maintenir après son fondateur son unité et son attraction. Incertitude sur la capacité de la droite à mettre en place une structure de règlement de ses conflits et de ses candidatures. Incertitude, enfin, sur l'avenir du Front national, lié à la capacité des gouvernants à réduire la crise et à réintégrer dans le système politique les milieux populaires.

RÉSUMÉ. — *Quatre grands changements électoraux marquent le déroulement de la V^e République : l'effondrement du Parti communiste, la percée du Parti socialiste, la disparition du gaullisme comme force autonome et la substitution de l'affrontement droite/Parti socialiste au duopole gaullisme/communisme. Mais les années 80 sont marquées par deux phénomènes nouveaux : la fin de la stabilité électorale et la montée d'un abstentionnisme populaire.*

JEAN CHARLOT

*Les mutations
du système de partis français*

Un système de partis — l'ensemble des partis politiques en interaction dans un système politique donné — peut être étudié d'un double point de vue. Partant des partis, qui sont les éléments constitutifs du système, on pourra suivre les bonnes et mauvaises fortunes électorales de chacun, leurs transformations internes, leurs jeux tactiques et stratégiques qui retentiront, le cas échéant, sur l'équilibre général du tout. En partant, à l'inverse, du système considéré dans sa globalité, des rapports de forces qui tendent à s'y établir, de leur modification éventuelle, des tensions internes de l'ensemble, des effets prévus et imprévus de tous ces facteurs sur la vie politique, on aura une vision plus synthétique des phénomènes étudiés. On dira qu'il s'agit des deux faces d'une seule et même réalité. Bien entendu. A cette réserve près qu'un *système*, de partis ou autre, est une réalité en soi qui ne saurait se ramener à la simple somme de ses éléments.

Nul ne saurait plus douter de la mutation qu'a connue le système politique français en passant de la IV^e à la V^e République. La IV^e s'était rapidement replacée dans le fil de la III^e République. La V^e, comme l'avait prophétisé André Malraux, n'aura pas été simplement la IV^e plus le général de Gaulle. De Gaulle parti, elle est restée, telle qu'en elle-même, profondément différente des régimes précédents. On sait l'importance, dans cette rupture constitutionnelle voulue par le général de Gaulle et finalement réussie, des facteurs proprement institutionnels. Elle redonne à leur prise en compte par les politologues, qui avaient parfois trop tendance à les négliger, toute sa justification. Reste que la V^e ne serait pas la V^e sans les changements qui se sont produits au niveau des forces politiques — comme l'apparition

imprévue et durable, en 1962, du « fait majoritaire », l'apprentissage de la discipline collective de parti au centre et à droite de l'échiquier politique, ou le bouleversement des positions apparemment les plus solides dans le champ des partis politiques. Pourtant, la France semble toujours sous l'empire d'un multipartisme poussé que l'on tenait, il y a trente ans, pour responsable des dysfonctionnements et de la mort de la IV^e République. Aurait-elle changé de République sans changer de système de partis ?

Le renouvellement des partis français

Si l'on veut bien considérer qu'aujourd'hui 5 partis comptent dans la vie politique française, dans la mesure où ils disposent d'une influence significative — le Parti communiste, le Parti socialiste, l'UDF, le RPR et le Front national — on constate qu'à la seule exception du Parti communiste ils ne datent tous que des années 1970, de la deuxième décennie de la V^e République. Des générations d'Américains de Britanniques, de Scandinaves, de Soviétiques voire, déjà, d'Allemands ont été successivement socialisés à des partis qui sont pour eux des repères politiques stables et permanents ; les Français, quant à eux, changent de partis à un rythme plus élevé que celui du renouvellement des générations d'électeurs. La V^e République a trente ans. Les principaux partis actuels de la V^e République ont moins de vingt ans. Disparus les grands partis d'antan. Le radicalisme, éclaté, n'est plus que l'ombre de lui-même, et ne survivra à titre de vestige politique, qu'aussi longtemps qu'il sera toléré par le Parti socialiste ou l'UDF. Le MRP s'est sabordé en 1966, même si vingt-trois ans après ses orphelins rêvent toujours de le faire renaître de ses cendres. Le semblant de parti qu'avaient créé, non sans hésitation ni précautions, les « Indépendants », et qu'avait illustré M. Pinay, ne se survit plus qu'au Sénat, de façon toute provisoire.

La première mutation générée par la V^e République dans les partis politiques français aura été de faire du mouvement gaulliste — sous ses appellations successives — une force électorale durable et qui compte. Sous la IV^e République le Parti gaulliste existe *avec* de Gaulle (21,2 % aux législatives de juin 1951, davantage encore aux municipales d'octobre 1947 et aux cantonales suivantes), mais il est groupusculaire *sans* de Gaulle (1,6 % aux législatives de novembre 1946, 3,9 % à celles de janvier 1956). De 1958 à 1969 il réussit suffisamment son institutionnalisation pour durer *après* de Gaulle. Depuis le véritable début de l'après-gaullisme, en 1974, le Parti

gaulliste, même dans l'opposition, représente en effet 20 à 22 % des suffrages législatifs comme au temps du Rassemblement du Peuple français en 1951 mais, cette fois, pour lui-même et de façon apparemment durable. Ayant perdu, après de Gaulle et Pompidou, la capacité de rassembler autour de lui, dès le 1^{er} tour, la totalité des forces de droite, le gaullisme a perdu du même coup sa position hégémonique à droite au moment même où le socialisme gagnait la sienne à gauche. Mais, contrairement aux pronostics de ses rivaux et de la plupart des observateurs politiques, il a résisté au point de pouvoir équilibrer la force de l'UDF. Et depuis 1974, dans les circonstances où il a été en concurrence avec la droite, il n'a cessé de renforcer sa position au sein de celle-ci : 28 % des voix de droite au 1^{er} tour de l'élection présidentielle en 1974, 37 % en 1981, 39 % en 1988 malgré le surgissement de l'extrême-droite entre 1981 et 1988. On a beaucoup souligné la défaite présidentielle de J. Chirac en 1988. On en a oublié de noter qu'il l'avait emporté au 1^{er} tour, pour la première fois depuis 1974, sur le champion du courant non gaulliste de la droite en battant nettement le redoutable rival qu'était Raymond Barre, malgré la forte concurrence de Jean-Marie Le Pen sur sa droite. Certains continuent à parler de la fin du gaullisme (cf. Ponceyri, 1985 ; Baudoin, 1984 ; A. Duhamel 1988). Mais il s'agit moins de son déclin électoral, désormais, que de sa dénaturation idéologique présumée.

La seconde mutation des partis sous la V^e République a été la renaissance, puis l'hégémonie, du Parti socialiste. Le socialisme, dans son incarnation SFIO, était moribond à la fin des années 1960. Gaston Defferre et Pierre Mendès France associés, lors de l'élection présidentielle de 1969, lui permettent tout juste de passer la barre des 5 % des suffrages exprimés. Le parti de Jean Jaurès et de Léon Blum compte alors moins d'adhérents effectifs qu'il n'a de conseillers municipaux... En faisant le contraire de ce qu'avait fait Guy Mollet pour la SFIO, autrement dit en acceptant la présidentialisation du régime, en ancrant le Parti socialiste à gauche au travers de l'Union de la gauche tout en le différenciant nettement du communisme et du marxisme, François Mitterrand, de 1971 à 1981, réussit à ressusciter le socialisme français, à en faire le premier parti de gauche, devant les communistes, puis de France, et à le mener au pouvoir. Depuis lors le Parti socialiste, avec François Mitterrand toujours mais aussi Pierre Mauroy, Laurent Fabius et Michel Rocard, a peu à peu acquis, à l'exercice du pouvoir, une culture de Gouvernement. Le déclin du Parti communiste, troisième mutation de parti majeure depuis 1958, est autant la conséquence de cette renaissance socialiste que celle

des maladresses et erreurs de la direction communiste dans ses tentatives d'adaptation aux changements dans l'environnement du parti. En offrant un choix raisonnable et crédible à gauche, le Parti socialiste de François Mitterrand enlevait aux communistes les voix de ceux qui n'avaient d'autre option, jusque-là, que de voter communiste pour voter à gauche sans perdre totalement leur suffrage. Dans le même temps la renaissance socialiste privait la droite gaulliste du renfort des anticommunistes de gauche.

Les raisons du déclin communiste, qui font du premier parti de France (plus du quart encore des suffrages exprimés en 1956) le dernier (avec moins d'un dixième des voix aujourd'hui), sont multiples mais cumulatives. Elles prennent la forme d'une suite de défis mal interprétés ou mal relevés. Défi institutionnel qui tend à marginaliser, dès 1958, un parti essentiellement protestataire, donc parlementaire, dans un système où le pouvoir change de style — privilégiant désormais l'action et la responsabilité contre la pression et la surenchère — tout en changeant de lieu, passant du Palais-Bourbon à Matignon et l'Élysée auxquels les communistes ne sauraient prétendre. Défi culturel symbolisé par Mai 1968 qui tend à dévaloriser l'action collective et l'autorité fondée sur la force, l'interdit et l'obéissance, précipitant la remise en cause du modèle soviétique du socialisme. Défi politique des années 1970 qui pousse le PC à choisir son camp, à rechercher avec la gauche un pouvoir qu'il ne sera pas capable de contrôler, voire d'influencer. Défi social, enfin, qu'accroît la crise économique de 1973 : les bases ouvrières et syndicales du communisme s'effondrent avec la désindustrialisation puis, en 1986-1987, les dénationalisations. Nul doute que le Parti communiste a lui-même facilité sa perte par ses hésitations et retournements tactiques — de la critique du modèle soviétique au quitus finalement donné au socialisme soviétique, de l'union à la désunion de la gauche, de l'abandon de la dictature du prolétariat à la défense de son statut de parti de la classe ouvrière, de l'évolution vers l'eurocommunisme au repli sectaire sur ses anciennes positions. Il aurait pu, sans mettre sa propre identité en danger, faire preuve de plus d'habileté dans l'adaptation aux changements. Continuer, par exemple, à se compter toujours au premier tour — élection présidentielle comprise — tout en ne laissant planer aucune ambiguïté sur son attitude d'union au deuxième tour. Oser garder jusqu'au bout sa distance critique, tel le Parti communiste italien, vis-à-vis du modèle soviétique au lieu de céder aux remontrances du Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique en 1977. Laisser à son opposition interne grandis-

sante le droit à la parole au lieu de la forcer à s'exprimer ailleurs puis à partir. Mais tout cela supposait que la direction du parti et ses permanents prennent des risques qu'ils n'ont osé courir.

La quatrième et dernière mutation de parti depuis 1958 est évidemment la brusque percée, en 1983-1984, de l'extrême-droite. Elle n'était rien, elle pèse soudain aussi, voire plus lourd que le Parti communiste — déclinant il est vrai — et sert aux dépens du RPR et de l'UDF de repoussoir à l'électorat du centre ou de la gauche modérée, comme le Parti communiste servait autrefois de repoussoir à gauche, aux dépens du Parti socialiste. Jean-Marie Le Pen et le Front national font ainsi voter à gauche, qu'ils le veuillent ou pas, une France largement de droite.

Etonnante succession de bouleversements partisans dont il serait trop facile de montrer qu'ils n'ont été en général ni prévus ni même reconnus quand ils commençaient à se manifester. Le gaullisme s'enroutinait pour perdurer, alors même qu'on annonçait sa fin prochaine. Le communisme français impressionnait toujours par la force de son organisation et de son implantation au moment où il chutait, pour la deuxième fois, en 1981 (après 1958). Les problèmes d'immigration et d'ordre étaient niés ou volontairement sous-estimés avant que le choc du succès Le Pen ne force les autres partis, toutes tendances confondues, à les prendre en charge. Et qui eût prédit à François Mitterrand, à Epinay, que dix ans plus tard il serait le premier Président socialiste de la V^e République et disposerait pour cinq ans d'une majorité socialiste absolue à l'Assemblée nationale ? L'héritage institutionnel du général de Gaulle, plus l'action tactique et stratégique de François Mitterrand ont changé les partis politiques français au-delà de ce qu'ils avaient l'un et l'autre pu imaginer.

Les systèmes de partis de la V^e République

Selon la typologie ternaire classique de Maurice Duverger (1951) — parti unique, bipartisme, multipartisme — la France n'a pas changé de système de partis sous la V^e République. Elle vit toujours sous l'influence du multipartisme, à peine moins fractionné que sous la IV^e République : 4 à 5 partis au lieu de 6... Les bouleversements intervenus au niveau des partis individuels, des éléments du système, n'auraient pas retenti sur l'équilibre de l'ensemble. Si l'on se réfère à la typologie affinée de Jean Blondel (1968) — parti unique, bipartisme parfait, bipartisme imparfait (2 partis et demi), multipartisme imparfait (à parti dominant), multipartisme parfait — la V^e doit partiel-

lement la stabilité et la durée de son pouvoir exécutif au passage du multipartisme « parfait » de la IV^e à un multipartisme avec parti dominant. La domination de l'alliance gaulliste, de 1962 à 1974, sur une opposition divisée, a donné aux Présidents de Gaulle et Pompidou un pouvoir de « monarque absolu » que la domination socialiste, de 1981 à 1986, a transféré, à quelques nuances près (cf. Charlot, 1983), au Président Mitterrand. Depuis 1988 le Parti socialiste, bien que minoritaire à l'Assemblée nationale, doit également le pouvoir à sa position électorale hégémonique à gauche et dominante, face à une opposition divisée et déchirée, dans l'ensemble du système de partis. Dans l'intervalle, de 1974 à 1981 sous Valéry Giscard d'Estaing, et de 1986 à 1988 sous la cohabitation, la bipolarisation et le quasi-équilibre gauche-droite, en instaurant un substitut fragile de bipartisme, a créé les conditions de l'alternance. La France aurait ainsi pu connaître, par l'entremise de systèmes de partis bâtards (multipartisme à parti dominant, bipolarisation), les effets stabilisateurs et performants du bipartisme. Si l'on ajoute à cette analyse purement arithmétique des rapports de force entre les partis, une prise en considération de la polarisation, de la distance idéologique entre ces partis, selon les préconisations de Sartori (1976), la mutation du système de partis français, depuis 1958 et jusqu'à 1984, se ramènerait au passage d'un multipartisme polarisé, avec un ou deux partis extrémiste(s), anti-système, sous la IV^e à un multipartisme modéré, sans partis extrémistes sous la V^e. Depuis 1984 la percée de l'extrême-droite et le durcissement du Parti communiste ont repolarisé le système.

De ces typologies diverses, qui éclairent chacune, à sa façon, la réalité du système changeant des partis français depuis trente ans, je retiendrais volontiers quelques fils directeurs : simplification, bipolarisation, dépoliarisation, balancement entre deux systèmes de partis.

Simplification du système de partis français d'abord. Lors des dernières élections législatives de la IV^e République, en janvier 1956, la France compte six partis politiques dont un seul, le Parti communiste (25,6 % des suffrages exprimés), peut être considéré comme un « grand » parti, tous les autres variant modestement entre 11 et 15 % des suffrages (SFIO, CNI, Radicaux à 15 %, Poujadistes à 12,7 %, MRP à 11 %). Aux élections législatives récentes de 1988, la France compte 5 partis dont 3 peuvent être qualifiés de « grands » partis — le PS à 36 %, le RPR et l'UDF à 19 % chacun, et deux partis « moyens seulement » (PC à 11 %, FN à 10 %). Le multipartisme demeure, certes, mais le système présidentiel et électoral, pour l'essentiel, contraint les partis à maintenir par des alliances une certaine dimension électorale sous peine de se trouver marginalisés. La création, en 1978 et,

surtout, la survie, jusqu'à présent, de l'UDF est à cet égard exemplaire. Ce mariage entre les héritiers du radicalisme, de la démocratie chrétienne et du libéralisme n'est évidemment pas un mariage d'amour mais de raison et s'ils hésitent tant, depuis 1981, devant le divorce, n'est-ce pas parce que les motifs qui ont poussé ces petits partis à unir leurs forces sont aujourd'hui aussi valables qu'il y a dix ans ?

Bipolarisation gauche-droite ensuite. La difficile union de la gauche, de 1962 à 1972, était la condition première de l'alternance de 1981. Il se trouve que la seconde condition de cette alternance, l'affaiblissement du Parti communiste au profit du Parti socialiste, également réalisée au-delà de toutes les prévisions — y compris celles des principaux intéressés — devait jouer contre l'Union de la gauche et en a eu finalement raison. L'union des gaullistes et des giscardiens à droite a été la condition de l'hégémonie de la droite jusqu'en 1974, puis d'un équilibre des forces face à la gauche jusqu'en 1988. Il se trouve que la percée du Front national, depuis 1984, en divisant la droite, renforce la gauche socialiste. La bipolarisation, apparemment, est morte. Mais peut-être a-t-on tendance à l'enterrer trop vite. Elle demeure contraignante pour l'ensemble des partis, quoi qu'ils en aient, pour trois raisons au moins. Par la force des habitudes culturelles d'abord, ravivées par l'expérience de l'opposition gauche-droite des deux dernières décennies et maintenues par la fidélité d'une majorité de militants politiques et d'électeurs à cette ligne de partage. La stratégie centriste, dans la mesure où elle vise à casser la bipolarisation, se heurte au fait qu'au niveau des valeurs les divergences entre électeurs barristes et mitterrandistes demeurent nettement plus grandes qu'entre électeurs barristes et chiraquiens. On ne rompt d'ailleurs pas si facilement les règles non écrites du désistement à gauche ou à droite, surtout quand elles jouent au profit de la gauche et de la droite modérées. Au sein même du système de partis français les sous-systèmes des partis de gauche et des partis de droite ont une réalité qui dépasse et contraint chacun de ces partis (cf. Charlot, 1985, 512-513). L'hégémonie socialiste à gauche, en second lieu, pousse à l'union des droites comme l'hégémonie gaulliste, vingt ans plus tôt, poussait à l'union des gauches. L'intérêt du Parti socialiste, enfin, est sans doute de favoriser l'éclatement des droites mais pas au point de s'allier avec le centre-droit et de donner ainsi raison à la critique communiste selon laquelle le Parti socialiste revient toujours vers la droite. Une telle évolution présenterait pour le Parti socialiste le double risque majeur de redonner une chance de remontée au Parti communiste et de diviser les socialistes.

Jusqu'en 1984, la V^e République, une fois passées les tensions

liées à la guerre d'Algérie, a été marquée par une forte baisse des extrémismes politiques, donc une dépoliarisation de son système de partis. La IV^e avait été handicapée par l'existence à l'extrême-gauche d'un Parti communiste puissant et foncièrement hostile à la société comme au régime et à sa politique. De 1947 à 1952 s'était ajoutée la vive critique des institutions par le grand parti révisionniste que représentait alors le *Rassemblement du Peuple français*, sous la présidence du général de Gaulle. La V^e République, au contraire, a vu le communisme s'intégrer à la gauche dans une alliance d'abord électorale puis programmatique et gouvernementale après avoir, en changeant de constitution, transformé le mouvement gaulliste de parti révisionniste en parti « constituant ». La rupture de l'Union de la gauche, en 1984, et la percée du Front national ont repolarisé le système de partis français. Il reste que les extrêmes, qui représentaient sous la IV^e près de la moitié des électeurs n'en représentent plus, même aujourd'hui, qu'un cinquième. Le système politique français, malgré le multipartisme, a évolué vers une démocratie « consociationnelle », donc stable et efficace comme les Pays-Bas, avec la perte d'influence et de poids de ses partis extrêmes (sur le concept de démocratie consociationnelle, cf. Lijphart, 1969).

Finalement le système de partis français, depuis l'établissement définitif de la V^e République en 1962, balance entre la bipolarisation gauche-droite et le multipartisme à parti dominant. Avec, dans les deux cas, une chance de stabilité, de responsabilité et de durée politiques inconnues sous la IV^e République. Le jeu des forces politiques s'ajoute ainsi à celui des règles institutionnelles pour maintenir la différence entre ce que le général de Gaulle appelait la Nouvelle République et celles qui l'avaient précédée.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Baudoin (Jean), Gaullisme et chiraquisme : réflexions autour d'un adultère, *Pouvoirs* 28, 1984, 53-66.
- Blondel (Jean), Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies, *Canadian Journal of Political Science*, I (2) juin 1968, 183-190.
- Charlot (Jean), Le Président et le parti majoritaire : du gaullisme au socialisme, *Revue politique et parlementaire*, 905, juillet-août 1983, 27-42.
- Charlot (Jean et Monica), L'interaction des groupes politiques, in Madeleine Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique*, t. 3, Paris, PUF, 1985, 497-525.
- Duhamel (Alain), Le partage du gaullisme, *Le Monde*, 29 mai 1988.
- Duverger (Maurice), *Les Partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951.
- Lijphart (Arend), Consociational Democracy, *World Politics*, 21, janvier 1969, 207-225.
- Ponceyri (Robert), *Gaullisme électoral et V^e République*. Les élections en France depuis 1958 et la mutation du système politique, Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 1985, t. 1, 693-701.
- Sartori (Giovanni), *Parties and Party Systems*, New York, Harper & Row, 1976.

RÉSUMÉ. — *Les quatre principaux changements intervenus depuis 1958 au niveau des partis politiques français — l'institutionnalisation du Parti gaulliste après de Gaulle, la renaissance du Parti socialiste grâce à F. Mitterrand, le déclin du Parti communiste et la percée du Front national n'ont pas manqué de transformer le système de partis de la V^e République. Le multipartisme demeure, mais à travers la bipolarisation gauche-droite ou l'émergence d'un parti dominant, il assure à l'Exécutif la stabilité et la légitimité que les Républiques précédentes ne pouvaient lui donner.*

Réhabiliter le Parlement

Toute réhabilitation suppose condamnation préalable. Celle du Parlement fut moins souvent prononcée qu'évoquée. Et l'abaissement posé en postulat débouchait rituellement sur la nécessité, réaffirmée avec une constance suspecte, de la revalorisation.

Implicitement mais nécessairement, ce thème de la dévalorisation renvoie à des modèles de référence contestables : au mieux celui du Parlement traditionnel, qui décide souverainement de lois dont il prend l'initiative et contrôle effectivement le Gouvernement, modèle dont on sait qu'il n'a existé sous cette forme que durant quelques décennies du XIX^e siècle et dans la seule Grande-Bretagne ; au pire, celui du Parlement de la IV^e République dont nul ne songerait à nier qu'il avait plus de facultés qu'aujourd'hui mais dont il serait audacieux de prétendre qu'il en usait de manière satisfaisante.

En réalité la comparaison internationale fait bien vite apparaître que les pouvoirs du Parlement français sont, à très peu de chose près, identiques à ceux de tous ses homologues et que les données statistiques sur l'initiative législative ou le contrôle du gouvernement, sont très voisines¹.

Aussi bien ne saurait-on confondre une *dévalorisation* — sauf à admettre qu'elle touche toutes les assemblées des régimes parlementaires et n'a donc pas grand-chose à voir avec la V^e République — et une *modernisation* — dans laquelle la France n'a certes pas fait preuve d'une grande précocité.

Ainsi posé le problème change de nature. S'il s'agit non plus de réhabiliter mais plutôt d'adapter, on quitte le terrain de pouvoirs nouveaux à conférer aux assemblées² pour pénétrer dans celui d'une

1. V. Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, FENSP, 1978 ; Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1988.

2. On voit mal au demeurant lesquels sachant qu'elles conservent, en tout état de cause, droit de vie et de mort sur le Gouvernement et sur les lois. Il ne dépend que d'elles d'en faire l'usage qui convient et non d'autrui de leur ajouter des capacités supplémentaires.

utilisation meilleure des facultés dont elles disposent, et qui sache tenir compte des mutations de la fonction de contrôle (I) et du possible renouveau de la fonction législative (II).

I. — LES MUTATIONS DE LA FONCTION DE CONTRÔLE

On en connaît les instruments, questions écrites ou orales, commissions d'enquête ou de contrôle, pouvoirs permanents des rapporteurs budgétaires, etc.

Ils avaient comme vocation initiale de donner au Parlement les éléments d'appréciation à partir desquels il déciderait éventuellement de la chute du Gouvernement, par refus de la confiance ou vote de la censure.

Avec l'émergence du fait majoritaire, les Parlements modernes n'en sont plus là, le français comme les autres.

La majorité parlementaire, en effet, a vocation à soutenir bien plus qu'à renverser. Sans doute les députés ont-ils acquis plus ou moins consciemment une sorte d'humilité qui leur fait considérer qu'ils ne doivent pas leur élection à leurs seuls mérites et que le peuple, à travers eux, vote davantage pour un Gouvernement, de droite ou de gauche, que pour le talent individuel de ceux qui se présentent à ses suffrages.

Le fait alors d'écartier pratiquement la censure³ comme issue éventuelle du contrôle change la nature de ce dernier. Il ne tend plus à déboucher sur la mise en œuvre des articles 49 et 50 mais à faire de l'opinion le juge de la gestion gouvernementale, dans son ensemble ou sur un point précis.

Pour la majorité, les instruments du contrôle deviennent alors ceux du faire-valoir, du parlementaire, du Gouvernement ou des deux à la fois. On y met plus ou moins de complaisance, jamais de radicale hostilité.

Aussi est-ce avant tout l'opposition qui devient titulaire du pouvoir de contrôle, d'un contrôle généralement sans effets juridiques mais non sans portée politique.

Alors peut s'énoncer l'idée selon laquelle *c'est la place faite à la minorité dans leur mise en œuvre qui qualifie les instruments de contrôle*⁴. Mince ils sont faibles, importante ils sont larges.

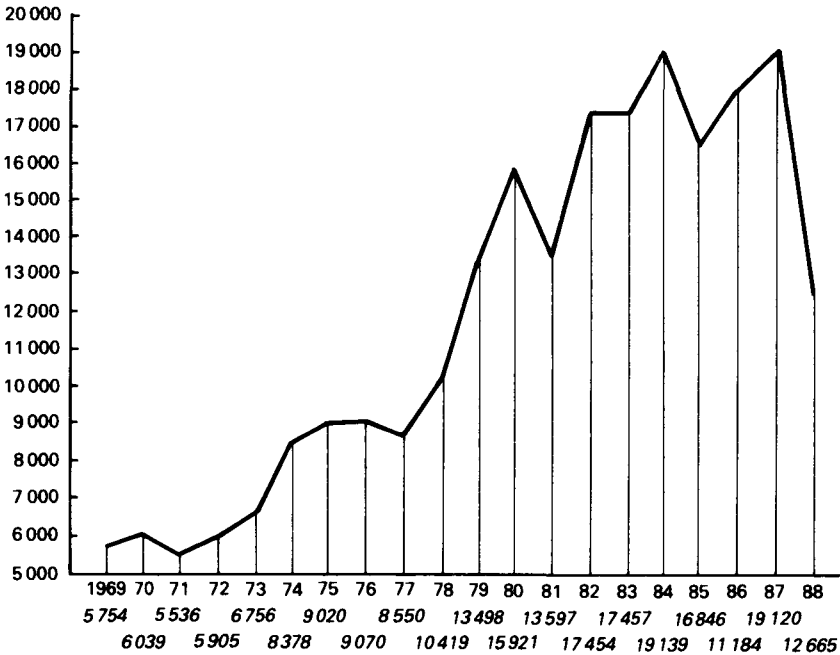
3. On sait que l'Assemblée nationale n'a voté qu'une fois la censure en trente ans, mais également le Bundestag une fois en quarante ans, la Chambre des Communes une en soixante ans...

4. Encore faut-il aussitôt nuancer cette affirmation : les instruments de contrôle peuvent aussi être utilisés par la majorité, éventuellement même à la demande

Appréciée à cette aune, la modernisation du Parlement a sensiblement progressé.

Ne lui ont jamais été disputés ni le pouvoir de provoquer un débat et un vote de censure⁵, ni celui d'interroger le Gouvernement oralement au moins une fois par semaine, ni naturellement celui de le questionner par écrit de manière illimitée, droit dont les parlementaires usent d'ailleurs de façon accrue puisque le nombre de questions posées par les députés a presque triplé en dix ans.

TABLEAU 1. — Total annuel des questions écrites posées par les députés



d'un ministre voire du gouvernement, par exemple si l'on songe aux commissions d'enquête ou de contrôle, pour aider à surmonter un obstacle administratif ou technocratique, faciliter ou remettre en cause une décision de l'exécutif, amortir le choc d'une polémique ouverte par l'opposition ou encore exhumer des dossiers mal traités par les prédécesseurs...

5. Sous la seule condition que la motion recueille les signatures d'un dixième des députés, condition dont l'importance va croissant au fur et à mesure que renaissent les « petits » groupes parlementaires (PC et FN de 1986 à 1988, UDC et PC depuis 1988...).

Mais des innovations ultérieures ont présenté un intérêt indiscutable. Outre la possibilité offerte à l'opposition de saisir le Conseil constitutionnel⁶, la création, à compter de 1974, de la séance de questions hebdomadaires du mercredi à l'Assemblée et mensuelles du jeudi au Sénat a redonné aux enceintes parlementaires un peu de la fonction de forum qu'elles avaient perdue.

De nouvelles étapes ont été récemment franchies ou doivent prochainement l'être, notamment à l'Assemblée nationale.

Lors de l'avant-dernière législature, la création de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a marqué une volonté, même s'il ne semble pas encore que les résultats aient été à la hauteur des espoirs placés dans cette institution nouvelle.

La possibilité désormais ouverte aux commissions permanentes de procéder à des auditions ou des échanges en présence de la presse permet l'examen approfondi de certains sujets sous l'œil de l'opinion⁷. De même la Conférence des Présidents a-t-elle décidé, le 28 septembre 1988, à titre expérimental pour l'immédiat, que chaque groupe pourrait obtenir l'inscription à l'ordre du jour complémentaire d'au moins une proposition de création de commission d'enquête ou de contrôle sur le sujet de son choix⁸. Même si à ce jour, curieusement, aucun groupe n'a encore usé de cette espèce de « droit de tirage », la faculté ainsi ouverte est probablement appelée à connaître des développements.

C'est à l'occasion de la session ordinaire du printemps 1989, enfin, que devraient apparaître des débats hebdomadaires et thématiques permettant aux députés de discuter, avec le Gouvernement, de sujets qui ne sont abordés que rarement⁹ ou dans un cadre inadéquat¹⁰.

Ces diverses améliorations ont en commun de profiter avant tout à l'opposition qui y puise des occasions nouvelles d'interpeller publiquement le Gouvernement, ce qui est cohérent avec les mutations évoquées.

C'est sur un autre terrain que la majorité, elle, trouve son comptant d'innovations substantielles.

6. Dans laquelle, si paradoxal que cela paraisse puisqu'il se trouve soumis à un contrôle inédit, on peut voir un pouvoir nouveau du Parlement, au moins quant à sa minorité.

7. Cette procédure fut inaugurée en novembre 1988 par un débat sur la sécurité routière organisé par la Commission de la production et des échanges.

8. A défaut de la création de droit d'une commission, cette inscription à l'ordre du jour permet à l'opposition de choisir le terrain et contraint majorité et Gouvernement à argumenter un éventuel refus de création.

9. Notamment tous ceux qui concernent la politique d'ensemble d'un ministère, surtout s'il s'agit d'un ministère non producteur de textes législatifs par ailleurs.

10. Généralement celui de la discussion de la loi de finances, souvent détournée de son objet supposé.

II. — LE RENOUVEAU DE LA FONCTION LÉGISLATIVE

Si l'on en juge par la seule session ordinaire de la IX^e législature, il semble qu'une rupture soit en train de se produire.

Pour l'attester, il est bon de commencer par écarter un faux-semblant : celui du nombre de propositions de loi. Deux ont été adoptées¹¹, mais c'est là un élément sans portée. Le revenu minimum d'insertion, pour s'en tenir à cet exemple, était une intention des socialistes. Minoritaires, ils en avaient fait une proposition de loi. Revenus au pouvoir elle s'est muée en projet, sans changer ni de nature ni d'inspirateurs. Aussi bien n'y a-t-il pas lieu d'opposer propositions et projets lorsque la distinction essentielle tient au fait, outre que le Gouvernement est mieux équipé, que le groupe moteur est passé de l'opposition à la majorité et les initiateurs du statut de parlementaires à celui de ministres.

D'autres éléments, en revanche, sont beaucoup plus significatifs. On en mentionnera quatre.

Premier indice — paradoxal : le nombre de lois a été exceptionnellement faible. Hors traités et conventions internationales, 18 lois ont été définitivement adoptées, ce qui constitue un record de modération sous la V^e République (cf. tableau 2). Ainsi peut-on en déduire que les assemblées ont vu satisfait un de leurs vœux les plus traditionnels, le plus insistant en même temps que le moins exaucé, celui d'un ordre du jour moins encombré. Cela rejoint d'ailleurs un autre aspect.

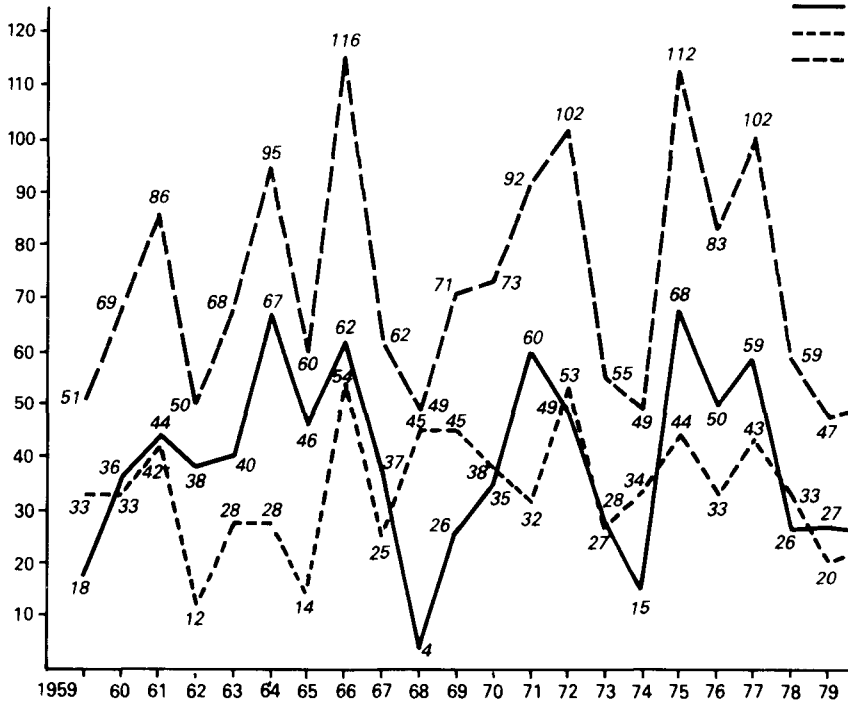
Pour faire de bonnes lois — c'est le deuxième indice — le Parlement a besoin de temps. Sans qu'on dispose encore des statistiques en cours d'établissement, on peut déjà assurer que rarement aura été aussi long le délai moyen écoulé entre le dépôt des textes et leur adoption. A la frénésie des sessions « idéologiques » qui, aussitôt après une alternance, conduisent la majorité nouvelle à traduire son programme en lois, a été préférée une lenteur apparente. Et c'est ainsi qu'adopté au Conseil des ministres du 13 juillet le projet portant création du revenu minimum n'a été inscrit à l'ordre du jour qu'en octobre afin de laisser aux commissions le temps de l'étudier comme il convient¹².

Aussi n'est-il pas surprenant de constater, troisième indice de ce renouveau de la fonction législative, que le droit d'amendement a été

11. Ce qui demeure dans les proportions habituelles.

12. Sans retarder pour autant la mise en œuvre effective de la réforme puisque l'été et le début de l'automne ont été mis à profit pour préparer les décrets d'application parallèlement à la procédure législative.

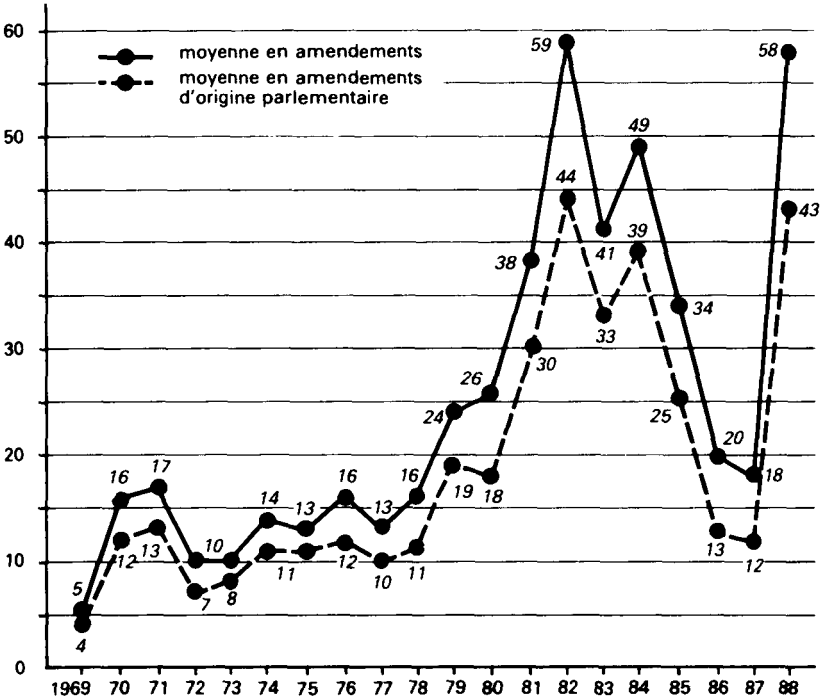
TABLEAU 2. — Total des lois adoptées*



* Hors traité et conventions internationales et en intégrant les sessions extra session ordinaire sans discontinuité.

pleinement utilisé. En considérant comme (au moins grossièrement) significatif le nombre d'amendements adoptés, en moyenne par loi votée (hors traités et conventions), il s'élève à 59 tandis que la moyenne des dix dernières années s'établit à 35¹³. Si, dans ce rapport, on ne tient compte que des amendements d'origine parlementaire, la moyenne des dix dernières années est de 27, celle de la dernière session de 44¹⁴.

TABLEAU 3. — Nombre* moyen d'amendements adoptés par loi à l'Assemblée nationale**



* Arrondi à l'unité supérieure lorsque la décimale est égale ou supérieure à 5 et à l'unité inférieure dans le cas contraire.

** Obtenu en divisant le nombre d'amendements par le nombre de lois votées, hors traités et conventions internationales. Ces courbes ont une valeur réelle mais relative dans la mesure où elles laissent entière l'explication des évolutions : vigilance ou initiative accrue des parlementaires, bonne volonté renforcée du Gouvernement, mauvaise qualité croissante des projets exigeant davantage de modifications, etc., ou un peu de tout cela mêlé.

13. Chiffres de l'Assemblée nationale. Seule l'année 1982 a atteint un nombre moyen d'amendements adoptés plus élevé : 4 273 amendements.

14. Le record reste toujours celui de 1982 : 45 amendements parlementaires par loi votée.

Le dernier indice, enfin, réside dans le fait que sur dix-huit textes adoptés, 4 l'ont été à la quasi-unanimité de l'Assemblée, ce qui représente une part très notable.

Outre ces aspects quantitatifs, on se doit de relever qu'à aucun moment, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat n'ont été le lieu de manœuvres d'obstruction qui traduisent habituellement l'existence d'un mauvais climat. La loi de finances a évolué dans des proportions inconnues jusqu'alors¹⁵ sans qu'on puisse considérer que cela ait tenu principalement aux aléas de la majorité relative tant il est certain que le Gouvernement, s'il s'était jugé contraint au-delà de ce qu'il était prêt à accepter, aurait recouru à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, comme l'avait fait M. Barre en 1979.

Reste alors à s'interroger sur les raisons de ces signes multiples d'un renouveau législatif. Elles semblent *a priori* arithmétiques et l'évidence des contraintes de la majorité relative dispense généralement d'aller rechercher d'autres explications.

On doit cependant relever (du moins pardonnera-t-on à l'auteur de ces lignes de le faire), que ce qui s'est produit est rigoureusement conforme aux intentions exprimées par le Premier ministre, notamment dans sa circulaire aux ministres du 25 mai 1988¹⁶, c'est-à-dire à un moment où les sondages créditaient le Gouvernement d'une majorité absolue au Parlement.

Dans ces conditions, il n'est pas interdit de considérer que si le fait de n'être soutenu que par une majorité relative ne semble pas avoir particulièrement pris le Gouvernement au dépourvu, ni de l'avoir sensiblement gêné, c'est précisément parce qu'il avait déjà décidé de gérer autrement les relations avec le Parlement. De ce fait, l'exécutif n'a pas eu de difficulté particulière à pratiquer sous la contrainte ce à quoi il était déjà spontanément acquis.

On peut aussi juger, à l'inverse, que les déclarations antérieures n'avaient que la valeur de bonnes résolutions que le soutien d'une majorité absolue eût réduites à néant.

La preuve resterait donc à faire. Elle ne pourrait être administrée que le jour, situé au plus tôt à la prochaine législature, où la présence d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale se conjuguerait avec une pratique parlementaire proche de celle qui semble se dessiner.

Mais il n'est pas interdit de penser que l'expérience de plusieurs années d'un meilleur fonctionnement, plus libre sans être moins effi-

15. On estime à 3 milliards les différences cumulées entre le projet de loi et le budget promulgué. Celui-ci est d'ailleurs le premier à n'avoir pas été déféré au Conseil constitutionnel depuis que l'opposition a le pouvoir de le saisir.

16. *JO*, p. 7381.

ce, créera une situation sur laquelle il sera fort difficile de revenir. Les parlementaires auront pris goût à cette souplesse nouvelle, tandis que les ministres se seront débarrassés des mauvaises habitudes de relations quasi caporalistes avec les assemblées.

Ainsi donc l'espoir est-il raisonnablement permis de voir enfin se matérialiser la revalorisation du Parlement qu'on finissait par craindre impossible à force de l'avoir vue souvent promise et jamais avérée.

*Nombre de projets de lois ⁽¹⁾ définitivement adoptés
lors de chaque session d'automne ⁽²⁾*

Présidence de Charles de Gaulle									
1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
33	33	42	12 ⁽³⁾	28	28	14 ⁽⁴⁾	54	25	45
Présidence de Georges Pompidou									
1969	1970	1971	1972	1973					
45	38	32	53	27					
Présidence de Valéry Giscard d'Estaing									
1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980			
34	44	33	43	33	20	23			
Présidence de François Mitterrand									
1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988		
30	35	33	30	47	23	39	18		

⁽¹⁾ Hors approbation ou ratification de traités ou de conventions internationales.

⁽²⁾ En intégrant les sessions extraordinaires lorsqu'elles ont seulement eu pour objet de rallonger la session ordinaire sans solution de continuité.

⁽³⁾ Cette session a été amputée du fait de la dissolution du 9 octobre et des élections législatives des 18 et 25 novembre 1962.

⁽⁴⁾ Cette session a été amputée du fait de l'élection présidentielle des 5 et 19 décembre.

RÉSUMÉ. — *Le thème de la réhabilitation du Parlement, pour être constamment évoqué, n'en est pas moins contestable. On assiste plutôt à une mutation de la fonction de contrôle, doublée d'une rénovation de la fonction législative, qui vont, l'une et l'autre, dans le sens de la revalorisation. A cet égard, la IX^e législature semble marquer une étape nouvelle, encore qu'il soit trop tôt pour l'affirmer définitivement.*

L'influence du Conseil constitutionnel

Si l'influence du Conseil constitutionnel n'est pas douteuse, il n'est pas aisé de la mesurer.

Quelques données statistiques peuvent servir de point de départ à la réflexion. Au 1^{er} janvier 1989, le Conseil a rendu un total de 1 252 décisions¹. Le contentieux le plus abondant est celui des élections au Parlement qui porte sur 751 décisions, y compris 102 décisions émanant de la Commission constitutionnelle provisoire, antérieurement à l'installation du Conseil. Vient, ensuite, le contentieux de la constitutionnalité des normes qui porte sur 246 décisions. Celles-ci se répartissent comme suit : 3 décisions concernent l'appréciation de la conformité d'un traité à la Constitution effectuée sur le fondement de son article 54 ; 93 décisions ont trait au contrôle de constitutionnalité obligatoire et intéressent respectivement les règlements des assemblées (37 décisions) et les lois organiques (56 décisions) ; 150 décisions ont été rendues à propos du contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires, à raison de neuf décisions antérieurement à la révision constitutionnelle d'octobre 1974 et de 141 décisions postérieures. Les décisions qui se rapportent exclusivement à la répartition des compétences entre la loi et le règlement s'élèvent à 170, dont 11 intervenues au titre de l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution et 159 sur le fondement de la procédure de déclassement de l'article 37, alinéa 2. Le contrôle des incompatibilités parlementaires et des inéligibilités survenues postérieurement à l'élection a donné lieu à 11 décisions.

Les élections présidentielles et les référendums ont suscité respectivement 56 et 14 décisions. Enfin, en quatre circonstances, le Conseil a décliné purement et simplement sa compétence par voie de décision.

1. Ce nombre ne prend en compte ni les avis émis par le Conseil, ni les décisions d'ordre interne.

Comparé aux principales juridictions constitutionnelles étrangères, le Conseil constitutionnel ne rend, annuellement, qu'un nombre restreint de décisions. Mais celles-ci n'en ont pas moins une réelle importance, spécialement lorsque la haute instance intervient en matière de contrôle de constitutionnalité des lois.

Si l'on actualise au 1^{er} janvier 1989 une étude de Louis Favoreu (cf. *RDP*, 1987, p. 443), on relève que sur un total de 206 décisions relatives à l'examen de la constitutionnalité de lois organiques (56) ou de lois ordinaires (150), le Conseil a rendu une décision, non pas d'annulation, mais de censure, dans 79 hypothèses. En tenant compte du fait qu'une même décision peut procéder à des déclarations d'inconstitutionnalité sur des fondements juridiques différents, on obtient un nombre total de cas d'inconstitutionnalité s'élevant à 113. Dans un nombre élevé de cas, le contrôle de constitutionnalité des lois organiques ou ordinaires débouche donc sur une censure : parfois totale (8 cas et même 10 si l'on ajoute les hypothèses où les dispositions censurées étaient inséparables du reste de la loi) ; le plus souvent partielle. Les données statistiques démontrent que le Conseil constitutionnel, bien que ses compétences et ses modes de saisine soient définies restrictivement, n'en joue pas moins un rôle très actif.

Il reste, au-delà des chiffres, à s'interroger sur son influence à l'égard, tant de notre système politique (I), que de l'ensemble de notre ordonnancement juridique (II).

I

Le contrôle de constitutionnalité des lois, lorsqu'il est effectif, peut difficilement être neutre à l'égard d'un système politique. Le caractère *a priori* du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel joint au fait que la décision qu'il rend est contemporaine de la controverse juridico-politique qui a motivé sa saisine, ont contribué à fausser quelque peu certaines appréciations portées sur son activité. La distinction n'a pas été suffisamment faite entre l'appréhension du rôle qui est effectivement le sien et le débat qui s'est instauré sur la légitimité de son intervention.

1 / *L'appréhension du rôle effectivement joué par le Conseil constitutionnel vis-à-vis du monde politique* doit prendre en compte tous les aspects de sa jurisprudence se rattachant au contrôle de la constitutionnalité des normes et non les seules décisions qui, par leurs implications politiques, ont connu un fort retentissement.

En fonction d'une approche globale, il nous paraît possible d'affirmer que le Conseil constitutionnel a été *un facteur d'équilibre entre les acteurs du jeu politique*. Il a contribué à un usage raisonnable des règles du parlementarisme rationalisé. Il a su influencer sur les modalités de mise en œuvre des choix politiques sans en contester l'orientation fondamentale.

a – Environ 42 % des déclarations d'inconstitutionnalité affectant des dispositions ayant valeur de loi organique ou de loi ordinaire ont été motivées par la *méconnaissance de règles de compétence ou de procédure*. De plus, pour 37 décisions concernant les règlements des assemblées, il y a eu dans neuf cas censure d'une ou plusieurs dispositions. Le contrôle ainsi exercé répond à la vocation première du Conseil constitutionnel, dont M. Michel Debré voulait faire, en août 1958, « une arme contre la déviation du régime parlementaire ». Mais ses caractéristiques sont originales.

Le contrôle *n'est pas empreint de formalisme*. S'agissant du respect des règles de compétence et de procédure, une distinction doit être faite suivant que le contrôle est obligatoire (lois organiques ; règlements des assemblées) ou facultatif (lois ordinaires). Selon ces deux séries de cas la jurisprudence est plus ou moins rigoureuse, comme le montrent les solutions dégagées à propos du vote personnel (61-16 DC du 22 décembre 1961 et 86-225 DC du 23 janvier 1987), de l'irrecevabilité de l'article 40 (78-94 DC du 14 juin 1978 et 77-82 DC du 20 juillet 1977) ou des règles de la procédure législative (87-234 DC du 7 janvier 1988 et 82-142 DC du 27 juillet 1982). La haute instance interdit aux assemblées de poser, par le biais de leur règlement ou par voie de loi organique, des règles contraires aux dispositions constitutionnelles, tout en procédant, à l'occasion de l'examen des lois ordinaires, à une application des textes qui, sauf exception (cf. 79-110 DC du 24 décembre 1979), exclut tout formalisme.

De façon plus significative encore, la possibilité ouverte à l'opposition parlementaire de saisir le Conseil constitutionnel a créé, depuis 1974, une situation dans laquelle les *contraintes* du parlementarisme rationalisé *jouent* à l'égard aussi bien du *Parlement* que du *Gouvernement*. Cela évite toute application unilatérale des règles constitutionnelles². Le Conseil a même jugé qu'un empiétement du Parlement sur la compétence réglementaire ne pouvait être censuré

2. S'il y a un incontestable rééquilibrage, il ne va pas, cependant, jusqu'à soumettre au contrôle direct du Conseil constitutionnel les actes du Président de la République qui touchent aux rapports entre pouvoirs publics, qu'il s'agisse de la dissolution de l'Assemblée nationale (CC 4 juin 1988) ou du recours au référendum (CC 25 octobre 1988).

par lui sur le fondement de l'article 61 de la Constitution (82-143 DC du 30 juillet 1982).

b – Le contrôle de constitutionnalité interne, qui concerne tout à la fois *la protection des droits fondamentaux et le droit constitutionnel institutionnel* (cf. les indications données par L. Favoreu, *RDP*, 1987, p. 451) représentait, au 1^{er} janvier 1989, 58 % des hypothèses de censure d'une disposition législative. A elle seule, la violation des droits fondamentaux a motivé 40 % du total des déclarations d'inconstitutionnalité des lois organiques et des lois ordinaires.

Ces chiffres concordent avec l'image que le juge constitutionnel souhaite avoir vis-à-vis de l'opinion. C'est celle d'une institution qui, sans s'opposer aux changements politiques souhaités par une majorité de citoyens, n'en assure pas moins la protection des droits essentiels des individus. Deux traits doivent, ici, être soulignés.

A de rares exceptions près³, le contrôle exercé par le Conseil n'a pas conduit à la remise en cause de choix politiques majeurs. Il a influé sur les *modalités de mise en œuvre de ces choix* qui ont dû être mises en harmonie avec les exigences constitutionnelles.

Même s'ils ont contribué à alimenter une controverse d'ordre politique, les ajustements nécessaires ont été, sur un plan technique, facilités par le mécanisme du contrôle *a priori*. Dans certains cas, il y a eu promulgation du texte amputé de ses dispositions inconstitutionnelles (réforme de l'enseignement supérieur, loi relative à la transparence financière des entreprises de presse et au pluralisme). Dans d'autres cas, la promulgation du texte partiellement censuré a été suivie de l'adoption d'un texte complémentaire (cf. loi 82-623 du 22 juillet 1982 postérieurement à la décision 82-137 DC du 25 février 1982 ; loi 85-1361 du 23 décembre 1985 à la suite de la décision 85-198 DC du 13 décembre 1985 ; loi 86-1210 du 27 novembre 1986 consécutivement aux décisions 86-210 DC du 29 juillet 1986 et 86-217 DC du 18 septembre 1986). Et lorsque la promulgation du texte censuré était impossible ou inopportune, l'ajustement a pu résulter, soit d'une nouvelle délibération de la loi (85-197 DC du 23 août 1985), soit de l'élaboration d'un nouveau projet de loi comme ce fut le cas pour les nationalisations (81-132 DC du 16 janvier 1982 et 82-139 DC du 11 février 1982).

3. La décision 82-147 DC du 2 décembre 1982 a fait obstacle à ce que dans les DOM l'assemblée unique puisse être élue à la proportionnelle ; la décision 81-165 DC du 20 janvier 1984 relative à la loi sur l'enseignement supérieur a porté un coup fatal au collège unique.

En second lieu, du fait même des changements politiques, le contrôle de constitutionnalité interne a joué comme un *modérateur de l'alternance*. Les principes posés par le Conseil avant mars 1986, en matière de nationalisations d'entreprises, de liberté de communication ou de délimitations des circonscriptions électorales ont eu leur pendant ou leur prolongement, après mars 1986, dans les décisions relatives aux privatisations d'entreprises (86-207 DC des 25 et 26 juin 1986), au régime de la presse (86-210 DC du 29 juillet 1986), à la communication audio-visuelle (86-217 DC du 18 septembre 1986), ou à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986 ; 86-218 DC du 18 novembre 1986). Cette action modératrice a amené le Conseil aussi bien à limiter le pouvoir qu'a le législateur d'abroger les lois antérieures (86-210 DC préc.) qu'à encadrer le recours aux ordonnances (86-207 DC et 86-208 DC).

2 / L'importance même du rôle tenu par le Conseil constitutionnel a conduit à mettre en cause *la légitimité* de son intervention. La contestation a été la plus forte dans les périodes faisant suite à de nouvelles élections législatives en 1981-1982 et en 1986. Il nous semble que le débat qui s'est alors instauré, et qui a atteint son point culminant avec la décision du 23 janvier 1987 relative à l'amendement Seguin, s'est apaisé depuis lors. Ce qui paraît l'emporter, c'est une logique de juridictionnalisation du Conseil, doublée d'un souci de prévention des inconstitutionnalités de la part des pouvoirs publics.

a - *L'accentuation du caractère juridictionnel du Conseil constitutionnel* a favorisé la reconnaissance progressive par les hommes politiques de la légitimité de son intervention. Plusieurs facteurs ont conjugué heureusement leurs effets.

Le fait que l'existence même du Conseil soit garantie par la Constitution lui a permis d'échapper aux aléas auxquels sont exposées les autorités administratives indépendantes qui ne tirent leur origine que de la loi.

L'obligation de motiver en droit les décisions statuant sur la constitutionnalité des normes a eu d'incontestables vertus pédagogiques. Le Conseil s'est astreint à fonder toujours davantage ses décisions sur des textes de valeur constitutionnelle. En définissant de façon précise la teneur des exigences constitutionnelles, il a rendu plus aisée la possibilité de remédier à une inconstitutionnalité (cf. les décisions n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, n° 86-217 DC du 18 septembre 1986).

Enfin et surtout, la multiplication des décisions a permis l'éclosion d'une jurisprudence, c'est-à-dire d'un corps de règles qui précise l'étendue des exigences constitutionnelles dans des domaines sans cesse plus étendus et qui réduit d'autant la marge d'appréciation du juge. Si le Conseil a, comme toute juridiction, la faculté de faire évoluer sa jurisprudence, des solutions bien établies ne peuvent, cependant, être remises en cause que pour de solides motifs.

b – La logique de la juridictionnalisation de l'institution va de pair avec une *logique de la prévention des inconstitutionnalités*.

Dès lors que le Gouvernement et le Parlement savent qu'ils doivent compter avec une possible intervention du Conseil constitutionnel, l'examen des problèmes de constitutionnalité a pris une place grandissante dans l'élaboration des projets de loi. S'est trouvé ainsi valorisé le rôle joué aux divers échelons de la procédure par le secrétariat général du Gouvernement, les formations administratives du Conseil d'Etat⁴ et les fonctionnaires des assemblées.

L'attention portée aux problèmes constitutionnels a, d'ailleurs, déjà produit des effets au stade de l'élaboration des projets de loi. Sur les onze déclarations d'inconstitutionnalité prononcées par le Conseil en 1987 et 1988, deux des censures concernent des propositions de loi organique ou de loi ordinaire, neuf autres des amendements, et le dernier cas vise une hypothèse où le Gouvernement avait passé outre à l'avis du Conseil d'Etat (n° 87-232 DC du 7 janvier 1988). La prévention des inconstitutionnalités a même été officialisée par la circulaire du Premier ministre du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement. La circulaire consacre l'importance du rôle du Conseil constitutionnel tout en énonçant des recommandations qui, si elles étaient pleinement suivies d'effet, pourraient réduire le contentieux de la constitutionnalité des lois porté devant le Conseil.

II

L'influence exercée par le Conseil constitutionnel et sa jurisprudence sur *l'ensemble de l'ordonnement juridique* se présente sous un jour différent. Il n'y a pas de discussion sur la légitimité du rôle joué par le Conseil constitutionnel. L'article 62, alinéa 2, de la Constitution, en énonçant que les décisions du Conseil s'imposent à

4. L'assemblée générale du Conseil d'Etat n'hésite pas à se référer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. 26 novembre 1987, n° 343-130 ; 3 décembre 1987, n° 343-153 ; 7 juillet 1988, n° 344-514 ; 17 novembre 1988, n° 344-979).

toutes les autorités administratives et juridictionnelles, clôt d'une certaine façon le débat. Il est généralement admis que les décisions du Conseil ont une autorité comparable à l'autorité de chose jugée par une juridiction.

La question qui se pose se situe sur un autre plan. Il s'agit de savoir si l'influence du Conseil constitutionnel est telle que l'on assiste à une constitutionnalisation des diverses branches du droit⁵ ou à une « formidable unification du droit »⁶.

Bien que le Conseil constitutionnel soit proche d'une cour constitutionnelle, il n'est pas, pour autant, une cour suprême. Si son influence tend à se développer au sein de notre système juridique, elle demeure, somme toute, limitée.

1 / L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel à l'égard de celle des juridictions ordinaires se manifeste surtout lorsqu'elle se trouve en harmonie avec leurs propres préoccupations.

a - Cela se vérifie tout d'abord au sein de la *juridiction administrative*. Il est significatif que certains tribunaux administratifs, soucieux de limiter la portée dans le temps d'une loi sur les conditions d'entrée et de séjour en France, aient cherché à s'appuyer sur telle ou telle jurisprudence du Conseil qui leur paraissait transposable (cf. les décisions n° 82-155 DC du 30 décembre 1982 et n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984), au risque, d'ailleurs, de méconnaître une autre jurisprudence plus directement applicable (cf. n° 79-109 DC du 9 janvier 1980).

De son côté, le Conseil d'Etat se réfère fréquemment à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il en a été ainsi dès l'origine à propos de la répartition des compétences entre la loi et le règlement. Les efforts conjugués des deux conseils ont permis l'établissement d'une même ligne de partage à quelques rares nuances près. Dans cette voie, le Conseil d'Etat a même été conduit, en une circonstance remarquable (CE, Ass. 13 décembre 1985, SA Etabl. Outters) à modifier sa jurisprudence en se référant expressément à une décision du Conseil constitutionnel.

De même, le juge administratif est conduit à faire application des lois précédemment soumises au juge constitutionnel en tenant compte de l'interprétation qui en a été donnée par ce dernier (CE, 2 mars 1988 ; *RFDA*, 1988, p. 615). La référence à la jurisprudence constitutionnelle peut être, soit expresse (CE, 1^{er} juillet 1983, Syndicat unifié de la

5. Cf. L. Favoreu, *Pouvoirs*, n° 13, p. 17.

6. Cf. L. Cohen-Tanugi, *Le Figaro*, 6 février 1987.

radio et de la télévision, *CFDT*, p. 293), soit implicite. On peut rapprocher, sur ce point, des décisions récentes relatives aux conditions de recrutement de fonctionnaires au tour extérieur (CE, Ass. 16 décembre 1988, Bleton c/ Sarazin ; du même jour, Association générale des administrateurs civils) avec la décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984. Tout au plus, le Conseil d'Etat peut-il éprouver une difficulté à faire le départ entre, d'un côté des réserves d'interprétation qui conditionnent l'admission de la constitutionnalité d'une loi et ont autorité de chose jugée et, d'un autre côté, de simples directives d'application (CE, 16 avril 1986, p. 93).

b – Par le passé, la doctrine a parfois fait grief au *juge judiciaire* de ne pas adopter les mêmes solutions que le Conseil constitutionnel, que ce soit en matière de fouille des véhicules (Cass. crim., 8 novembre 1979, Trignol) ou en ce qui concerne l'importance respective de la liberté de conscience d'une enseignante d'un établissement privé et du caractère propre de cet établissement (Cass. Ass. plén., 19 mai 1978, dame Roy).

Mais, dans la période récente, le juge judiciaire apparaît plus réceptif à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cela s'est vérifié à propos de l'appréciation de la responsabilité des syndicats en cas de grève (Cass. soc., 9 novembre 1982) et plus encore dans des hypothèses où a pu être affirmé le rôle de l'autorité judiciaire en tant que garant de la liberté individuelle. Très révélateurs sont les arrêts rendus en matière de contrôle d'identité (Cass. crim., 25 avril 1985) ou de perquisitions fiscales (Cass. Ch. mixte, 15 décembre 1988, quatre arrêts, *Gaz. Pal.*, 18-20 décembre 1988). L'influence de la décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983 est, ici, évidente.

2 / Si l'orientation qui se dessine est porteuse d'avenir et mérite de retenir l'attention de la doctrine, il nous paraît, cependant, que l'influence de la jurisprudence du juge constitutionnel sur celle des juridictions ordinaires reste limitée.

a – Dans la plupart des cas le juge chargé de l'application de la norme dispose d'une large autonomie par rapport au juge constitutionnel et est doté, au surplus, de responsabilités propres.

L'autonomie du juge de l'application résulte de ce que le Conseil constitutionnel n'a pas de droit de regard sur ses décisions. S'il est vrai que les juridictions ordinaires doivent appliquer les lois dans l'interprétation qui en a été donnée par le juge constitutionnel, cette situation se rencontre rarement. Toutes les lois ne sont pas déferées au Conseil constitutionnel. Même si, au 1^{er} janvier 1989, le Conseil a eu à se prononcer sur la constitutionnalité de 150 lois ordinaires,

seuls certains articles de ces textes ont fait l'objet d'une interprétation qui en conditionne la constitutionnalité. En outre, nombre de lois ainsi interprétées ont fait l'objet d'une abrogation. Pour ces seules raisons, le droit civil, le droit commercial et, à un degré moindre, le droit social échappent assez largement à l'influence du Conseil constitutionnel.

On ne saurait, non plus, nier les responsabilités propres de chaque juridiction.

Dans le dialogue qu'il noue avec le législateur, le juge constitutionnel s'efforce de donner tout leur poids aux principes de valeur constitutionnelle et incite le Parlement à en tirer toutes les conséquences. Par ce biais, même des principes exprimés en termes vagues et généraux, comme certains droits sociaux proclamés par le Préambule de la Constitution de 1946, peuvent avoir leur importance. Mais, en l'absence de dispositions législatives complémentaires, ils sont d'un maniement difficile pour le juge chargé de l'application des normes.

On ne sera pas surpris non plus que le juge administratif reste fidèle à des constructions jurisprudentielles qui ont fait la preuve de leur efficacité, comme c'est le cas avec la théorie des principes généraux du droit.

Dans un ordre d'idées un peu différent, le juge chargé de l'application des normes hésitera à conclure à l'abrogation implicite par la Constitution de 1958 de dispositions législatives antérieures qui ne sont pourtant pas en harmonie avec les exigences constitutionnelles, par crainte de faire apparaître un vide juridique (Cass. crim., 18 novembre 1985, *Gibourdel*).

Le Conseil constitutionnel a, lui aussi, pu mesurer l'écart qui sépare le contrôle de l'élaboration de la norme de celui de son application — lorsqu'en 1986, après avoir posé, en principe, que la délimitation des circonscriptions électorales ne devait « procéder d'aucun arbitraire » (n° 86-208 DC), il a éprouvé quelque embarras à vérifier ce qu'il en était concrètement (n° 86-218 DC).

b — Mais la limite la plus sérieuse à l'influence de la jurisprudence constitutionnelle résulte de *l'absence de contrôle de constitutionnalité de la loi une fois promulguée*.

Si l'existence d'une loi promulguée ne fait pas obstacle au contrôle exercé par le Conseil sur une loi nouvelle depuis la décision 85-187 DC du 25 janvier 1985, il reste que la loi promulguée s'impose au juge chargé de l'application qui n'est pas juge de sa constitutionnalité.

Même au nom de la sécurité juridique, il y a quelque paradoxe à ce que puissent continuer de recevoir application des lois qui ne satisfont pas pleinement aux exigences constitutionnelles en matière

de contravention, de perquisitions, de prorogation des délais de garde à vue, d'amendes fiscales ou encore d'agréments fiscaux⁷.

Pour remédier à cette situation on peut miser sur une application judiciaire par le juge judiciaire, et peut-être un jour par le juge administratif, des conventions internationales, de préférence à la loi interne qui leur est contraire⁸. On peut espérer, également, que le législateur procédera spontanément à une modification de la législation existante à l'effet de la rendre conforme aux exigences constitutionnelles, ainsi qu'il l'a fait, pour partie, s'agissant des perquisitions. Il est possible, enfin, de préconiser la création par le constituant d'une procédure d'exception d'inconstitutionnalité qui serait mise en œuvre devant le Conseil constitutionnel à l'initiative du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation (cf. nos observ. in *La Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs*, p. 394).

En définitive, l'influence du Conseil constitutionnel se confond avec celle de la Constitution elle-même, tout en se situant dans une perspective où l'essentiel du contrôle pèse sur la loi en cours d'élaboration, c'est-à-dire, le plus souvent, sur des textes d'initiative gouvernementale.

Une forte contrainte en est résultée à l'égard du Parlement. Les tensions qui s'ensuivirent en 1982 et en 1986 ont pu, cependant, être surmontées. Au bout du compte le Conseil constitutionnel s'est trouvé conforté en tant que juridiction constitutionnelle agissant comme un modérateur de l'alternance politique. L'importance prise par le Conseil confère désormais à sa jurisprudence un rôle préventif important.

Paradoxalement, le Conseil constitutionnel exerce une influence moins forte à l'égard des juridictions ordinaires. Aussi peut-on se demander si le prochain progrès de l'Etat de droit ne passe pas par l'introduction d'une procédure d'exception d'inconstitutionnalité.

7. Cf. la décision du CE du 1^{er} juin 1988, SA Berto rapprochée de la décision 87-237 DC du 30 décembre 1987.

8. Le Conseil constitutionnel s'est engagé dans cette voie lorsqu'il est juge de l'application des normes (cc, 21 octobre 1988).

RÉSUMÉ. — *L'influence du Conseil constitutionnel est essentielle sur le processus d'élaboration de lois nouvelles. Son intervention a permis tant une application égalitaire des règles du parlementarisme rationalisé qu'une réduction des effets des alternances politiques. Le rôle du Conseil est plus limité à l'égard des juridictions ordinaires.*

HUGUES PORTELLI

Les partis et les institutions

Paradoxalement, la Constitution de la V^e République, caractérisée par la volonté de réduire l'influence des partis politiques dans les institutions, est aussi celle qui, pour la première fois, reconnaît leur existence constitutionnelle. La contradiction n'est qu'apparente dans la mesure où la reconnaissance de l'existence des partis s'accompagne d'une définition très restrictive de leur fonction. Surtout, les partis que les rédacteurs de la Constitution ont à l'esprit ne sont pas ceux auxquels la vie politique de la V^e République donnera naissance : ce qui explique l'efficacité de la séparation entre partis *traditionnels* et Etat établie par le général de Gaulle mais aussi l'imbrication irrésistible qui se développera dès la moitié des années 1970 entre partis *renovés* et institutions, sous l'angle tant politique que financier, et face à laquelle les dispositions constitutionnelles s'avèreront impuissantes.

I. — DES PARTIS RECONNUS MAIS EXCLUS

Toute l'architecture de la Constitution de la V^e République repose sur une double séparation des pouvoirs. Celle classique entre exécutif et législatif prend la forme moderne de la séparation entre pouvoir gouvernemental et pouvoir parlementaire, et il s'y ajoute une seconde, fixée par le général de Gaulle dès le discours de Bayeux, entre l'Etat et les partis.

1 / Cette double séparation des pouvoirs se traduit d'autant plus par un amoindrissement du rôle des partis que, dans la pratique

comme dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution, ces partis sont des partis parlementaires, héritiers d'une vision de la vie politique où le Parlement est le centre de décision et le siège de la souveraineté.

En voulant faire échapper le chef de l'Etat au choix des partis (par son élection, confiée aux notables puis au peuple), en lui donnant une suprématie sur eux (*via* notamment la dissolution), en les excluant du domaine du pouvoir d'Etat que sont la politique étrangère et la défense (la théorie du « domaine réservé » sera forgée en 1959 par Jacques Chaban-Delmas à l'usage du Parti gaulliste et elle fera jurisprudence pour les *partis du président successifs*), Charles de Gaulle marquait bien la hiérarchie qu'il entendait établir entre pouvoir d'Etat et système partisan.

Mais la séparation entre Gouvernement et Parlement aboutit à un résultat analogue. La règle de l'incompatibilité entre fonction parlementaire et fonction ministérielle affaiblit considérablement des partis cantonnés au Palais-Bourbon. Elle facilite le recrutement de non-politiques, souvent issus de la haute administration (où l'idéologie de l'Etat neutre, indépendant des partis et garant de l'intérêt général, est particulièrement prégnante) pour les postes ministériels, bien au-delà du seul domaine du pouvoir d'Etat. Elle explique que les « politiques » (membres de partis) qui seront recrutés ne seront pas des dirigeants, fixant là une seconde incompatibilité, non écrite, entre fonctions ministérielles et fonctions de direction de parti.

2 / Cet amoindrissement du statut politique-institutionnel des partis explique la rédaction de l'article 4 de la Constitution, qui les mentionne pour la première fois¹.

Dans ses premières moutures, cet article prévoyait bien que les partis seraient dotés d'un statut (du type de celui des associations), mais c'était afin de mieux pouvoir les contrôler : le Parti communiste était particulièrement visé, puisque le projet déclarait que les partis devaient « s'inspirer des principes démocratiques » et qu'il leur fallait « rendre compte annuellement de leurs ressources et de leurs dépenses au Conseil constitutionnel ». Celui-ci pouvait, à la demande du Gouvernement, dissoudre le parti dont la Haute Instance aurait constaté qu'il violait ces dispositions.

L'article disparut de l'avant-projet soumis au Comité consultatif constitutionnel, mais trois de ses membres le rétablirent sous une forme encore plus explicite puisqu'il disposait que les partis « doivent

1. Cf. le commentaire de l'article 4 par J.-L. Seurin, *in* F. Luchaire et G. Conac, *La Constitution de la République française*, Paris, 1980, p. 121 et s.

respecter les principes démocratiques contenus dans la Constitution », une loi organique devant fixer ses modalités d'application. En fin de compte, le Gouvernement opta pour une rédaction plus modérée qui traduisait bien ses conceptions : les partis sont désormais reconnus par la Constitution mais celle-ci limite leur fonction :

- ils « concourent à l'expression du suffrage », sans avoir donc le monopole de la fonction électorale ;
- ils « se forment et exercent leur activité librement », ce qui fonde la séparation entre partis, émanation de la société civile, et Etat ;
- ils « doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie », déclaration de principe résidu des débats sur le rôle du Parti communiste, mais dépourvue de conséquence puisque le texte final ne prévoit plus le renvoi à une loi organique.

Une telle conception est aux antipodes des théories organiques du *Parteienstaat* qui s'étaient développées dans la seconde après-guerre, notamment en République fédérale et en Italie, qui intègrent les partis à l'ordre constitutionnel, dès lors que, selon la formule de l'article 49 de la Constitution italienne, ceux-ci « contribuent à la détermination de la politique nationale ». Dans un système où, à l'inverse, c'est le « Gouvernement (qui) détermine la politique de la nation » (art. 20 de la Constitution de 1958) et où le détenteur de l'« autorité indivisible de l'Etat » (conférence de presse du 31 janvier 1964) est un Président de la République bénéficiant de la confiance directe (référendaire puis élective) du peuple souverain, les partis ne sont que des éléments de la société civile, représentant ses intérêts catégoriels et contingents : la conception libérale des partis est poussée jusqu'à ses extrêmes limites.

II. — L'IRRÉSISTIBLE ASCENSION DES PARTIS RÉNOVÉS

1 / Cantonnés dans leur fonction électorale, les partis politiques en sortiront bien vite. Si le général de Gaulle écrase les vieux partis parlementaires en 1962 (victoire parachevée en 1969 par l'élection de Georges Pompidou face à Alain Poher soutenu par la coalition des « vieux » partis), il lui faut tenir compte dès 1962 de la nécessité d'une majorité parlementaire à l'Assemblée. Dès cet instant, le Premier ministre devient leader de cette majorité parlementaire et — indirectement — du Parti gaulliste qui en est la composante essentielle. La politisation des ministres-fonctionnaires (participation

aux élections législatives, adhésion au parti du président) fera le reste. Si les partis de la majorité ne peuvent prétendre en tant que tels à l'exercice du pouvoir, ils sont toujours davantage un rouage essentiel de celui-ci. Georges Pompidou le comprendra bien qui, après son élection (ne s'était-il pas déjà présenté devant la direction de l'UDR dès l'annonce de sa candidature), veillera à contrôler le Parti gaulliste (y compris contre son Premier ministre).

Mais c'est à partir de 1974 et du septennat giscardien que les rapports partis-institutions vont prendre un tour décisif.

2 / En refusant de dissoudre au lendemain de son élection, le Président Giscard d'Estaing se trouvera dans une situation étonnante : pour la première fois, le « parti du Président » est minoritaire au sein de la majorité parlementaire (issue des élections de 1973) qui le soutient et qui n'a pas de leader reconnu (le Premier ministre le réclame en vain à l'Élysée). Non seulement le Premier ministre est membre du premier groupe parlementaire de cette majorité (l'UDR), mais il va même en prendre la tête (il en devient secrétaire général en décembre 1974), alors que les dirigeants des autres partis sont déjà au Gouvernement (M. Poniatowski pour les républicains indépendants, J. Lecanuet pour le CDS). Après avoir laissé à un de ses fidèles (A. Bord) la direction du mouvement gaulliste, Jacques Chirac se verra bien confier la coordination des partis de la majorité mais sa démission quatre mois plus tard marque l'échec de cette mission.

Son successeur Raymond Barre va accentuer cette tendance à l'éclatement : cumulant sa fonction avec celle de ministre de l'économie et des finances, il laisse à un groupe de travail comprenant les ministres d'Etat représentant les composantes partisanes de la majorité le soin de coordonner celle-ci. L'échec de cette méthode le conduira à partir de mars 1978 à revenir à une pratique plus traditionnelle (disparition des représentants à la tête des partis), sans obtenir pour autant du RPR sa reconnaissance comme leader de la majorité parlementaire.

Le septennat giscardien voit donc pour la première fois les partis en tant que tels représentés au Gouvernement (1^{er} Gouvernement Barre) ; pour la première fois également, un Gouvernement (Chirac) aura compté à ses postes essentiels les chefs des partis de la majorité. Cette rupture par rapport à la tradition gaullienne est de surcroît théorisée par le chef de l'Etat. Celui-ci reçoit régulièrement les leaders des partis : pour la majorité, ce sont les présidents des groupes parlementaires (expression institutionnelle des partis) et pour l'opposition les chefs des formations politiques qui sont ainsi informés de la politique présidentielle ; dans le même esprit, V. Giscard d'Estaing

lance l'idée d'un financement public des partis politiques (voir *infra*) qui n'aboutira pas. Enfin la politisation du personnel gouvernemental se renforce avec l'introduction officielle du concept de « majorité présidentielle » qui permet aux ministres-fonctionnaires d'entrer en politique avant d'entrer à l'UDF.

Celle-ci montre d'ailleurs l'usage qui peut être fait des institutions pour renforcer le parti du Président : face aux visées hégémoniques de Jacques Chirac, c'est en faisant élever à 12,5 % des inscrits le nombre de voix nécessaires pour être présent au second tour des élections que le Président contraint les différentes formations qui le soutiennent à constituer un cartel électoral avec candidature unique.

3 / L'alternance de 1981 va parfaire cette évolution. Pour la première fois, le Président élu est le candidat d'un parti (investiture officielle du Parti socialiste). Certes, les Gouvernements dirigés par Pierre Mauroy et Laurent Fabius ne comptent plus (comme en 1974) de chefs de partis (F. Mitterrand revenant à la règle de l'incompatibilité en vigueur avant 1974), mais les composantes politiques de la majorité (courants du parti du Président, autres partis) sont présentes en tant que telles dans les deux premiers Gouvernements Mauroy (avec ministres d'Etat), dont les postes attribués au PS sont distribués suivant une clé de répartition intercourants, le PC choisissant pour sa part ses ministres. Durant cette même période (1981-1983) on constate le développement d'un double circuit de pouvoir, celui des institutions et celui du parti (qui arbitre, en relais du président-fondateur du parti, les querelles entre groupe et ministres ou entre ministres), objet de la sollicitude présidentielle (le Président adresse ses messages aux congrès successifs du PS, reçoit très régulièrement ses leaders à l'Élysée), au point qu'en 1982 on verra même l'ébauche éphémère d'une coordination parti du Président - Gouvernement (séminaire PS - membres socialistes du Gouvernement de juillet 1982). Cette imbrication entre parti majoritaire et institutions connaîtra après mars 1983 (3^e Gouvernement Mauroy) un reflux constant qui sera accentué avec l'introduction généralisée, et notamment pour l'élection des députés, de la représentation proportionnelle. Fait significatif, en juin 1985, une controverse éclate entre le Premier ministre et le premier secrétaire du PS sur la conduite de la campagne électorale des législatives : arguant de l'introduction de la proportionnelle, qui renforce le poids des partis (choix des candidats, type de campagne), Lionel Jospin récusera les prétentions de Laurent Fabius (il est vrai qu'après le départ du PC, la « majorité » se réduit au seul Parti socialiste...) sans être condamné par le Président de la République.

4 / Avec la victoire de la droite aux élections législatives de mars 1986, l'osmose entre institutions et partis atteint une sorte d'apogée, mais fort différente de la situation de 1981. Cette fois, les soutiens parlementaires du Président étant dans l'opposition, François Mitterrand doit accepter le diktat des partis de la nouvelle (et courte) majorité élue à la proportionnelle. Ceux-ci ne vont-ils pas jusqu'à affirmer au lendemain des législatives que « toute personnalité appartenant à la nouvelle majorité qui serait sollicitée par le Président de la République pour exercer la fonction de Premier ministre, s'assurera, avant d'accepter, que la mise en œuvre de la politique nouvelle choisie par le pays bénéficiera du soutien nécessaire de l'ensemble des forces politiques composant la majorité » ?

Ce diktat conduit à Matignon le chef du principal parti de la coalition, entouré des autres chefs de partis qui la composent. La règle non écrite d'incompatibilité est à nouveau transgressée (J. Chirac déclarera que le cumul n'est pas contraire à la Constitution puisque celle-ci est muette sur ce point...). Durant les deux années de cohabitation, c'est le « comité de liaison » de la majorité (présidents de partis et de groupes) qui se réunira sous la présidence de Jacques Chirac pour prendre les principales décisions et trancher les querelles internes : cette fois, c'est l'UDF qui récuse au Premier ministre la fonction de coordination de la majorité, et ce d'autant que l'on est à la veille d'élections présidentielles. Edifice bien fragile, où ministres-chefs de partis pratiquent avec plus ou moins de bonheur le dédoublement fonctionnel et qui débouchera fort logiquement sur le conflit entre J. Chirac et F. Léotard de juin 1987 : sommé par le Premier ministre de « choisir entre l'exercice de sa fonction ministérielle et un rôle militant (*sic*) dans le mouvement politique auquel il appartient », F. Léotard refusera d'obtempérer sans que J. Chirac n'en soit offusqué.

Face à ce retour partiel (encouragé par la représentation proportionnelle) à la République partitocratique et parlementaire, le Président de la République n'a d'autre choix que le repli sur le « domaine réservé » du pouvoir d'Etat. C'est en s'appuyant sur lui qu'il récusera les ministres proposés pour la défense et les affaires étrangères (imposant des ministres non membres de partis même s'ils appartiennent à la majorité de droite) et mènera une guérilla incessante contre tout empiètement des « partis » sur son pré carré présidentiel.

5 / Le retour en juin 1988 à une relative coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire a réduit fortement la dérive partitocratique, et ce d'autant que le Président de la République n'a pu imposer son favori à la tête du Parti socialiste (interdisant toute

reconstitution du double circuit de pouvoir de 1981) au moment même où il nommait Premier ministre son ancien rival au sein du PS, Michel Rocard. Le second septennat se caractérise ainsi par un certain pluralisme... à l'intérieur du parti présidentiel au pouvoir, qui conforte le dialogue entre le Président de la République ou son Premier ministre d'une part, les différentes composantes politiques de l'autre.

Malgré ce renversement prudent de tendance que l'on constate avec les débuts du second septennat mitterrandien, le bilan du premier est nettement caractérisé par un renforcement considérable du rôle des partis dans les institutions, qu'attestent des traits aussi caractéristiques que la composition des Gouvernements, celle des cabinets ministériels (les « militants » rognant l'influence des hauts fonctionnaires), le développement du clientélisme partisan (de gauche ou de droite). Enfin et surtout, les partis se sont estimés suffisamment assurés de leur pouvoir (malgré la faiblesse chronique de leur tissu militant et social) pour imposer contre l'avis de l'opinion publique leur financement direct et indirect par l'Etat : ultime étape d'un processus de quatorze ans.

III. — LES INSTITUTIONS, LES PARTIS ET L'ARGENT

1 / La disproportion entre le rôle croissant des partis dans les institutions (notamment depuis 1974), le coût financier toujours plus élevé de la vie politique (notamment du fait de la centralité des campagnes électorales présidentielles) et la faiblesse des moyens de groupes politiques ne disposant d'aucune assise sociale solide faute de relais dans le monde syndical et associatif, PC excepté, devait inévitablement susciter de nombreuses tentatives destinées à assurer le financement des partis par l'Etat.

Ces tentatives se heurtaient cependant à un problème théorique et constitutionnel décisif. Comme on l'a vu, la conception qui prévaut dans la Constitution de 1958 (et qui est dans la logique des constitutions précédentes) est celle d'une vision purement individualiste et libérale de la représentation. Le fait que les partis soient considérés comme relevant de la société civile (associations privées totalement libres) et qu'ils n'aient donc aucun statut constitutionnel, exclut théoriquement tout financement public, à l'inverse des systèmes de *Parteienstaat* où constitutionnalisation et financement public des partis ont rapidement été de pair. Faute de financement public des partis, l'aide éventuelle de l'Etat ne peut concerner que les *repré-*

sentants, considérés individuellement (le scrutin majoritaire uninominal renforçant cette logique).

2 / L'aide aux représentants a pris deux formes, que l'on retrouve dans les autres systèmes libéraux (Royaume-Uni, Etats-Unis) : d'une part, le remboursement de leurs frais de campagne, dans un pourcentage demeuré symbolique jusqu'en 1988. D'autre part, depuis 1976, la possibilité pour chaque parlementaire d'engager des collaborateurs (assistant du parlementaire ou du groupe, à la Chambre ou dans la circonscription).

L'aide financière aux candidats aux élections législatives et présidentielles s'inscrit dans la logique de l'article 4, qui reconnaît la fonction éminente des partis de « concours à l'expression du suffrage » et permet d'atténuer indirectement le coût des campagnes qui leur incombe. Elle n'a été vraiment reconnue que par la loi du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique, qui respecte pleinement sur ce point la logique libérale (de la Constitution de 1958 et des systèmes anglo-saxons) : il s'agit de faciliter l'égalité entre les candidats (d'où le fait que l'on ait commencé dans les années 1960 par la propagande) et de lutter contre la corruption (la transparence financière, suivant le modèle américain, passant par la réglementation de l'aide financière privée avant de la compléter par une aide publique).

Jusqu'en 1988, les seules dépenses prises en charge par l'Etat étaient la propagande radiotélévisée sur les antennes de la Radiotélévision publique et les dépenses de propagande écrite obligatoire. Depuis la loi du 11 mars 1988 qui fixe un plafond des dépenses de campagne des députés (500 000 F) et des candidats à l'élection présidentielle (120 millions de francs et 140 pour ceux qui participent au second tour), le dixième du plafond pour les députés ayant obtenu 5 % des suffrages et le quart pour les candidats à l'Elysée ayant obtenu le même score (le vingtième pour les autres) font l'objet d'un *remboursement* public.

Outre l'allègement du fardeau des partis (*via* leurs candidats) en matière de campagne, l'attribution, depuis 1976, de collaborateurs aux parlementaires constitue une aide publique indirecte considérable. Calquée au départ sur le modèle américain et donc libéral (aide à la constitution d'un *staff* personnel du représentant), elle a subi d'entrée un détournement significatif. En effet, une part, variable suivant les formations, de ces assistants parlementaires, travaille à plein temps ou à temps partiel pour les partis, soit que ceux-ci opèrent d'office un « prélèvement », *via* les groupes, soit du fait même du cumul entre fonction parlementaire et fonction de

direction de parti de nombreux élus. Un pourcentage important des « permanents » des partis est composé aujourd'hui d'assistants parlementaires. S'agissant de personnel rémunéré sur le budget des Chambres dans le cadre du fonctionnement de l'institution parlementaire (députés et groupes), cette aide publique indirecte — pourtant essentielle — aux partis respecte donc la lettre, sinon l'esprit, de l'article 4 de la Constitution².

3 / On ne peut en dire autant des projets, désormais inscrits dans le droit positif, d'aide directe aux partis politiques. Les rédacteurs de la Constitution de 1958 n'y avaient évidemment pas songé et si la première mouture du projet d'article 4 se bornait à envisager, dans la logique d'une méfiance envers les formations politiques, un contrôle de leur gestion, les partis devant « rendre compte annuellement de leurs ressources et de leurs dépenses au Conseil constitutionnel », cette disposition disparut au profit de la formule libérale définitive (« ils se forment et exercent leur activité librement »).

L'idée, lancée en juillet 1974 par le Président Giscard d'Estaing, d'une participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des partis, se heurtait à un problème constitutionnel : comment financer publiquement des associations qui ne relèvent pas de l'ordre constitutionnel mais de la société civile, voire, souvent, ne sont même pas des associations constituées sur la base de la loi de 1901 mais des associations de fait ? Il faudrait donc au préalable que les partis soient dotés d'un statut, et donc d'une personnalité morale, afin qu'ils puissent bénéficier de l'aide de l'Etat. Ce statut ne pouvait être d'ordre constitutionnel, sauf à réviser l'article 4. Il ne pouvait s'inscrire que dans la logique du droit des associations. Mais même dans ce cas, sa constitutionnalité serait douteuse, car la Constitution ne reconnaît que la fonction électorale des partis : tout financement concernant d'autres fonctions (ce qui est le cas des dépenses de fonctionnement) ne peut s'appuyer sur aucune justification ou logique constitutionnelle.

Le débat n'eut pas le loisir de se développer dans un premier temps puisque le souhait giscardien ne fit l'objet d'un projet de loi qu'en septembre 1979, sous la forme d'une dotation globale de fonctionnement inscrite à la loi de finances, et que ce projet ne fut pas soumis au Parlement du fait d'oppositions multiples (clé de répartition de la manne entre les partis, financement du Parti communiste). Ce n'est qu'en février 1988 que les questions de fond ont été abordées.

2. *Ibid.*

4 / Cette fois encore, c'est à l'initiative du Président de la République que le Gouvernement a élaboré un nouveau projet de loi destiné, selon le vœu du chef de l'Etat, à « assainir les rapports entre l'argent et la politique » (au lendemain d'une série d'affaires de fausses factures impliquant divers partis). Fruit d'un compromis obligé (le Premier ministre a élaboré l'essentiel du projet de loi en concertation avec les chefs des grands partis) entre les partis conservateurs et le Parti socialiste (même si celui-ci, *in fine*, n'a pas voté la loi), la loi précitée du 11 mars 1988 comprend un titre III relatif au financement public des partis et groupements politiques. Dans une norme dont la logique est plutôt anglo-saxonne (l'essentiel y étant consacré au contrôle financier et au remboursement partiel des campagnes électorales législatives et présidentielles de chaque candidat), ce titre introduit une autre logique, celle de l'aide au *fonctionnement* des partis. L'article 7, qui reprend d'abord les dispositions de l'article 4 de la Constitution (« les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement »), y ajoute qu'« ils jouissent de la personnalité morale ». Etant donné que la loi ne dote les partis d'aucun statut, qu'il s'agisse de celui de droit commun (associations déclarées de la loi de 1901) ou de celui dérogeant des syndicats (statuts déposés mais non déclarés de la loi de 1884), on doit en conclure que la constitution du parti (qui lui donne d'office la personnalité morale) n'est consécutive à aucun fait générateur légal, même le plus ténu (dépôt de statuts) mais à la simple volonté collective de ceux qui s'y réunissent (matérialisée dans un statut non déposé). Nouvelle dérogation à l'article 2 de la loi de 1901 (qui subordonne l'octroi de la personnalité juridique à la déclaration), mais avec moins de condition encore que pour les syndicats, l'article 6 de la loi du 11 mars 1988 montre à quel type de contorsion rédactionnelle les auteurs du projet ont dû se livrer pour faire mine de respecter l'article 4. Paradoxe, la seule accusation d'inconstitutionnalité est venue des rangs du Parti communiste qui a revendiqué une lecture stricte de l'article 4 de la Constitution pour refuser toute espèce de financement public. Mais la faiblesse de sa représentation parlementaire lui a interdit de pouvoir saisir le Conseil constitutionnel (les autres grands partis, y compris le PS malgré ses réserves, se sont bien gardés de le faire)³.

Le financement public n'est d'ailleurs que facultatif puisque la loi utilise le conditionnel (l'article 8 envisage une proposition

3. Cf. l'état de la réglementation des partis après l'entrée en vigueur de la loi de 1988. in M. Fromont, *Quaderni costituzionali*, n° 2, août 1988, p. 249 et s.

conjointe possible des bureaux des deux Chambres adressée au Gouvernement dans le cadre de la préparation de la loi de finances — puisque celui-ci a seul l'initiative en matière budgétaire) et surtout ne concerne pas tous les partis. Alors que le projet de 1979 prenait comme condition une représentation parlementaire d'au moins 30 députés ou 30 sénateurs, la loi de 1988 répartit la dotation entre les partis représentés dans l'une ou l'autre Chambre proportionnellement au nombre de parlementaires : si le texte de 1988 est plus libéral que celui de 1979 (un député ou un sénateur suffit pour ouvrir le droit au financement public), le système choisi crée une double distorsion : du fait du scrutin majoritaire pour l'élection des députés, les partis d'opposition à l'Assemblée sont défavorisés (ce qui explique que le ps ait demandé en vain en février 1988 la répartition proportionnelle sur la base des voix obtenues aux élections législatives), tandis que la surreprésentation des zones rurales pour l'élection des sénateurs favorise les partis modérés (ce qui explique que le ps ait également demandé en vain que la clé de répartition ne se fonde que sur la première Chambre, comme c'est le cas dans les autres Etats qui connaissent un financement public des partis).

Quel sera l'avenir d'un tel système, promis par les socialistes à une réforme partielle en cas de victoire et qui a fait l'objet de mises en garde directes du Conseil constitutionnel (pour ce qui concerne la « transparence » et le plafonnement des ressources des candidats lors des élections présidentielles de 1988, la loi s'étant avérée, ainsi que beaucoup le craignaient — ou l'espéraient — notoirement insuffisante) ? Le fait qu'un rapport sera déposé par le Gouvernement en septembre 1990 sur la mise en œuvre de la loi et que ce rapport ouvrira un débat sur sa révision éventuelle, que l'introduction de la publicité pour les partis politiques n'est interdite que pour les quatre années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, montre bien que le tournant pris en 1988, tout en accentuant l'imbrication (notamment financière) entre partis et Etat, n'en a pas réglé définitivement toutes les modalités ni assumé toutes les conséquences⁴.

4. L'application de la loi a donné lieu à quelques surprises : lors du débat sur la loi de finances, la dotation a fait l'objet d'un amendement : contrairement à la loi, les bureaux des assemblées n'ont pas fait de proposition mais laissé au Gouvernement le soin d'avancer un chiffre : 114 millions soit 3 F environ par électeur. La dotation a été rattachée à la rubrique « charges communes » du ministère des finances. Le Parti communiste, hostile à la loi, a refusé sa part. Quant à la déclaration faite par les parlementaires au bureau de leur assemblée de leur inscription ou rattachement à un parti politique, elle n'a pas été rendue publique (la loi étant muette sur ce point) ; au Sénat, la majorité du groupe de l'Union centriste et une minorité de celui de la gauche démocratique (tirant parti

Par une sorte de fuite en avant, les partis politiques français, une fois assimilé le nouveau régime et notamment la nécessité d'en passer par l'élection présidentielle, n'ont eu de cesse de conquérir un par un tous les rouages institutionnels avant de couronner leur victoire par leur émargement à la loi de finances. Cette victoire institutionnelle n'a pourtant rien changé à leur nature : après 1958 — ou 1974 — comme avant, les partis français relèvent peut-être juridiquement de la société civile ; dans la réalité quotidienne, ils n'en émanent guère, faute d'enracinement social, de lien avec la vie syndicale, associative, économique. Comptant peu d'adhérents (la France est le pays d'Europe occidentale où le taux d'adhésion aux partis est le plus faible) mais beaucoup de notables, petits ou grands, tendus vers la compétition présidentielle comme hier vers la prochaine crise ministérielle, ils ont cru trouver dans les institutions et la manne publique un substitut à leur faiblesse. Sans doute une telle évolution était largement inévitable. Elle a peut-être pérennisé le régime. L'a-t-elle grandi ?

du flou de la notion de « groupement politique ») se sont rattachées à une association *ad hoc* plutôt que de s'affilier à un parti : on peut se demander dans quelle mesure ces fonds, prévus pour aider au fonctionnement des partis, peuvent être utilisés par des associations qui ne disposent pas du moindre appareil. La lecture du *Journal officiel* retraçant les comptes des partis et groupes politiques bénéficiant d'une subvention publique sera intéressante.

RÉSUMÉ. — *La Constitution de 1958, tout en reconnaissant pour la première fois les partis politiques, ne leur concède qu'une fonction électorale, dans une tradition très libérale. Pourtant, si le général de Gaulle a su utiliser la Constitution pour tenir les partis parlementaires à l'écart des institutions, ses successeurs ont accordé une place croissante à des partis adaptés aux mécanismes institutionnels au point de les retourner à leur profit, y compris récemment sur le terrain financier.*

JEAN GICQUEL

De la cohabitation

« Comme les chats, on dort toujours
en regardant. »

François Mitterrand,
RFI, 2 mars 1988.

Fidèle à sa tradition de laboratoire politique, la France a innové, une fois encore. A la faveur de la *petite* alternance, en mars 1986, et jusqu'à l'heure de la *grande* alternance de mai-juin 1988, le peuple souverain a imposé à ses représentants, une nouvelle donne de la Constitution de 1958, appelée, selon le mot forgé par Valéry Giscard d'Estaing, la *cohabitation*.

De quoi s'est-il agi, alors ? De l'histoire du couple institutionnel le plus célèbre de l'Occident, formé par le Président François Mitterrand et le Premier ministre Jacques Chirac, serait-on tenté d'opiner, toute référence gardée. Ce mode inédit d'exercice du pouvoir d'Etat, d'une façon plus sereine, assurément, est susceptible d'un traitement, tout à la fois sémantique et juridique, en raison de la puissance d'égarément qui s'y attache.

Certes, la force de l'habitude a imposé l'expression, mais, tout bien considéré, on ne saurait s'y résigner totalement. De fait, en cultivant l'assonance, cohabitation ne rime guère avec *cogestion*, en particulier au plan intérieur, au moment où les protagonistes adossés à leur majorité respective campaient sur leur position. Aussi, le terme *coexistence*, qui emporte *indifférence*, est préférable, à tout prendre¹. Le sentiment commun est ici accordé, à cet égard, à la symbolique. Que n'a-t-on remarqué l'absence de la traditionnelle *photo de famille*, sur le perron de l'Élysée, réunissant le chef de l'Etat et le

1. V. en ce sens : F. Mitterrand, Entretien au *Point*, 10 novembre 1986, p. 55. On a parlé également de *mariage blanc* (J.-M. Colombani et J.-Y. Lhomeau, 1986) et non de mariage de raison. Somme toute, la séparation de corps est préférable au concubinage !

Gouvernement, autant que celle de la poignée de mains entre les participants au conseil des ministres².

Reste une dernière dénomination qui s'impose, en définitive, à l'attention : celle de *dyarchie* qui a le mérite de vider la querelle, en révélant le *partage* du pouvoir, consécutif à la dissociation entre les majorités présidentielle et parlementaire. Jusqu'en 1986, seul, on le sait, un miracle électoral renouvelé avait masqué le problème et favorisé les spéculations³.

Un *modus vivendi* était, dans ces conditions, d'autant plus inévitable qu'il était limité dans le temps, et accepté à l'avance. Au rebours de la logique gaulliste, le chef de l'Etat, quoique battu, honorablement sans doute, à l'occasion des élections législatives (le recours à la représentation proportionnelle n'étant pas indifférent), est demeuré en fonction, tandis que la coalition victorieuse RPR-UDF entendait assumer les responsabilités que les citoyens lui avait confiées⁴. Par suite, la novation ne pouvait manquer d'affecter le régime : au présidentielisme succédait le parlementarisme ; à la monarchie républicaine, la dyarchie et son corollaire nécessaire, la répartition des compétences entre les deux têtes de l'exécutif.

En un mot, la logique majoritaire luxuriante s'effaçait devant la Constitution renaissante. Référence obligée, *fil d'Ariane* (F. Mitterrand), cette dernière a été appelée à tracer la nouvelle *ligne alexandrine* entre les protagonistes.

Au terme d'une démarche consensuelle, Jacques Chirac affirme, lors de sa nomination à Matignon, le 20 mars 1986 : *Les prérogatives et les compétences du Président de la République, telles qu'elles sont définies par la Constitution, sont intangibles, le Gouvernement dirigé par le Premier ministre détermine et conduit la politique de la nation*. Le Président de la République, de son côté, dans le message qu'il délivre au Parlement, le 8 avril suivant, se réclame de *la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution*. Il se livre à une interprétation littérale des articles 5 et 20 qui déterminent respectivement ses missions et celles du Gouvernement⁵. En somme, réduit au rôle arbitral, parallèlement à ses responsabilités permanentes dans les domaines de la

2. V. P. Avril et J. Gicquel, *Chronique constitutionnelle française. Pouvoirs*, n° 38, p. 169.

3. V. J. Massot, *L'arbitre et le capitaine*, 1987, p. 217.

4. A ce propos, Edouard Balladur se présente comme le théoricien de la cohabitation (Ambivalence de la Constitution. *Le Monde*, 16 septembre 1983), à l'opposé de Raymond Barre, partisan d'une lecture gaulliste de la V^e République (déclarations du 15 janvier 1986, *ibid.*, 17 janvier 1986).

5. V. *Chronique constitutionnelle française, Pouvoirs*, n° 38, p. 169 et 190.

défense et de la diplomatie, le chef de l'Etat a restitué, pour la première fois, sous la V^e République, la fonction décisionnelle au Premier ministre.

Peut-on en inférer, pour autant, que dans la perspective parlementaire recouvrée, le reflux présidentiel ait menacé l'institution dans ses œuvres vives ?

Une réponse nuancée s'impose, car la coexistence, reflet de l'irréductibilité des volontés du suffrage universel, ressortit à la dialectique. Tant et si bien, qu'alliant la tension à la conciliation, elle a revêtu un aspect diversifié, selon l'espace considéré, en permettant à chaque acteur d'y jouer un rôle déterminant sans réduire à néant, cependant, son interlocuteur.

Il résulte de ce qui précède, que si la coexistence interne a favorisé le Gouvernement, la coexistence externe a valorisé sans conteste le Président de la République. *Le conflit a bien eu lieu, mais il a fait long feu*, remarquera, à cet égard, François Mitterrand dans sa *Lettre à tous les Français*. L'enchaînement successif des pouvoirs en donne désormais la mesure.

I. — LA COEXISTENCE INTERNE OU L'AMBITION GOUVERNEMENTALE AFFIRMÉE

Je suis un chef de Gouvernement heureux, affirme Jacques Chirac, en juillet 1986. Qui mieux, en effet, que l'intéressé peut prendre l'exacte mesure du changement opéré : d'un Premier ministre libéré de la tutelle élyséenne ? On se souvient que dix ans plus tôt, celui-ci avait démissionné avec éclat, estimant qu'il ne disposait pas des moyens nécessaires à la mise en œuvre de sa politique.

A cette fin, la modification des comportements est significative : placé sur la défensive, pour l'essentiel, le Président de la République s'est réfugié dans le rôle de gardien du jeu institutionnel (à la manière du *pouvoir neutre* de Benjamin Constant), laissant le champ libre au Gouvernement⁶. En somme, au premier a incombé, selon la fameuse vision de Montesquieu, la *faculté d'empêcher* ; au second la *faculté de statuer*. La permanence, en revanche, a caractérisé le Parle-

6. Le discours sur le *bon choix* de Valéry Giscard d'Estaing, à Verdun-sur-le-Doubs, le 27 janvier 1978, se révèle prémonitoire : *Ne croyez pas que le Président de la République ait, dans la Constitution, les moyens de s'opposer* [au programme commun], in D. Maus, *La pratique institutionnelle de la V^e République*, 2^e éd., 1982, p. 27. V. au surplus, Ph. Ardant, L'article 5 et la fonction présidentielle, *Pouvoirs*, n° 41, p. 37.

ment, confiné dans le soutien à l'exécutif, et le Conseil constitutionnel appelé à régulariser le cours de l'alternance⁷.

Sous le bénéfice de cette observation, le chef de l'Etat, devenu *juge-arbitre*, selon sa définition⁸, arc-bouté à ses prérogatives, n'a pas cherché à entraver celles du Gouvernement, tant dans sa formation que dans son action.

A / Après avoir pris acte de la volonté exprimée par les électeurs, le Président Mitterrand a nommé, le 20 mars 1986, Jacques Chirac Premier ministre. Puis, en application de l'article 8, alinéa 2 de la Constitution (C), il a procédé sur-le-champ à la désignation des autres membres du Gouvernement. Si, en l'occurrence, le chef de l'Etat a agréé, ce qui implique à l'évidence un accord de volontés, les choix avancés par le Premier ministre, il n'en a pas moins manifesté la volonté de *travailler en harmonie* avec les ministres ressortissant à ses responsabilités particulières. A ce titre, il devait opposer un *veto* aux propositions initiales en faveur de Jean Lecanuet aux affaires étrangères et de François Léotard à la défense. Ainsi, d'entrée de jeu, l'interprétation *stricto sensu* de la Constitution a prévalu. Les compétiteurs ne s'en départiront plus, comme les événements subséquents le confirmeront : lors du remaniement du 19 août 1986, le Président refusera la désignation au rang de ministre d'André Santini, secrétaire d'Etat aux rapatriés (il y accédera seulement le 28 septembre 1987) et acceptera le choix de Bernard Bosson aux affaires européennes, l'une des *places de sûreté* présidentielles : *s'il ne m'avait pas convenu, il ne serait pas ministre puisque c'est une responsabilité, des compétences sur lesquelles j'ai des vues particulières*, devait observer à ce sujet François Mitterrand, à Gap, quelques jours après⁹.

En revanche, ce dernier n'imposera pas le respect de l'incompatibilité *de facto* entre les qualités de ministre et celle de responsable national d'une formation politique.

Enfin, d'un commun accord (mimétisme institutionnel ?), il n'est pas indifférent de noter que le Président et le Premier ministre lieront la qualité de ministre à celle de participant au conseil des ministres (art. 1^{er} du décret du 20 mars 1986), lieu unique de rencontre au sein du pouvoir exécutif.

7. V. D. Maus, *Le Parlement français : de l'alternance à la cohabitation*, Maison française d'Oxford, octobre 1987 ; L. Favoreu, *Le Conseil constitutionnel et la cohabitation*, Ass. française de science politique, Paris, avril 1987.

8. Chronique, *Pouvoirs*, n° 41, p. 219.

9. A ce propos, il n'hésitera pas à rappeler à l'ordre, le 11 novembre 1986, François Léotard pour délit d'ingérence, si l'on ose dire, concernant la politique à l'égard de l'Angola (Chronique, *Pouvoirs*, n° 41, p. 220).

B / A titre principal, le conseil des ministres, désormais précédé du conseil de cabinet ressuscité, en l'espèce, a été le cadre juridique d'exercice du pouvoir gouvernemental ; autrement dit, la *caisse de résonance* (J. Fournier) de la cohabitation.

Sous cet aspect, la *revanche* de la Constitution, à laquelle la période a donné lieu, a permis de *clarifier* une pratique enfouie, à ce jour, sous la logique présidentialisiste. De la combinaison des articles 9 et 21 *in fine* C, il résulte qu'il incombe au chef de l'Etat de convoquer le conseil des ministres et d'en arrêter l'ordre du jour¹⁰. Est-ce à dire, pour autant, qu'il lui serait loisible de refuser l'inscription d'une question ? En dehors d'un examen différé de mesures individuelles (art. 13 C), le Président Mitterrand, en bonne logique, ne l'a pas pensé. Quitte à saisir l'opportunité d'y manifester son droit à la différence, en exprimant ses *réserves* à l'égard de projets de loi (habilitation en matière économique ou électorale ; sécurité, immigration), ou ses *désaccords* (Nouvelle-Calédonie)¹¹, sans éprouver, toutefois, la nécessité de les déférer au Conseil constitutionnel. Il n'est pas douteux que toute autre interprétation eût été contraire à la Constitution. L'autorité chargée d'en assurer le respect ne peut pas, à l'évidence, refuser au Gouvernement les moyens qui en découlent : l'initiative de la loi (art. 39 C) et la panoplie du parlementarisme rationalisé, dont l'article 49, alinéa 3, constitue le point d'orgue¹². Le *président-législateur* de naguère a vécu, au cours de cette période. Car, pour s'en tenir à la lettre, il est extérieur au processus législatif, hormis la loi constitutionnelle¹³. Il suit de là qu'en définitive, ni le pouvoir de nomination, ni le pouvoir normatif du Gouvernement n'ont été affectés, nonobstant quelques difficultés de parcours.

Au premier cas, le Président Mitterrand n'a pas refusé les changements de hauts fonctionnaires ou de dirigeants d'entreprises nationales réclamés par le Gouvernement. Il s'est employé, cependant, à freiner la *chasse aux sorcières*, en demandant que le dossier lui soit

10. V. J. Fournier, Politique gouvernementale : les 3 leviers du Président, *Pouvoirs*, n° 41, p. 65.

11. D'où des attitudes inédites : B. Pons répliquant au chef de l'Etat, à propos de la Nouvelle-Calédonie en avril 1986 ; Ed. Balladur rappelé à la mesure pour ses prédécesseurs, rue de Rivoli, par le Président en septembre 1987 ou Ch. Pasqua interpellé, à propos de l'expulsion, en décembre 1987, de réfugiés politiques iraniens.

12. Outre le bicamérisme *parfait* auquel a donné lieu la VIII^e législature (1986-1988), ce qui est sans précédent, on a noté une avancée des propositions de loi (18,9 %), véritable sommet de la V^e République (Chronique, *Pouvoirs*, n° 47, p. 189). Nul doute que certaines d'entre elles ont été suggérées par le Gouvernement, soucieux de contourner, à titre préventif, le Conseil d'Etat et le conseil des ministres.

13. V. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 1988, p. 188 et 201.

communiqué suffisamment à l'avance, de manière à ce que ses collaborateurs puissent procéder à une analyse approfondie. Il a mis en place, pareillement, une procédure liant le reclassement honorable du partant à l'agrément de l'arrivant. Le processus a été, de la sorte, ralenti. En dehors d'un exemple rarissime de célérité (la nomination de Marceau Long au poste de vice-président du Conseil d'Etat, en février 1987), une course de lenteur a été organisée, le plus souvent. Le remplacement du directeur de la police nationale s'est effectué, en janvier 1987, au terme de sept mois de discussions, par exemple. A telle enseigne que, tirant la leçon de la difficulté, la loi 87-1129 du 31 décembre 1987, dite loi *Paolini*, prévoit désormais que les hauts fonctionnaires atteignant la limite d'âge dans les trois mois précédant la fin du mandat présidentiel, peuvent être maintenus en fonctions, avec leur accord, par une décision prise dans les mêmes formes que leur nomination.

Au second cas, le Gouvernement a développé, sous sa responsabilité, conformément à la plate-forme RPR-UDF, un programme législatif. Le chef de l'Etat s'est incliné, sans doute, pour l'essentiel, sans se taire pour autant.

Topique, à cet égard, est la querelle des ordonnances (art. 38 C)¹⁴. Tout en s'employant à respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel (12 janvier 1977, *Territoire français des Afars et des Issas*, *Rec.*, p. 31) et à préserver les droits du Parlement, délégataire de la souveraineté nationale, à l'opposé du Gouvernement (art. 3 C), le Président a refusé, on le sait, de signer trois projets d'ordonnance en 1986 (privatisation ; découpage électoral de l'Assemblée nationale et aménagement du temps de travail).

Il a, utilement, levé l'ambiguïté de l'article 13 C et contraint le Gouvernement à rebrousser chemin en empruntant la voie parlementaire¹⁵. *Cela finit comme cela aurait dû commencer* concluera-t-il. Mais, tout compte fait, en dehors d'une perte de temps, le Premier ministre a finalement obtenu gain de cause. Le veto présidentiel n'aura été que suspensif ; *un fusil à un seul coup* (D. Baudouin).

Il reste, cependant, une hypothèse où le refus présidentiel n'a pas pu être surmonté, lorsque Jacques Chirac a proposé la tenue d'une session extraordinaire du Parlement, au cours de laquelle serait

14. Sur la polémique juridique, v. notre manuel de *Droit constitutionnel*, 9^e éd., 1987, p. 700. Cependant 6 ordonnances à caractère économique recevront l'aval présidentiel (*Pouvoirs*, n° 41, p. 210).

15. Le 3^e refus permettra au Conseil constitutionnel, le 23 janvier 1987 (*amendement Séguin*, chr. *Pouvoirs*, n° 42, p. 169), d'étendre son contrôle sur la recevabilité des amendements, en faisant référence aux *limites inhérentes*, dont il se réserve l'appréciation.

débatu un projet de loi portant modification du statut juridique de la Régie Renault. Dans un communiqué du 16 décembre 1987, le Président Mitterrand a revendiqué, sur le fondement des articles 29 et 30 C, à la manière du général de Gaulle, en mars 1960, un pouvoir discrétionnaire : *Le Gouvernement ne peut... ni décider la convocation d'une session extraordinaire, ni en fixer l'ordre du jour. Ces compétences relèvent de la seule responsabilité et de la seule appréciation du Président de la République*¹⁶.

L'interprète de la Constitution, que la coexistence a eu le mérite de mettre en relief, ne saurait être, cependant, dissocié du garant des intérêts supérieurs de la nation.

II. — LA COHABITATION EXTERNE OU L'AMBITION PRÉSIDENTIELLE AFFIRMÉE

Le Premier ministre a montré une certaine abnégation en s'inclinant à répétition devant les décisions qu'il n'approuvait pas, relève François Mitterrand¹⁷. La pratique suivie au cours de cette période, en matière de relations internationales et communautaires, l'atteste clairement. En raisonnant en termes de condominium, à l'imitation de Jacques Chapsal, l'ordre externe n'a pas constitué une terre d'influence commune, malgré des tentatives répétées du Premier ministre de marcher sur les brisées présidentielles. Sans être omnipotent, selon la loi du genre dégagée précédemment, le chef de l'Etat a conservé, cependant, la *haute main* sur la défense (art. 15 C) et la diplomatie (art. 52), en raison des responsabilités spéciales et permanentes dont il est investi par la Constitution (art. 5). Autrement dit, selon la formule devenue classique, si la France s'est exprimée par plusieurs bouches, elle a pu parler d'une *seule voix*.

A / Chef des armées (en deux mots...), François Mitterrand l'est demeuré sans contredit. Il lui a appartenu de déterminer les choix fondamentaux en matière de défense et de gérer, avec le concours du Gouvernement, le moment venu, diverses crises¹⁸.

16. Jacques Chirac s'inclinera devant cette interprétation, le 20 décembre : *C'est parfaitement conforme à ses prérogatives présidentielles et je ne l'ai jamais contesté*. V. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 1988, p. 93.

17. *Lettre à tous les Français*, avril 1988, p. 10.

18. La matière militaire offre un exemple d'enchevêtrement de compétences. Le Gouvernement, qui a vocation de déterminer et de conduire la politique de la nation, dispose de la force armée (art. 20, al. 2 C), tandis que le Premier ministre est responsable de la défense nationale (art. 21). De son côté, c'est la loi qui en détermine l'organisation générale (art. 34).

La gestation de la loi de programme militaire est particulièrement significative. A l'occasion d'une visite au camp du Caylus, le 13 octobre 1986, le chef de l'Etat a souligné sa prééminence vis-à-vis du Premier ministre qui, à Suippes, en juillet, avait revendiqué la plénitude de son rôle. Pour François Mitterrand, *dans ce domaine-là l'autorité appartient au Président de la République. J'espère que cela est bien compris. C'est un point sur lequel j'engage l'autorité que requiert ma fonction*¹⁹. Le rappel à l'ordre sera entendu.

A l'issue de conseils de défense, celui-ci fera prévaloir ses choix, au conseil des ministres du 5 novembre 1986, en faveur de la priorité de la composante sous-marine de la dissuasion nucléaire, à l'encontre des missiles dits à « déplacement aléatoire ». Fait unique sous la V^e République, le Parlement devait adopter ultérieurement, à l'unanimité de ses membres (à l'exception des élus communistes), ladite loi de programme.

La géopolitique n'a pas été exempte de continuité de vues : Jacques Chirac ayant déclaré, le 12 décembre 1987, *qu'il ne peut y avoir une bataille d'Allemagne et une bataille de France*, le Président se bornera à préciser : *Il a dit autrement la même chose*, tant il est vrai qu'au préalable le discours lui avait été soumis, à toutes fins utiles²⁰.

En l'état actuel des informations, le traitement des crises a relevé de la responsabilité *éminente* du Président de la République, reconnue, en final, par le Premier ministre²¹ : Qu'il s'agisse du retrait des soldats français du Liban ; de ripostes ponctuelles au Tchad ; ou plus encore, de l'envoi d'un groupe aéronaval dans le Golfe en 1987, au moment de la rupture des relations diplomatiques avec l'Iran.

B : En dépit d'un comportement concurrentiel de Jacques Chirac (*Mais nous n'en avons plus reparlé...*, observe avec superbe François Mitterrand), la conduite de la politique étrangère a permis, à ce dernier, de faire prévaloir ses choix.

La coexistence a préservé la pérennité de la diplomatie française, à l'exception de domaines sensibles, où une opposition larvée s'est manifestée.

Abstraction faite des difficultés d'ordre protocolaire, et de la curio-

19. *Pouvoirs*, n° 40 et 41, p. 186 et 217.

20. Entretien au *Nouvel Observateur*, 18 décembre 1987, *ibid.*, n° 45, p. 178.

21. Entretien du *Monde*, 8 juillet 1987, *ibid.*, n° 44, p. 183.

sité initiale, nées de la présence du Premier ministre aux côtés du chef de l'Etat (le *tandem* diplomatique selon Valéry Giscard d'Estaing), l'unité de vues et de dessein a triomphé, au moment des différents sommets, notamment européens²². *La France a parlé d'une seule voix et vous venez de l'entendre*, devait conclure, de manière péremptoire, François Mitterrand, à l'adresse des journalistes, à l'issue d'une rencontre franco-allemande en 1987. Il eût été, en effet, malséant d'exposer à l'étranger des divergences franco-françaises.

Cependant, l'autorité présidentielle semble avoir été mise à mal concernant les relations avec l'Afrique du Sud et plus encore l'Iran.

La *détestable inclination* du Gouvernement à l'égard de Pretoria, selon le jugement sévère du chef de l'Etat (*Lettre à tous les Français*), en liaison avec la détention d'un coopérant français, a été le prétexte à l'ajournement de la remise des lettres de créance du nouvel ambassadeur, le 19 juin 1987, qui cependant avait reçu l'agrément du ministère des affaires étrangères²³.

Quant à l'attitude à observer à l'égard de Téhéran, à propos des otages français du Liban, elle devait se cristalliser avec *l'affaire Gordji*. Longtemps refoulé, le dissentiment entre le chef de l'Etat et le Premier ministre éclatera au grand jour, à l'occasion du débat télévisé, le 28 avril 1988, dans le cadre de la campagne présidentielle, sonnait ainsi le glas de la coexistence.

Je ne serai pas inerte. Je ne serai pas un Président au rabais, avait annoncé François Mitterrand. Outre l'exercice de la fonction tribunicienne à laquelle il s'est adonné (la défense des *acquis sociaux*), il s'est évertué, avec succès, à protéger le *pré carré* présidentiel des débordements.

Dans la perspective orléaniste, le parlementarisme ambiant l'a moins affaibli, à dire vrai, qu'il ne l'a réduit à *l'essentiel* ; en clair au rôle valorisant de *père de la nation*. D'autant que l'entrée en campagne électorale du Premier ministre, dès janvier 1988, posait avec plus d'acuité la garde de l'Etat.

22. On note, tout au plus, un *dérapiage* momentané en mars 1987, dans le cadre d'un sommet franco-espagnol à Madrid (*Pouvoirs*, n° 42, p. 176).

23. A cet égard, le ministre des affaires étrangères continuera d'accompagner le Président à l'étranger, en contraste avec la décision de boycott prise, par le Gouvernement, pour les déplacements à l'intérieur du territoire national, à partir de février 1988. Toutefois, en octobre 1987, Jean-Bernard Raimond devait, au mépris de la tradition et de la courtoisie, quitter le chef de l'Etat en visite officielle en Argentine, pour conférer à Paris avec Pik Botha, son homologue sud-africain, en simple visite privée (*Pouvoirs*, n° 45, p. 178).

En parodiant Guizot, on en vient à estimer que la présidence n'a pas été *une machine inerte, ni un fauteuil vide*²⁴.

Quel jugement appelle, en définitive, la coexistence : un *avatar* (J. Chirac) ; une *ratatouille politicienne* (R. Barre) ou, pis encore, la *SIDA des institutions* (J. Foyer) ? Certes, on ne saurait prétendre qu'elle fut la panacée, au mieux un pis-aller imposé par le suffrage universel. Mais il serait tout aussi abusif de la frapper d'indignité. La vie de la collectivité nationale n'en a pas été altérée, ni paralysée. La force du consensus, conjuguée au légitimisme des citoyens, l'a protégée d'une déchirure inutile. Que les parties prenantes aient été obligées, à cet effet, de pratiquer la pédagogie de la négociation, autant que celle de la patience, est à porter au crédit d'une saine conception de la démocratie.

Il s'ensuit qu'en dehors du service éminent rendu aux constitutionnalistes, menacés de torpeur par un quart de siècle de présidentialisme, la coexistence aura été salutaire à la Constitution, *revisitée et repensée* en la circonstance.

Les retrouvailles sont les moments exquis de l'existence, prétend-on. Au terme d'une destinée singulière, la Constitution de 1958 a cessé d'errer : elle est devenue une *réalité*. Sa conception parlementaire initiale s'est imposée aux acteurs : un pouvoir gouvernemental est né à côté du pouvoir présidentiel. Son interprétation a dissipé des ambiguïtés, s'agissant des rôles séparés et imbriqués du Président et du Premier ministre. En changeant de nature, la Ve République a été vivifiée. Bref, la cohabitation autorise à délivrer un certificat de *bonne santé* aux institutions, selon l'expression de François Goguel.

Mais il y a plus. Le nouveau rapport de forces a présenté le mérite insigne de nourrir la pensée constitutionnelle²⁵. A cet égard, la doctrine du juste milieu, résumée par le thème consensuel du *rééquilibrage*²⁶, repousse, dans un même élan, la *dérive monarchique* de

24. A la roche de Solutré, le 18 mai 1986, le chef de l'Etat avait fait remarquer : *Une idée nouvelle se dégage peu à peu : en 1958 les Français avaient gagné un chef de l'exécutif, un pouvoir fort dans l'usage. Ils ont aujourd'hui l'impression d'avoir gagné, avec moi, un arbitre (Pouvoirs, n° 30, p. 171)*. V. J.-L. Quermonne, *Cohabitation, légitimité présidentielle et légitimité gouvernementale, La Documentation française, Regards sur l'actualité, juin 1987, n° 132, p. 3*.

25. La doctrine constitutionnelle de la gauche trouve ici l'occasion de se renouveler, au moment où elle cultivait, depuis 1981, le mimétisme. V. au surplus, H. Roussillon, *Le quinquennat, victime de la cohabitation, Cohabitation, IEP Toulouse, 1988, p. 95* ; O. Duhamel et J. Jaffré, *Le nouveau Président, 1987*.

26. V. F. Mitterrand, entretien au *Point*, 10 novembre 1986 ; J. Chirac, déclarations à *Valeurs actuelles*, 17 novembre 1986 ; M. Rocard, entretien à *L'Express*, 25 décembre 1987 (*Pouvoirs, n°s 41 et 45, p. 222 et 197*).

la V^e République et la *dérive anarchique* de la IV^e République²⁷. Soit une présidence arbitrale, dans l'acception originaire, et nullement oracle, respectueuse de l'autonomie politique du Gouvernement, en union avec la représentation nationale.

La coexistence n'aura donc pas été vaine, au point de laisser une *trace profonde* dans le paysage institutionnel²⁸. On s'en persuadera aisément, en considérant que la réélection de François Mitterrand, le 8 mai 1988, et la formation d'une *majorité relative* à l'Assemblée nationale, à l'unisson de ses options, n'a pas eu, toutefois, la vertu de ressusciter les splendeurs de la monarchie républicaine d'antan. La nostalgie n'est plus ce qu'elle était !

Ainsi, trente ans après sa fondation, la V^e République demeure fidèle à la pensée anticipatrice de Raymond Aron : *immuable et changeante*²⁹.

27. F. Mitterrand, entretien à *L'Express*, 4 septembre 1987.

28. F. Mitterrand, entretien à *Pouvoirs*, n^o 45, p. 135.

29. Cet article était sous presse au moment où Edouard Balladur a donné sa relation de la cohabitation (*Passion et longueur de temps*, 1989). Il y évoque le rôle de *témoin critique* du Président, qui a *géné* le Gouvernement (p. 211), tout en lui reconnaissant un droit de *regard* et d'*information* (p. 219). *Nous avons tort de ne pas nous opposer plus nettement... sur les questions de défense nucléaire*, relève-t-il (p. 204), avant de conclure, à propos du chef de l'Etat : *Il a plié, n'a pas rompu, a fini par se redresser* (p. 224).

RÉSUMÉ. — *La cohabitation est née, en 1986, de la contradiction entre les majorités présidentielle et parlementaire. Elle est à l'origine d'une novation de la V^e République, marquée par la partition du pouvoir d'Etat entre le Président de la République et le Gouvernement. Elle s'est achevée en 1988, mais son esprit a subsisté, pour une part.*



CATHERINE GRÉMION

Les décentralisateurs déstabilisés

Si, en bonne logique juridique, seul vaut décentralisation le processus qui transfère de l'État central aux élus locaux des pouvoirs de décision, en suivant une logique plus sociologique, il est tout aussi légitime de cerner les mouvements qui, au cours de la V^e République, ont tendu à renforcer les échelons locaux du système politico-administratif et leur incidence sur les modifications des rapports de force entre acteurs. La V^e République, pour avoir été stable constitutionnellement, se révèle riche en variations institutionnelles, variations tant du rapport Centre-Périphérie que des rapports de force entre des tendances contradictoires au centre de l'État.

Nous nous limiterons ici au contenu des textes et des pratiques, en nous intéressant de façon privilégiée à la sédimentation des modifications de l'organisation des pouvoirs.

Dans l'exposé, le Parlement semblera singulièrement absent. C'est que tout au long de la V^e République, l'initiative a appartenu à l'exécutif, celui-ci évitant parfois sciemment toute intervention parlementaire en cantonnant les projets dans le domaine réglementaire. Si la loi sur les communautés urbaines de décembre 1966 est soumise au Parlement, comme la loi qui crée l'Établissement public régional en 1972, c'est pour ratifier les projets de l'exécutif. Le scénario se reproduit en 1982 avec la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements, des régions, et celles qui suivront jusqu'en 1986. Non que le Parlement n'ait parfois joué un rôle important (soit pour infléchir ou freiner les projets gouvernementaux, soit pour accélérer leur mise en œuvre), mais d'une part son rôle s'est affirmé surtout dans les années qui suivirent la promulgation

de la loi de 1982, d'autre part il est rarement apparu comme un lieu d'initiative et d'impulsion propre.

Le remodelage institutionnel conduit sous la Ve République n'est plus appréhendé à travers les cadres conceptuels anciens reposant sur la classique distinction entre décentralisation et déconcentration forgée par l'Ecole de droit public. Le mouvement obéit à un effort pour tenter d'articuler le rôle de l'Etat comme incitateur économique, la société, et les institutions républicaines.

On peut distinguer dans le cheminement de ces trente ans de Ve République trois niveaux de réalité qui s'entrecroisent.

1 / Le choix du bon niveau de gestion, soit le débat département-région, que même la loi voulue par Gaston Defferre reconduit plus qu'elle ne tranche.

2 / Le mode d'organisation centrale nécessité par la gestion locale des activités décentralisées, où l'on retrouve quatre problèmes récurrents : la compétition entre ministère des finances et ministère de l'intérieur pour le leadership dans le domaine économique ; la confrontation plan-aménagement du territoire sur les objectifs et les modalités de l'action ; les restructurations des corps et des ministères ; l'harmonisation des opérations financières du budget de l'Etat et de la planification.

3 / Troisième et dernière ligne de fracture : le choix du partenariat et de la légitimité des acteurs de l'action décentralisée : élus ou socio-professionnels, fonction consultative ou pouvoir de décision.

I. — LE BICORNE ET LE NIVEAU

Le choix (ou plutôt le non-choix) entre département et région court tout le long des trente années écoulées de la Ve République. Il est déjà présent dans les hésitations et la marche forcée du Gouvernement Debré de 1959 à 1962 vers les institutions régionales : la région est, il est vrai, marquée de l'image négative qu'a laissée l'expérience de Vichy, aussi ne faut-il pas moins que l'autorité du jacobin convaincu qu'est Michel Debré pour la remettre à l'honneur. Le passage d'une région faible (avec présidence tournante de la Conférence interdépartementale des Préfets), à une région plus structurée avec chef-lieu officiel et préfet président de la Conférence administrative régionale, s'opère durant les trois premières années de la Ve République, sous l'impulsion vigoureuse du Premier ministre d'alors. De même, le décret qui vise à « harmoniser les diverses circonscriptions adminis-

tratives, » dans le cadre des 21 régions économiques, définies par un arrêté du 28 novembre 1956, est-il présenté par Michel Debré le 12 mai 1960, en conseil des ministres. Le dessein des régions est ainsi définitivement solidifié, et le IV^e Plan est le premier à être élaboré dans le cadre de ces 21 régions de programme.

Dès ce moment, est lancé un processus ambigu, qui poursuit parallèlement une réforme départementale et une réforme régionale, véhiculées par un schéma cartésien selon lequel la gestion administrative serait confiée au département, tandis que la planification serait réservée à l'échelon régional. Cependant les moyens nouveaux mis à la disposition du préfet de département le placent en première ligne de l'orientation de l'activité économique. Le principe cartésien dissimule l'incapacité gouvernementale à reformuler la fonction préfectorale, et derrière les distinctions subtiles de niveau, c'est le bicorné préfectoral qui est en jeu.

Michel Debré avait dès avant la guerre tenté de repenser l'Etat en fonction du développement économique. Il voulait alors « mobiliser » économiquement la Nation¹. De 1945 à 1958, sa pensée passe par des fluctuations qui ne sont pas sans rappeler celles de la V^e République elle-même autour de ses institutions et de leur finalité : en 1944, dans *Refaire la France*, il rend l'étroitesse du département responsable des maux du pays et se rallie à une division régionale du territoire équilibrée par un maintien des départements et des préfets. Le fonctionnaire régional est alors vu comme un grand fonctionnaire « héritier des ministres, sorte de gouverneur ». Deux ans plus tard², revenant de cette vision à l'idée d'un grand département, il maintient qu'au niveau régional devrait se situer un administrateur économique semblable au recteur pour l'Education nationale. Il propose alors de redonner au préfet autorité et indépendance, et de renforcer l'administration départementale, et vingt ans plus tard, lorsque le régime aura fait ses preuves, de substituer au préfet un administrateur élu ayant sous ses ordres un secrétaire général chargé de maintenir la règle administrative.

Au Gouvernement, il ne prend parti pour aucune de ces options mais il laisse en 1962, lors de son départ, à la fois l'administration préfectorale en cours de renforcement au niveau départemental, et la région consolidée, avec à sa tête également un préfet. La confusion

1. Pour une administration de l'économie française, *Sciences politiques*, nouv. série, n° 8, juin 1938 ; cité in Humbert Fusco Vigné, Michel Debré et administration, *Revue administrative*, n° 4, 1960.

2. Préfet ou Président du Conseil général ?, *L'Administration moderne*, n° 4, septembre 1946, cité in H. Fusco Vigné.

établie entre le préfet de la région et le préfet du département chef-lieu consacrera l'ambiguïté de la relation entre les deux niveaux. Elle ne sera par la suite jamais remise en cause. Ni le projet de région soumis en 1969 au référendum par le général de Gaulle, ni l'EPR mis au point par R. Frey en 1972 à l'inspiration de Georges Pompidou ne mettront fin à cette dualité. La région devient dès lors une fédération de départements, et n'est plus le lieu de l'incitation et de la définition des grandes orientations, mais le lieu d'une gestion subordonnée au bon vouloir départemental³.

Le passage de la région au statut de collectivité territoriale avec la réforme Defferre de 1982 et l'élection du conseil régional au suffrage universel en 1986 consacrent une évolution mais ne tranchent pas réellement le débat.

Les réformateurs de 1982 voulaient bannir toute hiérarchie entre les collectivités territoriales et établir une répartition claire des compétences ; ils n'ont pas empêché la réalité de glisser vers une nouvelle indétermination. La région est chargée d'attributions propres mais le département dispose à la fois de moyens et d'une légitimité dont elle demeure privée. C'est à lui que la suppression de la tutelle préfectorale a bénéficié en premier lieu. De même les régions sont-elles condamnées à la polyvalence et au saupoudrage⁴, seuls véhicules efficaces d'une politique d'affichage nécessaire à la consolidation d'une fragile légitimité, concurrençant en cela directement le département. Par ailleurs, le choix du scrutin de liste départemental pour l'élection des conseils régionaux renforce le processus d'affaiblissement de la région face au département et freine l'émergence d'une identité régionale. La loi sur la limitation du cumul des mandats va dans ce même sens, incitant les élus nationaux à abandonner le maillon le plus faible de l'édifice, qui s'avère être la région⁵. Ainsi la V^e République a redistribué des compétences mais n'a pas tranché entre les niveaux ; elle a instauré un système d'administration à quatre étages unique en Europe dont on peut se demander s'il est bien adapté à la perspective du grand marché européen.

3. Sur l'EPR, Pierre Sadran, *Les accommodements avec la loi de 1972*, *Les Cahiers français des sciences administratives*, n° 204, janvier-février 1982. Voir aussi Pierre Grémion, *Le non-choix département-région*, *Intervention*, 3, 1982 et François d'Arcy et Françoise Dreyfus, *Les institutions politiques et administratives de la France*. Paris, Economica, 1985.

4. Voir B. Stasi et R. Savy in Annick Percheron, *La région an I*, PUF, 1987.

5. Les choix de Michel Giraud et Bernard Stasi, abandonnant les mandats l'un de président de la région parisienne, l'autre de la région Champagne-Ardenne, démontrent la faiblesse encore latente de cette fonction.

II. — DÉPARTEMENTALISTES ET RÉGIONALISTES : LE COMBAT DES CHEFS

Le débat autour de la région depuis 1956, naît de la conjonction des efforts du Commissariat général au Plan et du ministère des finances, pour constituer un échelon mieux adapté que l'échelon départemental à la mesure, à la prévision et à l'action économique.

Aussi les circonscriptions de l'INSEE comme celles de l'inspection de l'économie nationale ont-elles été d'emblée régionales. La régionalisation du Plan, avec le IV^e, mais surtout le V^e Plan a sans doute entraîné le mouvement de consolidation des institutions régionales, mais aussi départementales : pour que la planification s'enracine dans le territoire, il fallait désormais penser les priorités en termes d'investissements structurants et de pôle de développement et utiliser l'investissement public dans une perspective d'incitation économique. C'est toute la chaîne budgétaire, et toute l'action distributrice des préfets, depuis les subventions de l'Etat jusqu'au budget départemental, qui pouvaient être bousculées mais aussi l'action des services de l'Etat qui devait dès lors s'intégrer à une logique nationale, et régionale. Une telle entreprise requérait à l'évidence un chef d'orchestre — et les candidats n'ont pas manqué.

Le ministère de l'intérieur désigné d'emblée par le général de Gaulle (par son désir réitéré que le « préfet soit le patron ») ne s'est pas engouffré spontanément dans la brèche ouverte pour devenir ce chef d'orchestre. Sa résistance de plus de deux ans⁶ aux projets de Michel Debré laissait alors le champ libre au ministère des finances qui, dès cette époque, devenait ministère des finances et des affaires économiques. Tout au long des années préparatoires aux réformes administratives de 1964, il a revendiqué cette fonction au niveau national mais surtout pour son représentant local, le trésorier payeur général, demandant qu'il soit juge non seulement de la régularité, mais aussi de l'opportunité de la dépense publique. Le ministère des finances fit valoir ses droits si haut que le ministre d'alors, Valéry Giscard d'Estaing, s'attira cette remarque cinglante du chef de l'Etat : « Le trésorier payeur général est un comptable supérieur, sans doute, mais c'est un comptable, il doit être soumis au préfet ! » Mais l'éclatement du ministère des finances lui-même, et le peu de coordination

6. Catherine Grémion, *Profession Décideurs : Pouvoirs des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

existant entre ses directions (Comptabilité publique, Prévision, Budget, INSEE) et l'IGEN, n'ont jamais permis d'assurer une unité de direction qui donnât au TPG, fût-il de région, une prééminence beaucoup plus qu'honorifique face à ses partenaires financiers et face au corps préfectoral.

Le ralliement des préfets à la région résulte de la menace représentée par la concurrence des finances et du Plan au niveau local et national. Le spectre d'un commissaire aux affaires économiques régionales, qui, issu du plan ou des finances, eût coiffé les préfets départementaux a été l'argument décisif avancé en 1963 par des préfets modernistes pour faire basculer le corps préfectoral, départementaliste, en faveur de la région. Le rattachement des préfets de région au Premier ministre et la scission du corps en deux fut également évitée. Georges Pompidou, à Maignon depuis 1962, s'y oppose pour maintenir les préfets sous la férule du « ministre des élections », et leur faire savoir que tel est bien toujours la mesure de leur succès.

C'est ici l'aptitude du ministère de l'intérieur à jouer les chefs d'orchestre de l'action décentralisée et le mode d'élaboration du plan qui sont en jeu. Le combat entre les ministères de l'intérieur et des finances renvoie en outre à une conception de la représentation. Pour les membres du corps préfectoral l'assemblée régionale serait sinon élue, du moins composée d'élus, alors que pour les inspecteurs des finances présents au Commissariat au Plan elle devrait rassembler des représentants des groupes socioprofessionnels.

Le Commissariat au Plan est, dans les années 60, le moteur de la constitution des échelons régionaux, de l'accès au grade d'interlocuteur du préfet des comités d'expansion, aux missions pluridisciplinaires des préfets, il parraine un style d'action informel de l'administration. Il souhaite la discrétion de la consultation des partenaires économiques et sociaux, pour éviter un double piège : la transformation des prévisions en enjeux politiques visibles et, partant, le risque d'une déception excessive lors des arbitrages nationaux. Il sera tout au long de la V^e République pris entre la volonté de mobiliser les acteurs régionaux sur des objectifs consensuels, et la cohérence nationale exigeant choix et coupes sombres dans les programmes des régions.

Il s'opposera en cela à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale, créée en février 1963 à la suite du ministère avorté de l'Aménagement du Territoire de Maurice Schumann. La DATAR arrive toute casquée sur la scène administrative. Elle participe à la discussion du budget de l'ensemble des ministères, doté du FIAT qui lui donne des moyens d'action autonomes, son délégué

devenant secrétaire de la CNAT⁷ qui coordonne les mesures des différents ministères dans le domaine de l'aménagement du territoire. Fille de Xavier Ortoli et d'Olivier Guichard, tous deux au cabinet de Georges Pompidou, la Délégation entre de plain-pied dans le concert des grands chargés de l'action régionale. Elle opte immédiatement pour la visibilité de l'action régionale et pour son utilisation politique : création des Coders, lancement de pôles de développement industriels et des métropoles d'équilibre. Tant au niveau des priorités que des modes d'action, sa confrontation aux finalités du Plan ne sera pas toujours aisée.

Mais le combat des chefs se poursuit avec la restructuration de l'appareil gouvernemental qu'a entraînée la nouvelle mission planificatrice de l'Etat. Assurer l'autorité du préfet, rationaliser l'investissement public, c'était aussi donner au préfet les moyens de contrôler les ingénieurs et les techniciens qui assuraient à travers les services extérieurs les fonctions les plus diverses dans un département : 14 administrations (certaines comptant près de 10 services différents) forment un paysage varié mais peu aisé à coordonner. Dans les dix années de réformes administratives qui précéderent le référendum de 1969, l'exigence fut que le préfet n'ait plus qu'un interlocuteur par ministère. Des regroupements vont bien avoir lieu, mais selon une logique distincte de l'objectif de départ, soit le renforcement du pouvoir de coordination du préfet. Trois grands secteurs ont été touchés par ces regroupements : le secteur social, celui de l'équipement et l'agriculture. La création du ministère des affaires sociales est la première fusion ; elle est réalisée par Jean-Marcel Jeanneney et aboutit à la formation des Directions départementales de l'Action sanitaire et sociale, amputant la préfecture des anciens services de l'aide sociale.

Les deux autres regroupements seront l'œuvre d'Edgard Pisani, préfet lui-même. A l'agriculture, génie rural, services agricoles, eaux et forêts, services vétérinaires et enseignement agricole, cohabitent plus qu'ils ne coopèrent. La refonte des corps et des Ecoles d'Agriculture par la création du corps des IGRF et le regroupement des services au sein des Directions départementales de l'Agriculture en 1965⁸ s'inscrivent dans le cadre d'un vaste projet politique de modernisation de la profession agricole.

La création du grand ministère de l'équipement et des DDE sera

7. Commission Nationale d'Aménagement du Territoire.

8. Voir M. Blanc Gonnet, *La réforme des services extérieurs du ministère de l'Agriculture*, Paris, Cujas, et Pierre Muller, *Le technocrate et le paysan*, Ed. Ouvrières.

réalisée par le même ministre, par fusion des ministères des transports et de la construction⁹, les ingénieurs des ponts et chaussées qui constitueront les gros bataillons des directeurs départementaux profitant de l'opération pour étendre leur empire jusqu'ici centré sur les routes au secteur de l'urbanisme et de l'aménagement urbain en plein essor. Ainsi, voulue à l'origine pour faciliter le contrôle du préfet, cette réforme aura surtout l'effet inverse, et permettra une concentration des services qui deviendra au cours des années 70 une véritable seconde tutelle pour les maires.

Dernier point, l'ensemble des processus mis en œuvre pour faire cesser la dualité primitive entre les choix définis dans le cadre de la planification et les décisions budgétaires : longtemps parallèles, et sans véritable interaction, ces deux réalités distinctes ont néanmoins tendu à se rapprocher à travers diverses mesures, dont les premières ont été l'établissement, dans les années 60, des différentes catégories d'investissements national, régional et départemental (qui ont évolué vers des formes contractuelles dans les années 70 : contrats villes moyennes, chartes culturelles) et dont les contrats de plan Etat-Région inspirés par Michel Rocard constituent la version la plus récente. Là encore, le souci de liberté des ministères sectoriels et des finances s'oppose souvent aux efforts pour faire converger les orientations de l'Etat et celles des plans dans leur dimension locale et régionale. La procédure contractuelle sera elle-même au cœur de cette contradiction.

L'action décentralisatrice des fonctionnaires qui souhaitent orchestrer autour de la région et de son préfet une dynamique de développement local a donc contribué à ériger et à renforcer des centres d'expertise technique et financière dont les élus ont ressenti la tutelle avec autant d'impatience que celle, souvent accommodante¹⁰, du préfet.

La loi Droits et Libertés du 7 mars 1982 secoue la tutelle préfectorale en lui substituant une régulation juridictionnelle nouvelle en France, mais son complément du 7 janvier 1983 qui prévoit le transfert de l'urbanisme aux communes, puis les projets de partition et de transfert des départements des DDE, comme la limitation des contrôles financiers seront la marque du poids pris aux yeux des élus par ces bastilles, et de leur désir de les abattre.

Sans proposer ici un bilan de ces actions, on peut avancer néan-

9. Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates*, Paris, Ed. de l'Organisation, 1973.

10. Sur la réalité de la tutelle voir les analyses classiques de Pierre Grémion dans *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

moins, comme le notait déjà Jacques Rondin¹¹, que la tutelle — informelle — du préfet s'est maintenue dans la pratique quotidienne des relations avec les élus, surtout les plus petits, mettant en échec la constitution d'un Gouvernement des juges, et que les tutelles financières et techniques, malgré le bouleversement complet des enjeux et des pratiques ne sont pas près de disparaître du paysage politico-administratif français.

III. — FORCES VIVES, NOTABLES, PARTIS

Les dix premières années de la V^e République ayant été dominées par le plan, la recherche de participation locale à l'élaboration du plan national a donné naissance au débat opposant « notables » et « forces vives ».

Le général de Gaulle, du discours de Bayeux au projet qu'il soumet au référendum en 1969, reste fidèle à une même philosophie : la rencontre dans la même assemblée de représentants des activités socio-professionnelles, et d'élus territoriaux ; cette vision s'insère dans le débat qui oppose les fonctionnaires régionalistes à la recherche de « Forces vives », et les préfets fidèles aux élus des départements¹². La CODER¹³ pour la première fois réunit côte à côte des élus, issus des assemblées départementales et des représentants des intérêts économiques et sociaux. Cette assemblée, au rôle uniquement consultatif (pour permettre la participation des syndicats) devait aussi permettre de renouveler le personnel politique local, voire national, mais les préfets n'ont accepté que du bout des lèvres la cohabitation avec une institution aussi peu conforme à leurs traditions républicaines. Face à l'alliance experts-forces vives, ils font bloc avec les notables et résistent à la tentative de briser une logique de saupoudrage dans l'attribution des crédits publics, au profit d'actions plus sélectives. La CODER peu à peu colonisée par les notables est donc un échec, sa légitimité faisant en outre l'objet d'attaques constantes de la part des représentants élus au suffrage universel.

Peu sensible à ces combats d'arrière-garde, le général de Gaulle veut dans son projet de 1969 consacrer les régions et réaliser tant à l'échelon régional que national, l'association des élus des professions et celle des élus du territoire. C'est en acteur direct ayant de longues

11. Jacques Rondin, *Le sacre des notables*, Fayard, 1985.

12. Jean-Pierre Worms, Le préfet et ses notables, *Sociologie du Travail*, 4, 1966.

13. Créée par le décret 64250 du 14 mars 1964.

séances de travail avec son ministre, J.-M. Jeanneney, qu'il tente de faire la synthèse de son grand dessein depuis le discours de Bayeux et des aspirations de la France 68. Mais il ne s'agit plus seulement des régions, mais du changement du mode de représentation du Parlement lui-même, avec la refonte — suppression — du Sénat. Celle-ci soulève l'opposition de toute la classe politique, et la nouvelle région est entraînée dans la chute du projet, de même que l'exécutif. La première grande crise politique de la V^e République, conséquence des événements de 1968, le départ de son fondateur, est donc liée intimement au débat sur la décentralisation et à la tentative de renouveler les bases de la représentation.

L'échec du référendum constitue un tournant pour la V^e République, apogée et fin du rêve d'un corporatisme à la française.

La constitution de l'Établissement public régional en 1972 répond au choix de Georges Pompidou d'effectuer un retour sans ambiguïté vers les élus : assemblée composée d'élus, préfet demeurant l'exécutif, conseil économique nettement subordonné. Malgré des moyens limités, les présidents sauront user du tremplin qui leur est offert pour donner à la région un début de légitimité politique. Les conseils économiques réussissent à conserver une autonomie ancrée dans une expertise, et une capacité de mobilisation des milieux professionnels qui les oppose parfois aux conseils régionaux. Mais quelle action peut mener une institution qui reste subordonnée aux décisions des collectivités subventionnées ? Et quel pouvoir détient un Président déchu à chaque élection partielle, nationale, ou cantonale, sollicitant dix fois l'an un nouveau mandat de ses pairs ? Cette légitimité reste en deçà de leurs ambitions, et ce n'est pas un hasard si, maires de grandes villes, les auteurs de la réforme de 1982 sont également des présidents de région façon EPR : Pierre Mauroy et Gaston Defferre.

De même Mai 1968 a réveillé des tendances autonomistes (Corse, Pays basque, Bretagne) et développé un régionalisme culturel (Occitanie) ; le pouvoir central est mal à l'aise pour traiter ce problème, auquel ne répondent pas les nouvelles institutions régionales. Le choc pétrolier et la crise énergétique en voileront provisoirement les enjeux¹⁴. Au niveau départemental, si le département est confirmé, le développement du mouvement associatif vient se substituer aux forces vives économiques de la période précédente. L'associationnisme peut revivifier pour un temps les vieilles méthodes de l'administration consultative. Mais il demeure fragile.

14. Par ailleurs, les cas de la région parisienne et de la Corse montrent que lorsque les problèmes administratifs ou politiques sont trop aigus, c'est la recherche de solutions cas par cas et de statuts particuliers qui devient la procédure dominante.

Plus discrète mais décisive, une dernière évolution se prépare, la renaissance des partis. Une première étape avait été la politisation accrue des enjeux locaux, autour du contrôle des municipalités. L'échec de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes marque à la fois l'abandon d'un vrai projet de restructuration, et l'importance de l'échelon municipal pour l'enracinement des élites politiques locales et nationale. L'EPR, triomphe du cumul des mandats, demeure une manifestation du pouvoir notabiliaire. Mais l'alternance et le retour à un jeu de balancier, où présence au Gouvernement et présence au niveau local s'opposent de façon plus manifeste entraînent à la fois un renouveau de l'importance du Sénat — refuge de l'opposition — dans la vie politique nationale et une polarisation accrue des partis sur les enjeux locaux. Le maire père de famille et apolitique est en voie de disparition, de même que l'opposition notable-militant, à droite comme à gauche.

La décentralisation de 1982 consacre cette évolution, mais en outre contribue efficacement à la renforcer. Le conseil économique n'est plus là que pour mémoire. La présidence du conseil général devient un pouvoir fort, capable de soutenir un réseau clientéliste de municipalités de même tendance. Le mode de scrutin régional remet aux partis à l'échelon départemental l'établissement des listes, et les fonctions régionales risquent de devenir des lots de consolation de militants méritants.

Enfin, et surtout, dans la pratique, les élus conscients de leur légitimité indiscutable se coupent de toute participation¹⁵ : autant l'administration avait cherché à pallier par divers mécanismes consultatifs son éloignement de la source de la représentation, autant les élus réduisent dans toute la mesure du possible les voies de contrôle participatif, comme de la sanction juridictionnelle, et ont tendance à gouverner à huis clos.

Certes les pratiques diffèrent d'une circonscription à l'autre, mais la réduction des ressources et du rôle des associations comme l'évitement de toute apparence de démocratie directe, sont plutôt la règle que l'exception ; ainsi au rôle accru des partis s'ajoute pour leur champ d'attribution, le gouvernement solitaire des élus. La décentralisation contribuerait-elle par ces biais non pas au rapprochement des décisions et du citoyen mais plutôt à la crise actuelle de la représentation et à la désaffection de l'électorat ?

15. Jacques Rondin, *op. cit.* ; voir aussi sur le niveau municipal Stéphane Dion, *La politisation des mairies*, Economica, 1986, et *Les citoyens et la politique locale*, dir. A. Mabileau, G. Moyser, G. Parry, P. Quantin, Pedone, CERVL, 1987.

Il est donc extrêmement difficile de conclure et de trouver une cohérence et une ligne directrice dans ces trente années de la V^e République. Les ressorts économiques, administratifs et politiques de la décentralisation se sont combinés pour entraîner une évolution que la réforme de 1982 a accentuée plus qu'elle ne l'a renversée. Par bien des aspects, cette décentralisation faite par les élus et avec les élus va à l'encontre des objectifs des premiers régionalisateurs, la globalisation des crédits est l'inverse de la politique de redistribution entreprise dans les années 60, et la participation est peut-être plus réduite que jamais.

Sans noircir le bilan, on peut de ce fait se demander si tous ces efforts contradictoires n'aboutissent pas finalement à l'inverse du but recherché, et si les échanges entre institutions politico-administratives et société ne sont pas allés en s'appauvrissant.

RÉSUMÉ. — *Les ressorts de la décentralisation durant les premières décennies de la V^e République ont été la planification et sa dimension locale. Mais l'évolution a par la suite renversé la plupart des orientations des pionniers : refus de choisir entre département et région, renforcement ou création des bastilles techniques, échec de la tentative pour instaurer une véritable représentation économique, et une participation aux décisions, rôle croissant de la politique partisane. Cette évolution n'a-t-elle pas pour résultat d'éloigner plutôt que de rapprocher la gestion locale des citoyens ?*

ALBERT MABILEAU

*Les héritiers des notables**

On a coutume en France d'aborder l'analyse des élites politiques à partir du pouvoir central¹. Méthode pertinente assurément lorsqu'on considère que dans un pays centralisé, et qui a tant fait pour la sacralisation de l'Etat, le pouvoir politique se reconnaît essentiellement aux « sommets de l'Etat ». Mais limite aussi de l'interprétation lorsqu'on observe que la carrière politique commence et s'affirme encore très généralement par l'exercice des mandats locaux. On est bien loin sans doute de la célèbre apostrophe de Gambetta selon laquelle « La République sera gagnée dans les mairies » — ce qui d'ailleurs fut fait —, mais il n'est certainement pas hors de propos de jeter un regard sur les élus locaux comme un élément constitutif des élites de la V^e République.

Cet enjeu n'a pas été exempt des préoccupations des gouvernants et des partis de la V^e République. Dans les années 60, le Parti gaulliste essaie sans grand succès de s'implanter dans les collectivités locales et se replie pour un temps sur les notables traditionnels qu'il soutient au coup par coup. Le nouveau Parti socialiste dans les années 70 adopte une autre stratégie qui consiste à faire de la prise des positions

* L'article s'appuie pour une part sur les résultats de la Table Ronde sur *Les élites politiques locales*, Congrès de l'Association française de Science politique, Bordeaux, 5-8 octobre 1988.

1. Le terme d'élites politiques ne revêt pas ici de signification particulière, pas plus que celui de classe politique ou de personnel politique utilisé par d'autres auteurs. Au niveau local, il a été choisi de préférence à celui de notables, dont l'ambiguïté est devenue de plus en plus visible. Il ne regroupe toutefois pas l'ensemble des élus locaux, mais se limite à ceux qui disposent de ressources suffisantes pour constituer des acteurs à part entière du système local.

locales un tremplin destiné à la conquête du pouvoir central — opération réussie d'ailleurs en 1981 ; il utilise largement dans cette perspective les quelques dizaines de milliers de notables de la SFIO. L'attitude du pouvoir politique est beaucoup plus réservée, et s'il s'intéresse à l'émergence de nouvelles élites dans le milieu local, il s'agit surtout des nouvelles « forces vives » sous la forme des responsables économiques et sociaux qu'on retrouve dans les CODER. Cette tentative fera long feu à la suite de l'échec du référendum de 1969 et la constitution des conseils régionaux en 1972 consacre la place des élites politiques traditionnelles².

Aujourd'hui pourtant, le moment paraît propice, après trente années et pas moins de 17 élections municipales, cantonales et régionales, de procéder à cette analyse même si, contrairement au précédent³, le nouveau régime n'a pas secrété à son origine un nouveau personnel politique local ; les municipales de 1959 conservent entièrement la situation des notables de la IV^e République. Depuis trois décennies, les conditions ont forcément changé. Il y a eu d'abord au moins un changement de génération, même si dans un contexte où la stabilité et la longévité des élus locaux restent encore la règle, la succession des générations appartient au temps long et s'aligne sur la durée des mandats électifs et aussi... l'espérance de vie de leurs titulaires. Dans le même temps, le marché des mandats locaux s'est élargi : aux 1 840 conseillers régionaux élus pour la première fois en 1986 ; au nombre accru des élus municipaux par la loi de 1982 qui vise à y assurer une représentation de l'opposition ; aux remaniements successifs du découpage cantonal, qui se traduisent la plupart du temps par la dichotomie de cantons urbains dont la population a notablement augmenté. Il faudrait également prendre en considération la limitation du cumul des mandats par les lois de 1985, dont les dispositions commencent seulement à prendre effet⁴, bien que la contrainte ne s'applique qu'aux villes de 20 000 habitants. La politisation et la nationalisation progressive des élections locales, qui

2. Les forces vives sont cantonnées dans les Comités économiques et sociaux dont les pouvoirs sont seulement consultatifs.

3. La IV^e République a connu un renouvellement sans précédent à la suite de la Libération (cantonales de 1945, municipales de 1947) en raison de l'absence d'élections locales pendant la guerre et des nombreuses inéligibilités pour collaboration qui ont frappé les édiles locaux.

4. A la suite des élections législatives de 1988, 137 députés concernés par la limitation du cumul des mandats ont abandonné 142 mandats ou fonctions locaux : 74 de conseillers régionaux, 59 de conseillers généraux, 8 fonctions d'adjoints au maire de ville de plus de 100 000 habitants, 1 de maire de plus de 20 000 habitants, *Le Monde*, 14 septembre 1988.

alignent les scrutins locaux sur la bipolarisation politique nationale, ont joué dans le même sens en accélérant le renouvellement des élus, précisément dans les villes moyennes et les grandes agglomérations où se trouvent concentrées les élites politiques locales⁵ et en favorisant l'accession au pouvoir dans les mairies et les départements de professionnels de la politique. Cette évolution est aussi accentuée par la décentralisation de 1982, qui fait des responsables locaux de véritables décideurs à la suite de la conquête des exécutifs et du transfert de compétences.

Tous ces changements offrent apparemment un champ élargi à l'accession de nouvelles élites au pouvoir local, susceptibles d'être mieux en phase que leurs aînées avec la modernisation de la société locale, que tous les observateurs s'accordent à reconnaître comme un des points forts des mutations intervenues sous la V^e République. Le « retour au local », qui recueille le consensus quasi unanime de la classe politique — on l'a bien vu lors du vote de la loi sur la décentralisation — et l'accord passif de l'opinion, serait-il le vecteur d'adaptation à une nouvelle société et marqué uniformément par le changement des hommes et la modification de leurs comportements ? Le diagnostic qu'on peut aujourd'hui formuler en suivant progressivement l'évolution de la V^e République est sans doute beaucoup moins unilinéaire et radical. Le glissement est effectif de la permanence au changement, mais se perçoit différemment en intensité et en qualité selon le niveau et l'éclairage qu'on porte sur les responsables locaux, le système d'action qu'ils impulsent et le milieu local qu'ils intègrent. Si en effet les nouveaux responsables des collectivités territoriales ne sont somme toute guère différents de leurs prédécesseurs, leurs rapports avec la société locale ont subi des évolutions souvent équivoques et seules les pratiques qu'ils mettent en œuvre paraissent largement renouvelées.

I. — LA REPRODUCTION DÉCALÉE DES NOTABLES TRADITIONNELS⁶

Il n'y a pas de brisure dans le processus de reproduction des élites politiques locales, alors que le renouvellement des hommes a pourtant été considérable ; pour ne prendre que le témoignage des élections

5. En 1977, 43 villes de 30 000 habitants sur les 221 en compétition changent de maire ; 29 en 1983.

6. On n'ouvrira pas ici de discussion sur la notion de notables. D'aucuns observent que la société contemporaine a secrété de « nouveaux notables » — mais ce n'est certainement pas la première fois — et d'autres considèrent que la décentralisation constitue « le sacre des notables ».

cantonaux de 1988 caractérisées par leur stabilité, un cinquième environ des conseillers généraux désignés sont de nouveaux élus. La continuité est réelle et se retrouve dans la silhouette des élus locaux dont on ne peut donner ici que des touches impressionnistes. Les enquêtes réalisées sur les conseils municipaux, conseils généraux et conseils régionaux récemment élus énoncent toutes le même constat : un léger rajeunissement, qui s'explique évidemment par le changement de génération, mais l'âge dépasse toujours la cinquantaine ; un parfum de féminisation qui reste trop léger pour être autre que symbolique ; une place privilégiée accordée aux cumulants — malgré les restrictions imposées par les lois de 1985 — et un itinéraire politique classique qui adjoint à la mairie les mandats intermédiaires (conseil général, conseil régional) et parfois le mandat parlementaire. La seule véritable modification concerne l'origine socioprofessionnelle des élus. Le militantisme associatif ou partisan fait souvent pièce à la notabilité sociale et les professions libérales déclinent largement au profit des nouvelles classes moyennes, les cadres supérieurs et moyens du secteur privé et public où les enseignants se sont taillé une place de choix. On avait connu autrefois de pareilles mutations et sans doute plus brutales — l'accession des « nouvelles couches » dans les débuts de la III^e République — et il n'est pas certain que le décalage de socialisation détermine un changement aussi évident de comportements que ce n'avait été le cas lorsque le notable royaliste (le châtelain) avait cédé son mandat au notable républicain (le médecin ou le notaire).

Des analyses plus fines permettent de déceler des évolutions secondaires, bien que parfois trompeuses. Si l'on examine la classe politique locale dans son ensemble, les différenciations internes sont plus visibles qu'autrefois. Des variables interdépendantes opposent le rural et l'urbain, la détention d'un seul mandat et le cumul, le rôle de médiateur hérité de la tradition notabiliaire et celui de gestionnaire et d'animateur. Sur cette base la hiérarchie des autorités locales est plus nettement marquée : entre le groupe dirigeant des cumulants nationaux auxquels l'accès au pouvoir central apporte des ressources fortes comme la consécration politique et les élus de base dont la participation au système local reste marginale, s'inscrivent des élus qui participent à l'animation de leur circonscription (généralement le canton) ou s'investissent dans la gestion départementale voire régionale dans un processus de professionnalisation du métier politique. On a pu croire qu'avec la modernisation du département et surtout l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel apparaissait une nouvelle catégorie d'élites intermédiaires, à l'instar

d'autres systèmes démocratiques comme l'Italie ou la RFA. Il se constituerait ainsi, si on se limite aux professionnels de la politique, un personnel à deux vitesses, dont la partie inférieure se cristalliserait essentiellement sur les collectivités intermédiaires. L'impression a pu être confirmée après les législatives de 1988 où les grands notables contraints par la limitation du cumul des mandats ont préféré abandonner les présidences régionales pour conserver leur mandat municipal. Il est exact que les conseillers régionaux qui ne détiennent que ce seul mandat et représentent le quart du personnel politique y exercent des rôles particuliers de représentation de nouveaux territoires ou d'encadrement des élus de leur parti⁷, mais il n'est pas certain que cette spécificité soit durable. Il est plus probable qu'il s'agisse simplement pour eux d'exploiter provisoirement les nouvelles ressources offertes par l'ouverture d'un marché politique régional autonome, afin de franchir ultérieurement les étapes de la carrière politique traditionnelle et notamment du cumul des mandats. Sans doute plus des élites intérimaires que des élites intermédiaires. Les relations qu'entretiennent l'ensemble des élus avec la société locale incitent à le penser.

II. — UNE MÉDIATION AMBIGÜE DE LA SOCIÉTÉ LOCALE

Les notables traditionnels étaient fondamentalement des intermédiaires qui assuraient la médiation entre l'administration et les administrés. Rien d'étonnant à ce que leurs héritiers soient engagés dans la crise de médiation qui affecte aujourd'hui la société française sous la forme d'un divorce entre la classe politique et la société civile. Cela signifie plus précisément que les mécanismes de représentation et d'intégration ne jouent plus ou mal, d'une part entre le système politique national et la société politique, d'autre part entre la société politique et la société civile. Les élites politiques locales sont partie prenante à ce dysfonctionnement par la série de relations qu'elles entretiennent avec le territoire, la politique locale et finalement le citoyen.

Les mécanismes de représentation concernent essentiellement pour les responsables locaux le rapport au territoire. Pour eux, l'investissement d'un territoire sur lequel ils exercent leur contrôle est une ressource forte à partir de laquelle ils construisent leur légiti-

7. E. Jaillardon et N. Vigne, *Représentation politique et unicité du mandat au conseil régional*, Congrès de l'AFSP, Bordeaux, 1988.

mité. Le processus dépend du mode de scrutin et les élus locaux sont ici privilégiés par la généralisation du scrutin uninominal⁸ et majoritaire sous la V^e République. Seules les élections régionales échappent à la règle par l'adoption de la représentation proportionnelle ; ce qui induit pour les conseillers régionaux, désignés par ailleurs dans le cadre départemental, un déficit de représentation. Il faut d'ailleurs tenir compte, dans l'appréciation de l'espace de référence, de la correspondance entre l'espace d'agrégation — la circonscription électorale — et l'espace institutionnel où l'élu exerce son mandat⁹ ; seule l'élection municipale offre une identité parfaite des deux territoires. Or on constate que les lieux stratégiques, qui permettent au personnel politique la conquête et la conservation du pouvoir local, restent toujours les mêmes territoires notabiliaires. C'est la commune, en soulignant la position clé des maires urbains ; c'est le canton en milieu rural, dont le conseiller général est en position d'animation de celui-ci et la détention permet l'accession au circuit professionnel politique local. Certes on a vu apparaître de nouveaux territoires de référence avec l'élection en 1986 des conseillers régionaux. Ceux qui détiennent précisément ce seul mandat se font les représentants de territoires nouveaux, qui ne correspondent pas aux espaces institutionnels administratifs et politiques, comme les bassins d'emploi ou les « pays » qui constituent des périmètres d'action économique autour d'une ville moyenne ou d'une petite ville¹⁰. On peut y voir bien sûr une modernisation de la représentation, une médiation adaptée à la dynamique sociale de la société locale ; mais n'est-ce pas aussi une ressource occasionnelle et de substitution pour des élus qui ne disposent pas d'ancrage territorial institutionnalisé ?

Le référentiel de la politique locale est nettement plus ambigu. Encore faudrait-il signifier la politique locale, ses relations avec la politique nationale, sa spécification autour des personnalités et des enjeux locaux. A titre de test, on peut examiner le couple élu-parti — un peu comme le préfet et les notables dans le système politico-administratif traditionnel. Le rapport des élites politiques locales avec leur parti ne se limite pas à l'étiquette que le candidat emprunte parfois le temps d'une élection pour l'oublier aussitôt qu'il est entré ou revenu sur la scène politique locale. On a vu se développer sous

8. Même le scrutin de liste municipal peut à la limite être considéré comme tel, puisque, sauf accident, le premier de la liste qui a obtenu la majorité est élu par le conseil municipal maire de la commune ou de la ville.

9. Cf. A. Laurent, J.-L. Thiébaud, Ch. Wallon-Leducq, *Elections et territoire. Pour une analyse des comportements*, Congrès de l'AFSP, Grenoble, 1984.

10. Cf. E. Jaillard et N. Vigne, *op. cit.*

la V^e République de véritables « partis locaux » — au sens anglo-saxon du terme — sous forme d'appareils, autrement constitués que par l'assemblage de notables, qui s'efforcent de contrôler la vie politique d'une ville ou d'un département. Cette nouvelle structuration se rencontre surtout chez les socialistes et les gaullistes — les mécanismes analogues utilisés par les communistes restent plus traditionnels. Ce nouveau positionnement des instances partisans place les élus du parti dans une situation d'interdépendance pour assurer leur médiation aussi bien avec le système politique national qu'avec la société locale. Les analyses sont rares en ce domaine. L'élu ne parvient pas toujours à s'assurer le contrôle du parti local — comme c'était le cas du comité radical d'autrefois — et, en tout cas, il doit compromettre avec lui et ses autres responsables. Le rôle du parti peut s'accroître et constituer le relais incontournable avec la société civile dans des régions de tradition partisane¹¹. Le rapport au politique est plus pressant pour les nouveaux élus locaux qui ne sont plus désormais les interlocuteurs exclusifs du milieu local.

L'incertitude prédominante reste en effet le rapport au citoyen, qui met l'élu directement face à face devant ses électeurs et ses administrés, sans l'intermédiaire de son territoire d'exercice ou de son parti d'appartenance. Le processus est déterminant, car il s'agit très exactement de la légitimité des élites locales. La crise de légitimité que l'on dénonce aujourd'hui des autorités politiques atteint également les édiles locaux. N'est-ce pas parce que, au moins dans la société locale, cette phase critique marque le passage de la légitimité par la perpétuation — celle des notables — à la légitimité par l'action¹² ? Il faut bien reconnaître l'érosion de la légitimité républicaine — le « modèle allégorique républicain » de Maurice Agulhon — qui repose assurément sur l'élection, mais surtout sur une certaine forme de sociabilité et de relations d'interconnaissance avec l'électeur (la poignée de mains). Son déclin a sans doute été accentué par l'échec dans les collectivités locales de la démocratie de participation, qui fut pourtant un des leitmotifs de la classe politique dans les années 70. Les structures mises en place à cet effet (comités de quartiers, commissions extra-municipales, etc.) ont été pour le moins détournées de leur objectif originel et l'attitude souvent passive du citoyen à l'égard des autorités locales, qui estime que la gestion de la cité est

11. Cf. F. Sawicki, *Parti politique et structuration de la société locale. L'exemple du Parti socialiste dans le Nord-Pas-de-Calais*, Congrès de l'AFSP, Bordeaux, 1988.

12. Cf. E. Page, *Local Political Elites and the Circles in which they move : A comparative study*, Congrès de l'AFSP, Bordeaux, octobre 1988.

l'affaire des élus, montre que la démocratie de délégation subsiste dans son intégralité.

Même amoindrie, la légitimité républicaine n'a pas disparu, mais se trouve en concurrence avec d'autres formes de légitimité plus adaptées aux transformations socio-économiques de la société locale. L'élu nouvelle manière assure sa légitimité sur les notions de croissance économique et d'entrepreneur public¹³. La légitimation des responsables se fonde sur leur compétence et l'action qu'ils entreprennent sur le milieu local. C'est une légitimité managériale, aussi bien celle du maire bâtisseur des années 60-70 que celle de l'élu gestionnaire d'aujourd'hui, qui va d'ailleurs de pair avec la professionnalisation du métier politique. A la limite on a pu parler de légitimité sectorielle — qui remplace la légitimité territoriale républicaine — autant que les élites politiques locales sont essentiellement considérées comme des promoteurs d'actions et des producteurs de biens ou de services. Tout cela parce que les structures socio-économiques ont transformé peu ou prou la nature du système local par son transfert d'un système politico-administratif à un système politico-économique. Dès lors l'instrument de la légitimation des élus n'est plus le contact personnel, mais beaucoup plus la communication. La médiatisation est devenue une ressource symbolique du Gouvernement local et il n'est pas de maire qui ne dispose dans son proche entourage de spécialistes de la communication. L'élu est en représentation permanente, qui s'ajoute au mécanisme de représentation épisodique constitué par l'élection. On lui demande d'incarner l'identité locale, de s'identifier à sa ville, voire à son département ou sa région, mais aussi de figurer le changement dans une société où il est synonyme de progrès, parce que les rôles et les pratiques des héritiers ne sont plus ce qu'étaient ceux de leurs auteurs.

III. — UNE NOUVELLE LOGIQUE DE L'ACTION LOCALE

On retrouve chez les nouvelles élites politiques une véritable logique de Gouvernement local, inconnue jusqu'ici dans le système local français d'administration — à l'exception peut-être des grandes villes — et qui constitue sans doute la marque spécifique de leur pénétration dans la société locale, tout comme l'était la notabilité et le rôle d'intercesseur pour les élites traditionnelles. Il est ici en

13. Cf. A. Faure et P. Muller, *Politiques publiques locales et stratégies de proximité. Réflexions sur le management politique communal*, Congrès de l'AFSP, Bordeaux, 1988.

dehors de notre propos de procéder à une analyse d'ensemble des pratiques novatrices mises en œuvre par les responsables locaux, ou de caractériser le système d'action dont elles procèdent¹⁴. On se contentera de relever deux éléments particulièrement significatifs.

Il faut d'abord souligner la forte capacité d'adaptation des élus au changement, contrairement à une opinion dominante souvent véhiculée par l'administration modernisatrice et aussi les spécialistes du local. Il est vrai que dans les précédentes décennies, les notables avaient souvent récupéré l'innovation promue par le centre plutôt qu'ils ne l'avaient intégrée dans leurs comportements¹⁵; et la récupération de la limitation du cumul des mandats par la pratique du cumul collectif ou par procuration appartient aussi à cette catégorie de comportements. Mais il ne s'agit plus que de pratiques résiduelles et marginales et les nouveaux élus ont su faire face à de considérables changements. Les mutations sociales et économiques ont été remarquables pendant les trente années de croissance marquées par la poussée et la mobilité démographiques, l'industrialisation et l'urbanisation, ainsi qu'ensuite pendant la crise qui lui a succédé. La maîtrise par les élus locaux des changements socio-économiques et l'apprentissage de nouveaux rôles de management et de gestionnaire se sont fait sans véritable hiatus — il n'est pas sûr que la classe politique nationale ait manifesté semblable capacité d'adaptation pour des rôles en vérité différents. Les changements institutionnels ont été aussi très appréciables, même si le pouvoir central a procédé depuis les années 60 par touches successives jusqu'à la réforme globale de la décentralisation en 1982. Si la stratégie des notables traditionnels avait été celle de la neutralisation des réformes par une exploitation des capacités homéostatiques du système local, tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les réformes récentes ont été non seulement acceptées, mais aussi intégrées par leurs héritiers. Qui pourrait soutenir aujourd'hui, comme c'était l'opinion courante en 1982, que les élus chercheraient, par exemple, à esquiver la responsabilité de la délivrance du permis de construire ? Les élites politiques locales se sont rapidement adaptées à leur nouveau rôle de décideurs au niveau des villes comme des départements et des régions, et n'ont pas été autrement perturbées par la restitution du pouvoir aux élus qui marquait la fin des grandes opérations menées

14. Cf. A. Mabileau et C. Sorbets (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989.

15. La démonstration de P. Grémion au sujet de la réforme régionale et des CODER est parfaitement convaincante. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Ed. du Seuil, 1976.

par l'administration modernisatrice des années 60. Le professionnalisme des nouveaux responsables est un facteur que l'administration d'Etat, comme les observateurs, avait probablement sous-estimé. Il n'est pas jusqu'au changement symbolique, dont les autorités locales ont pris rapidement conscience comme facteur d'accompagnement de leur action, et qui les a rendues autant attachées à l'image de l'innovation dont elles bénéficiaient qu'à une réalité beaucoup plus difficile à évaluer.

La rencontre entre le changement social et le comportement des élus est la plus nettement dessinée par le développement des politiques locales. Il peut y avoir équivoque sur la notion des politiques publiques au niveau local, si l'on entend par là toute action menée par un acteur territorial — ce qui n'est pas une nouveauté (le métro parisien n'a-t-il pas été une réalisation de l'autorité locale ?) — et parce que l'intrication entre politiques nationales et actions locales n'a jamais été aussi prégnante qu'aujourd'hui. Mais s'il s'agit de l'action coordonnée menée par les responsables dans l'objectif de modifier l'environnement social, le processus acquiert une signification plus précise. Le phénomène est récent et résulte au moins pour partie des transferts de compétence assurés par la décentralisation. Il a provoqué en tout cas l'irruption des autorités locales sur de nouveaux champs d'action. Le maire tout spécialement s'est fait entrepreneur de politiques publiques. Et les premiers résultats enregistrés soulignent l'appréhension rapide et fonctionnelle de leurs nouveaux rôles par les élus. C'est ainsi que la décentralisation de l'aide sociale a pu faire l'objet d'une appréciation globale positive¹⁶ et que les politiques municipales de logement social ont répondu aux impératifs de la réalité gestionnaire, sans céder aux dérives de la tentation clientéliste contrairement aux craintes exprimées¹⁷ ; que la gestion des lycées et collèges par les régions et les départements a donné une nouvelle impulsion que se plaisent à reconnaître les administrations centrales. Le développement des politiques locales a révélé que les nouvelles pratiques mises en œuvre contribuaient à asseoir les fondements d'un Gouvernement local dont les héritiers des notables seraient susceptibles d'achever la construction.

Considéré dans la perspective des acteurs qui le pilotent, le retour au local n'est certainement pas celui des notables de la III^e Répu-

16. Cf. le rapport du Conseil économique et social du 14 janvier 1986.

17. Cf. C. Grémion et C. Bourgeois, *Les élites municipales et le logement social. Nouvelles élites ou nouvelles politiques*, Congrès de l'AFSP, Bordeaux, 1988.

blique, encore moins des néo-ruraux d'après 1968. Sous l'apparence et la visibilité de la continuité des autorités locales, le néo-localisme couvre d'autres réalités dont l'impact s'affirme sur le milieu local et pourrait s'élargir dans l'avenir à l'ensemble de la société. Dans un temps où tout un chacun se plaît à reconnaître le divorce entre la classe politique et la société civile, il n'est pas sans intérêt de découvrir que la « révolution tranquille » qu'a connue le local depuis la V^e République apporte en contrepoint un nouveau mode de représentation des hommes et des territoires comme un nouveau modèle de légitimité politique. L'époque serait-elle aussi révolue où, dans la société française, l'adaptation et le changement étaient l'apanage du pouvoir central, pour trouver aujourd'hui des initiateurs au sein de la société locale ?

RÉSUMÉ. — *La V^e République a connu avec le temps un renouvellement considérable des notables locaux. L'évolution allie la continuité au changement. La silhouette des élus locaux reste identique, à l'exception de la montée des nouvelles classes moyennes. Quant à leur médiation de la société locale, si le rapport au territoire ne s'est guère déplacé, le rapport au politique est perturbé par le développement des partis locaux et le rapport au citoyen devient incertain à la suite de l'érosion de la légitimité républicaine. C'est surtout une nouvelle logique d'action qui marque « la révolution tranquille » de la classe politique locale. Elle a manifesté une forte capacité d'adaptation aux changements institutionnels et socio-économiques dont le développement des politiques locales offre un témoignage signifiant.*

Données

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (26 août 1789)

Les représentants du peuple français, constitués en *Assemblée Nationale*, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les Droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du Pouvoir législatif et ceux du Pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. — En conséquence, l'*Assemblée Nationale* reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'Homme et du Citoyen.

Article Premier. — Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Art. 2. — Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

Art. 3. — Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

Art. 4. — La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

Art. 5. — La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Art. 6. — La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Art. 7. — Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la Loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

Art. 8. — La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

Art. 9. — Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la Loi.

Art. 10. — Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.

Art. 11. — La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

Art. 12. — La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

Art. 13. — Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Art. 14. — Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15. — La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

Art. 16. — Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution.

Art. 17. — La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

**PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION
DU 7 OCTOBRE 1946**

Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :

La Loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.

Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.

Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.

Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.

Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.

La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.

La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre

dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.

Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.

La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.

L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.

Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

Le Gouvernement de la République, conformément à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, a proposé.

Le Peuple français a adopté.

Le Président de la République promulgue la loi constitutionnelle dont la teneur suit :

Préambule

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 (1).

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

Article Premier. — La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté.

La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent.

(1) Ces deux textes, qui font *partie intégrante* de la Constitution de 1958.

TITRE PREMIER

De la souveraineté

Art. 2. — La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la *Marseillaise*.

La devise de la République est : « Liberté, Egalité, Fraternité. »

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Art. 3. — La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

Art. 4. — Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

TITRE II

Le Président de la République

Art. 5. — 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.

Art. 6. (1). — Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct.

(1) Texte de l'article 1^{er} de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 (voir p. 426).
Ancien article 6 :

Le Président de la République est élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des territoires d'outre-mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux.

(Voir suite de la note 1, p. 111.)

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

Art. 7 (1). — Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas absolue au premier tour, il est procédé, le deuxième dimanche suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice.

(Suite de la note 1 de la page 110.)

Ces représentants sont :

- le maire pour les communes de moins de 1 000 habitants ;
- le maire et le premier adjoint pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants ;
- le maire, le premier adjoint et un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 2 001 à 2 500 habitants ;
- le maire et les deux premiers adjoints pour les communes de 2 501 à 3 000 habitants ;
- le maire, les deux premiers adjoints et trois conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 3 001 à 6 000 habitants ;
- le maire, les deux premiers adjoints et six conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 6 001 à 9 000 habitants ;
- tous les conseillers municipaux pour les communes de plus de 9 000 habitants ;
- en outre, pour les communes de plus de 30 000 habitants, des délégués désignés par le conseil municipal à raison de un pour 1 000 habitants en sus de 30 000.

Dans les territoires d'outre-mer de la République, font aussi partie du collège électoral es représentants élus des conseils des collectivités administratives dans les conditions déterminées par une loi organique.

La participation des Etats membres de la Communauté au collège électoral du Président de la République est fixée par accord entre la République et les Etats membres de la Communauté.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

(1) Texte de l'article 2 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 (voir p. 426).

Ancien article 7 :

L'élection du Président de la République a lieu à la majorité absolue au premier tour. Si celle-ci n'est pas obtenue, le Président de la République est élu au second tour à la majorité relative.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et cinquante jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat. En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et cinquante jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection (1).

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection (1).

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour (1).

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus (1).

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur (1).

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence

(1) Les dispositions imprimées en italiques ont été ajoutées par la loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 (J.O. du 19 juin 1976).

de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

Art. 8. — Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Art. 9. — Le Président de la République préside le Conseil des Ministres.

Art. 10. — Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

Art. 11. — Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent.

Art. 12. — Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus tard après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

Art. 13. — Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'Honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des Ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des Ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Art. 14. — Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

Art. 15. — Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale.

Art. 16. — Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Art. 17. — Le Président de la République a le droit de faire grâce.

Art. 18. — Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet.

Art. 19. — Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

TITRE III

Le Gouvernement

Art. 20. — Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

Art. 21. — Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des Ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

Art. 22. — Les actes du Premier Ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

Art. 23. — Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

TITRE IV

Le Parlement

Art. 24. — Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

Art. 25. — Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élus

les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient.

Art. 26. — Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

Art. 27. — Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

Art. 28. — Le parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours.

La seconde session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours.

Si le 2 octobre ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit (1).

Art. 29. — Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

(1) Les trois derniers alinéas de cet article résultent de la loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 (*Journal officiel* du 30 décembre 1963).

Ancien article 28 :

La première session commence le premier mardi d'octobre et prend fin le troisième vendredi de décembre.

La seconde session s'ouvre le dernier mardi d'avril ; sa durée ne peut excéder trois mois.

Le Premier Ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

Art. 30. — Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.

Art. 31. — Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.
Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

Art. 32. — Le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

Art. 33. — Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel*.
Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier Ministre ou d'un dixième de ses membres.

TITRE V

Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

Art. 34. — La loi est votée par le Parlement.
La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux

- de l'organisation générale de la Défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Art. 35. — La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Art. 36. — L'état de siège est décrété en Conseil des Ministres.

Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

Art. 37. — Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

Art. 38. — Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Art. 39. — L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

Art. 40. — Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Art. 41. — S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

Art. 42. — La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis.

Art. 43. — Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.

Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée.

Art. 44. — Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

Art. 45. — Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré

l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

Art. 46. — Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère des lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Art. 47. — Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande

d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Art. 48. — L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Art. 49. — Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session, sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous.

Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Art. 50. — Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

Art. 51. — La clôture des sessions ordinaires ou extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49.

TITRE VI

Des traités et accords internationaux

Art. 52. — Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à la ratification.

Art. 53. — Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Art. 54. — Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre ou par le Président de l'une ou l'autre assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Art. 55. — Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

TITRE VII

Le Conseil constitutionnel

Art. 56. — Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le Président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

Art. 57. — Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique.

Art. 58. — Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

Art. 59. — Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

Art. 60. — Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats.

Art. 61. — Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs (1).

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Art. 62. — Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Art. 63. — Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui, et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

TITRE VIII

De l'autorité judiciaire

Art. 64. — Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

(1) Alinéa modifié par la loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 (J.O. du 30 octobre 1974).

Ancien alinéa : « Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre ou le président de l'une ou l'autre assemblée. »

Il est assisté par le Conseil supérieur de la Magistrature.
Une loi organique porte statut des magistrats.
Les magistrats du siège sont inamovibles.

Art. 65. — Le Conseil supérieur de la Magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la Justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

Le Conseil supérieur comprend en outre neuf membres désignés par le Président de la République dans les conditions fixées par une loi organique.

Le Conseil supérieur de la Magistrature fait des propositions pour les nominations de magistrats du siège à la Cour de Cassation et pour celles de premier président de Cour d'Appel. Il donne son avis dans les conditions fixées par la loi organique sur les propositions du ministre de la Justice relatives aux nominations des autres magistrats du siège. Il est consulté sur les grâces dans les conditions fixées par une loi organique.

Le Conseil supérieur de la Magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de Cassation.

Art. 66. — Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

TITRE IX

La Haute Cour de Justice

Art. 67. — Il est institué une Haute Cour de Justice.

Elle est composée de membres élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées. Elle élit son président parmi ses membres.

Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.

Art. 68. — Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de Justice.

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables

des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. La procédure définie ci-dessus leur est applicable ainsi qu'à leurs complices dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat. Dans les cas prévus au présent alinéa, la Haute Cour est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis.

TITRE X

Le Conseil économique et social

Art. 69. — Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

Art. 70. — Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République ou la Communauté. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.

Art. 71. — La composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

TITRE XI

Des collectivités territoriales

Art. 72. — Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Art. 73. — Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.

Art. 74. — Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

Art. 75. — Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

Art. 76. — Les territoires d'outre-mer peuvent garder leur statut au sein de la République.

S'ils en manifestent la volonté par délibération de leur assemblée territoriale prise dans le délai prévu au premier alinéa de l'article 91, ils deviennent soit départements d'outre-mer de la République, soit, groupés ou non entre eux, Etats membres de la Communauté.

TITRE XII

De la Communauté

Art. 77. — Dans la Communauté instituée par la présente Constitution, les Etats jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires.

Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté.

Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs.

Art. 78. — Le domaine de la compétence de la Communauté comprend la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière commune ainsi que la politique des matières stratégiques.

Il comprend en outre, sauf accord particulier, le contrôle de la justice, l'enseignement supérieur, l'organisation générale des transports extérieurs et communs et des télécommunications.

Des accords particuliers peuvent créer d'autres compétences communes ou régler tout transfert de compétence de la Communauté à l'un de ses membres.

Art. 79. — Les Etats membres bénéficient des dispositions de l'article 77 dès qu'ils ont exercé le choix prévu à l'article 76.

Jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures nécessaires à l'application du présent titre, les questions de compétence commune sont réglées par la République.

Art. 80. — Le Président de la République préside et représente la Communauté.

Celle-ci a pour organes un Conseil exécutif, un Sénat et une Cour arbitrale.

Art. 81. — Les Etats membres de la Communauté participent à l'élection du Président dans les conditions prévues à l'article 6.

Le Président de la République, en sa qualité de Président de la Communauté, est représenté dans chaque Etat de la Communauté.

Art. 82. — Le Conseil exécutif de la Communauté est présidé par le Président de la Communauté. Il est constitué par le Premier Ministre de la République, les chefs du Gouvernement de chacun des Etats membres de la Communauté et par les ministres chargés, pour la Communauté, des affaires communes.

Le Conseil exécutif organise la coopération des membres de la Communauté sur le plan gouvernemental et administratif.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif sont fixés par une loi organique.

Art. 83. — Le Sénat de la Communauté est composé de délégués que le Parlement de la République et les assemblées législatives des autres membres de la Communauté choisissent en leur sein. Le nombre de délégués de chaque Etat tient compte de sa population et des responsabilités qu'il assume dans la Communauté.

Il tient deux sessions annuelles qui sont ouvertes et closes par le Président de la Communauté et ne peuvent excéder chacune un mois.

Saisi par le Président de la Communauté, il délibère sur la politique économique et financière commune avant le vote des lois prises en la matière par le Parlement de la République et, le cas échéant, par les assemblées législatives des autres membres de la Communauté.

Le Sénat de la Communauté examine les actes et les traités ou accords internationaux visés aux articles 35 et 53 et qui engagent la Communauté.

Il prend des décisions exécutoires dans les domaines où il a reçu délégation des assemblées législatives des membres de la Communauté. Ces décisions sont promulguées dans la même forme que la loi sur le territoire de chacun des Etats intéressés.

Une loi organique arrête sa composition et fixe ses règles de fonctionnement.

Art. 84. — Une Cour arbitrale de la Communauté statue sur les litiges survenus entre les membres de la Communauté.

Sa composition et sa compétence sont fixées par une loi organique.

Art. 85. — Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté.

Les dispositions du présent titre peuvent être également révisées par accords conclus entre tous les Etats de la Communauté ; les dispositions nouvelles sont mises en vigueur dans les conditions requises par la Constitution de chaque Etat (1).

Art. 86. — La transformation du statut d'un Etat membre de la Communauté peut être demandée soit par la République, soit par une résolution de l'Assemblée législative de l'Etat intéressé confirmée par un référendum local dont l'organisation et le contrôle sont assurés par les institutions de la Communauté. Les modalités de cette transformation sont déterminées par un accord approuvé par le Parlement de la République et l'assemblée législative intéressée.

Dans les mêmes conditions, un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté.

Un Etat membre de la Communauté peut également, par voie d'accords, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté (1).

Un Etat indépendant non membre de la Communauté peut, par voie d'accords, adhérer à la Communauté sans cesser d'être indépendant (1).

La situation de ces Etats au sein de la Communauté est déterminée par les accords conclus à cet effet, notamment les accords visés aux alinéas précédents ainsi que, le cas échéant, les accords prévus au deuxième alinéa de l'article 85 (1).

Art. 87. — Les accords particuliers conclus pour l'application du présent titre sont approuvés par le Parlement de la République et l'assemblée législative intéressée.

(1) Alinéa ajouté par la loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 (*J.O.* du 8 juin 1960).

TITRE XIII

Des accords d'association

Art. 88. — La République ou la Communauté peut conclure des accords avec des Etats qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations.

TITRE XIV

De la révision

Art. 89. — L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

TITRE XV

Dispositions transitoires

Art. 90. — La session ordinaire du Parlement est suspendue. Le mandat des membres de l'Assemblée nationale en fonctions viendra à expiration le jour de la réunion de l'Assemblée élue en vertu de la présente Constitution.

Le Gouvernement, jusqu'à cette réunion, a seul autorité pour convoquer le Parlement.

Le mandat des membres de l'Assemblée de l'Union française viendra à expiration en même temps que le mandat des membres de l'Assemblée nationale actuellement en fonctions.

Art. 91. — Les institutions de la République prévues par la présente Constitution seront mises en place dans le délai de quatre mois à compter de sa promulgation.

Ce délai est porté à six mois pour les institutions de la Communauté.

Les pouvoirs du Président de la République en fonctions ne viendront à expiration que lors de la proclamation des résultats de l'élection prévue par les articles 6 et 7 de la présente Constitution.

Les Etats membres de la Communauté participeront à cette première élection dans les conditions découlant de leur statut à la date de la promulgation de la Constitution.

Les autorités établies continueront d'exercer leurs fonctions dans ces Etats conformément aux lois et règlements applicables au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution jusqu'à la mise en place des autorités prévues par leur nouveau régime.

Jusqu'à sa constitution définitive, le Sénat est formé par les membres en fonctions du Conseil de la République. Les lois organiques qui régleront la constitution définitive du Sénat devront intervenir avant le 31 juillet 1959.

Les attributions conférées au Conseil constitutionnel par les articles 58 et 59 de la Constitution seront exercées, jusqu'à la mise en place de ce Conseil, par une Commission composée du vice-président du Conseil d'Etat, président, du premier président de la Cour de Cassation et du premier président de la Cour des Comptes.

Les peuples des Etats membres de la Communauté continuent à être représentés au Parlement jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures nécessaires à l'application du titre XII.

Art. 92. — Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnance ayant force de loi.

Pendant le délai prévu à l'alinéa premier de l'article 91, le Gouvernement est autorisé à fixer par ordonnances ayant force de loi et prises en la même forme le régime électoral des assemblées prévues par la Constitution.

Pendant le même délai et dans les mêmes conditions, le Gouvernement pourra également prendre en toutes matières les mesures qu'il jugera nécessaires à la vie de la Nation, à la protection des citoyens ou à la sauvegarde des libertés.

La présente loi sera exécutée comme Constitution de la République et de la Communauté.

Fait à Paris, le 4 octobre 1958.

Chronique institutionnelle élémentaire de la V^e République

JEAN GICQUEL

On s'attachera successivement à la vie des pouvoirs publics et à l'application des articles de la Constitution du 4 octobre 1958 (C)¹.

I. LA VIE DES POUVOIRS PUBLICS

1 / Liste des Présidents de la République.

- Charles de Gaulle : 1^{er} mandat, 8-1-1959 - 8-1-1966 (élu, le 21-12-1958, au 1^{er} tour, au suffrage universel *indirect* avec 78,5 % des voix, face à Georges Mar-rane et Albert Châtelet ; 2^e mandat, 8-1-1966 - 28-4-1969 (réélu le 19-12-1965, au 2^e tour, au suffrage universel *direct* avec 55,2 % des suffrages face à François Mitterrand (44,8 %)).
- Alain Poher : 28-4-1969 - 19-6-1969 (par *intérim*, à la suite de la démission du général de Gaulle).
- Georges Pompidou : 19-6-1969 - 2-4-1974 (élu le 15-6-1969, au 2^e tour, avec 58,2 % des suffrages contre Alain Poher, 41,7 %).
- Alain Poher : 2-4-1974 - 24-5-1974 (par *intérim*, à la suite du décès de Georges Pompidou).
- Valéry Giscard d'Estaing : 24-5-1974 - 21-5-1981 (élu le 19-5-1974, au 2^e tour, avec 50,8 % des suffrages contre François Mitterrand (49,1 %)).
- François Mitterrand : 1^{er} mandat, 21-5-1981 - 21-5-1988 (élu, le 10-5-1981, au 2^e tour, avec 51,7 % des voix face à Valéry Giscard d'Estaing (48,2 %) ; 2^e mandat, 21-5-1988 - ... (réélu, le 8-5-1988, au 2^e tour, avec 54,01 % des voix face à Jacques Chirac (45,9 %)²).

1. Pour une étude exhaustive, V. D. Maus, *La pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 2^e éd., 1982. On se reportera, par ailleurs, avec profit à : P. Avril, *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, 1987 et J. Chapsal, *La vie politique sous la V^e République*, 2 t., PUF, 3^e éd., 1987.

2. François Mitterrand est, à ce jour, le seul chef d'Etat élu, à deux reprises, au suffrage universel *direct*. Le général de Gaulle avait été choisi, en 1958, par un collège d'élus, avant de recevoir l'onction populaire en 1965.

2 / *Liste des Gouvernements**Présidence du général de Gaulle*1^{er} mandat

1. Michel Debré : 8 janvier 1959 - 14 avril 1962.
2. Georges Pompidou (I) : 14 avril 1962 - 28 novembre 1962.
3. Georges Pompidou (II) : 28 novembre 1962 - 8 janvier 1966.

2^e mandat

4. Georges Pompidou (III) : 8 janvier 1966 - 10 avril 1967.
5. Georges Pompidou (IV) : 10 avril 1967 - 10 juillet 1968.
6. Maurice Couve de Murville : 10 juillet 1968 - 20 juin 1969.

Présidence de Georges Pompidou

7. Jacques Chaban-Delmas : 20 juin 1969 - 5 juillet 1972.
8. Pierre Messmer (I) : 5 juillet 1972 - 2 avril 1973.
9. Pierre Messmer (II) : 2 avril 1973 - 27 février 1974.
10. Pierre Messmer (III) : 27 février 1974 - 27 mai 1974.

Présidence de Valéry Giscard d'Estaing

11. Jacques Chirac (I) : 27 mai 1974 - 25 août 1976.
12. Raymond Barre (I) : 25 août 1976 - 28 mars 1977.
13. Raymond Barre (II) : 28 mars 1977 - 3 avril 1978.
14. Raymond Barre (III) : 3 avril 1978 - 21 mai 1981.

*Présidence de François Mitterrand*1^{er} mandat

15. Pierre Mauroy (I) : 21 mai-22 juin 1981.
16. Pierre Mauroy (II) : 22 juin 1981 - 22 mars 1983.
17. Pierre Mauroy (III) : 22 mars 1983 - 17 juillet 1984.
18. Laurent Fabius : 17 juillet 1984 - 20 mars 1986.
19. Jacques Chirac (II) : 20 mars 1986 - 10 mai 1988.
20. Michel Rocard (I) : 10 mai-23 juin 1988.

2^e mandat

21. Michel Rocard (II) : 23 juin 1988 - ...

Le Gouvernement Debré détient le record de longévité de la République, et Georges Pompidou, celui de la durée de Premier ministre, présentement.

3 / L'Assemblée nationale

Dates des élections	Législature	Mode de scrutin	Nombre de sièges	Président
23/30-11-1958	I : 9-12-1958- 9-10-1962	Scrutin majoritaire uninominal à 2 tours (ord. 13-10-1958)	579	J. Chaban-Delmas (UNR)
18/25-11-1962 <i>après dissolution</i>	II : 6-12-1962 3-4-1967	Id.	482	J. Chaban-Delmas (UNR-UDT)
5/12-3-1967	III : 3-4-1967 30-5-1968	Id.	486	J. Chaban-Delmas (UD)
23/30-6-1968 <i>après dissolution</i>	IV : 11-7-1968- 2-4-1973	Id.	487	J. Chaban-Delmas (11-7-1968 - 25-6-1969) A. Peretti (25-6-1969 - 2-4-1973)
4/11-3-1973	V : 2-4-1973 - 2-4-1978	Id.	490	E. Faure (app. UDR)
14/21-3-1978	VI : 2-4-1978 - 22-5-1981	Id.	491	J. Chaban-Delmas (RPR)
14/21-6-1981 <i>après dissolution</i>	VII : 7-7-1981 - 1er-4-1986	Id.	491	L. Mermaz (PS)
16-3-1986	VIII : 2-4-1986 - 14-5-1988	RP (loi du 10 juillet 1985)	577	J. Chaban-Delmas (RPR)
5/12-6-1988 <i>après dissolution</i>	IX : 23-6-1988 - ...	Scrutin majoritaire uninominal à 2 tours (loi du 11 juillet 1986)	577	L. Fabius (PS)

Dans le cadre du scrutin majoritaire une condition d'accès au ballottage a été modifiée : la loi du 29-12-1966 fixe le seuil à 10 % des électeurs inscrits, puis celle du 19-7-1976 à 12,5 % (art. L. 162 du code électoral). La loi du 24-11-1986 a procédé à la délimitation des circonscriptions, selon le critère essentiellement démographique dégagé par le Conseil constitutionnel (CC) (*Nouvelle-Calédonie*, 8-8-1985).

4 / Le Sénat

Après que le Sénat eut été formé par les membres du Conseil de la République, de 1946 (art. 91 C), il a été procédé à son renouvellement *total*, le 26-4-1959. Gaston Monnerville (CD) a été porté à sa présidence, le 28. A l'occasion des renouvellements partiels, selon le rythme triennal, Alain Poher (UCPD), lui a succédé le 2-10-1968. Toutefois, à la faveur de l'*intérim*

de la présidence de la République, André Méric (s) a été Président provisoire du 29-4- au 19-6-1974 et Etienne Dailly (GD) entre le 3-4 et 24-5-1974. Les effectifs du Sénat ont été portés de 309 sièges, en 1959, à 322 en 1989. (LO des 16-7-1976 et 17-6-1983). Ils sont répartis entre les séries A, B, C (art. LO 276 du code électoral).

5 / Le Congrès du Parlement

Réunions	Ratification de projets de révision	Président	Lois constitutionnelles
20-12-1963	Art. 28 C (dates des sessions parlementaires)	J. Chaban-Delmas	30-12-1963
21-10-1974	Art. 61, al. 2 C (élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel)	E. Faure	29-10-1974
14-6-1976	Art. 7 C (décès ou empêchement d'un candidat à la présidence de la République)	E. Faure	18-6-1976

Deux projets de révision votés par les assemblées, en octobre 1973 et 1974 sont présentement *différés* et non point abandonnés, en raison du principe de *non-caducité* : l'un relatif à l'article 6 (mandat présidentiel ramené à cinq ans), l'autre à l'article 25 (suppléance parlementaire).

6 / Composition actuelle du Conseil constitutionnel

Dates de nomination	Autorités de nomination		
	Président de la République	Président du Sénat	Président de l'Assemblée nationale
Février 1983	Daniel Mayer	Léon Jozeau-Marigné	Pierre Marcilhacy (décédé le 6-7-1987) Francis Viéville (nommé le 17-7-1987)
Février 1986	Robert Badinter (président)	Maurice-René Simonnet (décédé le 21-8-1988) Jacques Latscha (nommé le 29-8-1988)	Robert Fabre
Février 1989	Maurice Faure	Jean Cabannes	Jacques Robert

Le Conseil constitutionnel a été présidé successivement par : Léon Noël (1959-1965) ; Gaston Palewski (1965-1974) ; Roger Frey (1974-1983) ; Daniel Mayer (1983-1986) et Robert Badinter depuis lors. Le renouvellement se déroule courant février, mais l'entrée en fonction est fixée au 4 mars suivant.

Les anciens Présidents de la République, à l'exception de Vincent Auriol et de René Coty, n'ont pas siégé, à ce jour, au Conseil. Concernant la situation de Valéry Giscard d'Estaing, élu député, en 1984, la décision *Puy-de-Dôme*, 2^e, du 7-11-1984, rendue par le CC, se borne à constater que le mandat parlementaire *fait obstacle* à ce qu'il y siége, sans se prononcer sur le point de savoir s'il en résultait une suspension ou une interruption de sa qualité de membre de droit.

7 / La présidence du Conseil économique et social

Emile Roche (1959-1974).
Gabriel Ventejol (1974-1987).
Jean Mattéoli (1987-...).

II. L'APPLICATION DES ARTICLES DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958³

Préambule. — Incorporé dans le principe de constitutionnalité (cc, *Liberté d'association* 17-7-1971). La *tradition républicaine*, à laquelle les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République s'identifient (*Loi d'amnistie*, 20-7-1988), a été explicitée, à l'heure actuelle par le juge constitutionnel : liberté d'association (17-7-1971) ; liberté d'aller et venir (12-1-1977) ; libertés de l'enseignement et de conscience (23-11-1977) ; indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur (20-1-1984) ; droits de la défense (2-12-1976) ; individualisation des peines (22-11-1978) ; existence et compétence des juridictions administratives (22-7-1980 et 23-1-1987).

ART. 2. — Les principes sur lesquels la République repose et, d'une manière générale, les libertés publiques sont placés, entre autres, sous la protection du chef de l'Etat : déclarations de Valéry Giscard d'Estaing, 17-1-1977 et de François Mitterrand, 29-3-1986.

ART. 3. — Elu de la nation, le Président de la République peut revendiquer la qualité de *représentant*. En revanche, les membres du Parlement européen ne participent pas à l'exercice de la souveraineté nationale (cc, 30-12-1976).

ART. 4. — Dans son prolonge-

ment, l'art. 7 de la loi du 11-3-1988 relative à la transparence financière de la vie politique, aménage le financement des partis politiques.

ART. 5. — Les missions du Président de la République s'ordonnent autour de l'idée qu'il est, tout à la fois, *arbitre et responsable* ; selon François Mitterrand (*Lettre à tous les Français*, 1988). En outre, il possède la qualité d'*interprète* de la Constitution, ainsi qu'il ressort de la période de *cohabitation*, par exemple. V. l'art. 13 C.

ART. 6. — Le projet de quinquennat, déposé à l'initiative de Georges Pompidou et voté par les assemblées en octobre 1973, demeure inachevé, faute de ratification.

ART. 7. — Le seul article ayant fait l'objet d'une double révision (loi référendaire du 6-11-1962 et LC du 18-7-1976). Le changement de collège électoral du chef de l'Etat a bouleversé, pour l'essentiel, la Ve République. La LO du 6-11-1962 a été complétée par celle du 11-3-1988 qui organise la transparence et le financement de l'élection présidentielle.

V. *Liste des Présidents de la République (supra)*.

ART. 8. — La nomination discrétionnaire du Premier ministre par le chef de l'Etat (al. 1^{er}) s'ac-

3. Il est expédient, dans une mise en perspective, de se reporter aux travaux préparatoires (TP) de la Constitution publiés par les soins du Comité national, constitué à cet effet, en 1984. A ce jour, deux volumes ont été publiés : de l'avant-projet du 29-7-1958 au projet du 21-8-1958, La *Documentation française*, 1987 et 1988.

compagne d'une rencontre de volontés entre eux, pour la désignation des autres membres du Gouvernement (al. 2). Tandis que le Premier ministre est révoqué par le Président, en logique présidentiale (tels G. Pompidou, en 1968, J. Chaban-Delmas en 1972), il s'impose à ce dernier à l'opposé, en logique parlementariste (J. Chirac, en 1986).

V. *Liste des Gouvernements (supra)* et art. 49 et 50 C.

ART. 9. — De manière inédite, le décret du 22-3-1983 portant nomination des membres du 3^e Gouvernement Pierre Mauroy lie les qualités de ministre à celle de participant au conseil des ministres, à la manière d'une tautologie. Les secrétaires d'Etat n'y sont conviés que ponctuellement sur les matières relevant de leurs attributions. Le mimétisme institutionnel a imposé ultérieurement ce précédent.

ART. 10, al. 2. — La *demande d'une nouvelle délibération* de la loi a été présentée, pour la première fois, par François Mitterrand, le 13-7-1983 (loi sur l'exposition universelle), afin de surmonter un *imbroglio* juridique, et ensuite, le 9-8-1985, pour tirer les conséquences d'une décision rendue, la veille, par le CC, à propos de la Nouvelle-Calédonie.

ART. 11. — Au-delà de vaines controverses relatives à son champ d'application en 1962 et 1984 (V. *TP*, II et art. 89), le *référendum législatif* a été utilisé 6 fois : sous le général de Gaulle, le 8-1-1961 (autodétermination des populations algériennes) ; le 8-4-1962 (approbation des accords d'Evian

consacrant l'indépendance de l'Algérie) ; le 28-10-1962 (modification des art. 6 et 7 C notamment) et le 27-4-1969 (modification des art. 72, 74, 89 C, entre autres, relatifs à la création de régions et à la rénovation du Sénat). Cette dernière votation échoua, entraînant sur-le-champ la démission du chef de l'Etat ; sous Georges Pompidou, cette procédure a été mise en œuvre le 23-4-1972 concernant l'autorisation de ratifier le traité d'élargissement de la CEE ; François Mitterrand a soumis aux électeurs le 6-11-1988, un projet de loi destiné à préparer l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie. Ces deux dernières consultations n'ont pas revêtu un caractère plébiscitaire comme jadis. Le référendum néo-calédonien est, au surplus, le premier ressortissant à l'initiative *gouvernementale*. Le 30-6-1984, le Sénat, pour la première fois, a voté une proposition référendaire (projet Savary sur l'enseignement privé). L'AN refusa d'y donner suite, le 6-7 suivant. De façon inusitée, le peuple a accordé, sur ce fondement, une habilitation législative au Président de la République en vue de l'application des accords d'Evian (art. 2 de la loi du 12-4-1962). Le CC décline sa compétence en vue d'apprécier la conformité d'une loi référendaire à la Constitution (6-11-1962).

V. Art. 60 C.

ART. 12, al. 1^{er}. — La dissolution de l'AN a été prononcée à 4 reprises : les 9-10-1962 et 30-5-1968 par le général de Gaulle et les 22-5-1981 et 14-5-1988 par François Mitterrand.

Al. 3. L'Assemblée doit disposer d'un délai de quinze jours en vue de procéder à son installation. La IX^e législature, ouverte le 23-6-1988, dans le cadre de la session ordinaire (art. 28 C), a été prolongée de droit jusqu'au 7-7, à cet effet.

ART. 13. — De l'expérience de la *coexistence*, il résulte que le Président de la République dispose du pouvoir *discrétionnaire* de signer ou non les projets d'ordonnance. François Mitterrand s'y est refusé à trois fois : le 14-7-1986 (modalités des privatisations) ; le 2-10-1986 (découpage électoral de l'AN) et le 17-12-1986 (aménagement du temps de travail).

ART. 14. — En sa qualité de chef des armées, la décision d'engager l'arme nucléaire appartient au Président de la République, selon les modalités fixées par le décret du 14-1-1964.

ART. 16. — Par une décision du 23-4-1961, le général de Gaulle a mis en œuvre cette *dictature constitutionnelle*, afin de s'opposer à une insurrection militaire (le *putsch* d'Alger). Il y renoncera le 29-9 suivant. Au total, les 18 décisions prises ont été à l'origine d'une *suspension* de la Constitution. A exorciser.

ART. 18. — *Messages au Parlement* délivrés par : le général de Gaulle, 15-1-1959 (entrée en fonctions) ; 25-4-1961 (recours à l'art. 16 C) ; 20-3-1962 (fin du conflit algérien) ; 2-10-1962 (décision de soumettre au référendum la modification du mode d'élection du Président de la République) ; 11-12-1962 (à la seule AN à l'ouverture de la législature) ; Georges

Pompidou, 25-6-1969 (entrée en fonctions) ; 5-4-1972 (décision de soumettre au référendum un projet de loi portant autorisation de ratifier le traité d'élargissement de la CEE) ; 3-4-1973 (ouverture de la législature) ; Valéry Giscard d'Estaing, 30-5-1974 (entrée en fonctions) ; François Mitterrand, 8-8-1981 (entrée en fonctions et interprétation *présidentialiste* de la V^e République) ; 8-4-1986 (début de la législature et interprétation *parlementariste* des institutions consécutive à la *cohabitation*), 25-6-1986 (centenaire de la naissance de Robert Schuman) ; 26-10-1988 (décision de soumettre au référendum un projet de loi relatif à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie).

ART. 19. — A interprétation *variable* selon la logique des institutions : le *présidentialisme* efface au profit du Président le *distinguo* (déclaration du général de Gaulle, 31-1-1964, message de François Mitterrand, 8-7-1981) ; le *parlementarisme* lui restitue l'authenticité (déclaration de Jacques Chirac, 20-3-1986).

ART. 20. — Sous réserve des responsabilités particulières du Président de la République, devenu une réalité avec le Gouvernement Jacques Chirac II (mars 1986 - mai 1988), au cours de la période dite de *cohabitation*.

ART. 21, *al. 1^{er}*. — Remembrement du pouvoir réglementaire sous cet aspect, par suite de l'évanescence du pouvoir réglementaire *autonome* de l'art. 37, *al. 2 C* (cc, *Blocage des prix et des revenus*, 30-7-1982).

Al. 4. — Georges Pompidou et

Pierre Messmer ont suppléé le chef de l'Etat dans la présidence d'un conseil des ministres, réuni à l'hôtel de Matignon, respectivement les 24-4- et 30-9-1964, et le 14-2-1973.

De façon inédite, une circulaire de Michel Rocard du 25-5-1988 définit, sous forme d'un code de déontologie de l'action ministérielle, l'art de gouverner.

ART. 23. — La suppléance parlementaire serait-elle incontournable ? Deux tentatives de réforme ont échoué : la révision constitutionnelle, en octobre 1974, n'a pas été soumise au Congrès ; une LO a été frappée de non-conformité, par le CC, le 5-7-1977.

ART. 24. — Le bicamérisme institué est, en principe *inégalitaire* (art. 45 *in fine* et 49 C). Toutefois, il devient *égalitaire* concernant la proposition référendaire (art. 11) ; la mise en accusation du Président de la République ou d'un membre du Gouvernement devant la Haute-Cour de justice (art. 68), ainsi que le vote des LO relatives au Sénat (art. 46) et des LC (art. 89).

ART. 25. — La LO du 30-12-1985 innove en limitant à un mandat local ou fonction électorale, le cumul avec le mandat parlementaire (art. LO 141 du code électoral).

V. *Assemblée nationale et Sénat* (*supra*).

ART. 26, *al. 2*. — La mise en accusation d'un membre du Gouvernement devant la Haute Cour de justice (art. 68, *al. 2*) élu député entre-temps, vaut levée de l'immunité parlementaire (précédent de Christian Nucci, AN et Sénat, 1987).

Al. 4. — La suspension de la détention ou de la poursuite d'un parlementaire s'étend jusqu'à la fin de son mandat, et non de la session (jurisprudence Dardel, Sénat, 1977).

ART. 27, *al. 1^{er}*. — L'oubli du caractère *représentatif* du mandat parlementaire a été l'une des causes au refus du général de Gaulle de réunir, en 1960, le Parlement en session extraordinaire (lettre du 18-3-1960 au président de l'AN).

Al. 2. — L'assemblée de serruriers a eu raison de l'obligation du vote personnel, avec la caution du CC (23-1-1987).

ART. 29. — La convocation résulte, ordinairement, de la demande formulée par le Premier ministre (40 fois depuis 1958). En revanche, une seule démarche des députés a abouti (décret du 14-3-1979).

La plus longue session s'est déroulée du 2-7- au 12-9-1984. Elle a coïncidé, de façon inhabituelle, avec un changement de Gouvernement.

ART. 30. — D'une interprétation littérale, il résulte que le Président de la République dispose du pouvoir d'apprécier le bien-fondé de la convocation de la session extraordinaire et de la fixation de son ordre du jour (lettre du 18-3-1960 du général de Gaulle, communiqué de François Mitterrand, 16-12-1987).

ART. 34. — Par suite de l'interprétation généreuse du CC (RATP, 27-11-1959 ; *blocage des prix et des revenus*, 30-7-1982) a cessé d'exister *de facto*. La révolution juridique concerne, en fait, la condi-

tion *faillible* de la loi, non son domaine d'intervention. La LO visée *in fine* est devenue *superfétatoire*. Une tentative a échoué (cc, *Finances de la sécurité sociale*, 7-1-1988).

ART. 37, *al. 1^{er}*. — Le pouvoir réglementaire a été limité à sa plus simple expression (cc, *Blocage des prix et des revenus*, 30-7-1982).

Al. 2. — La procédure de la *délégalisation* ou du *déclassement* s'analyse en une modalité de *réappropriation* autorisant le Gouvernement, le moment venu à délimiter le domaine de la loi (décision précitée).

ART. 38. — L'habilitation législative, limitée à la loi *ordinaire* (cc, 5-1-1982), s'interprète *restrictivement* (*Territoire français des Afars et des Issas*, 12-1-1977 ; *Privatisation 25/26-6*; *Circonscriptions électorales de l'AN*, 1^{er}/2-7).

Une application diversifiée, à titre d'exemple, en a été donnée : problèmes de l'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, loi du 4-2-1982) ; incorporation du droit communautaire (loi du 14-12-1964) ; acquis sociaux (réorganisation de la sécurité sociale, loi du 22-6-1967 ; retraite à 60 ans, durée hebdomadaire du travail, loi du 6-1-1982) ; maintien de l'ordre en Algérie (loi du 4-2-1960) ; privatisation (loi du 2-7-1986) ; rétablissement du régime électoral de l'AN (loi du 11-7-1986).

La ratification *explicite* des ordonnances reste *exceptionnelle* (Sécurité sociale, loi du 31-7-1968 ; acquis sociaux, loi du 31-5-1983). Quant à la ratification *implicite*, elle résulte d'une loi qui, sans [l']avoir pour objet direct, l'im-

plique nécessairement (cc, *Conseil de la concurrence*, 23-1-1987).

Une utilisation *conjuguée* des art. 38 et 49, al. 3 C s'est présentée (Sécurité sociale en 1967 ; privatisation et découpage électoral en 1986).

ART. 39. — A l'examen révèle une fausse symétrie, en raison du faible aboutissement législatif des propositions de loi (4,8 % sous la VII^e législature). L'avancée enregistrée sous la *cohabitation* (18,9 %) étant l'exception qui confirme la règle. Le droit d'amendement tient lieu de *substitut* à l'initiative parlementaire, pour une part importante, en tant que technique d'obstruction pour l'opposition ou de participation à l'action gouvernementale, pour la majorité.

ART. 40. — L'irrecevabilité financière présente un *caractère absolu* et doit faire l'objet d'un *examen systématique* par les instances parlementaires (cc, 14-6-1978). Elle ne peut être, en conséquence, invoquée, pour la première fois, devant le juge (20-7-1977). Elle vise, en fait, les amendements d'origine parlementaire.

V. Rapport Goux, AN, n° 1922, 1983.

ART. 41. — Le caractère *relatif* de l'irrecevabilité constitutionnelle (cc, 26-4-1979) est à l'origine de sa *dégénérescence*. Cette première ligne de défense du domaine réglementaire a été emportée, par la montée du flux législatif (cc, 30-7-1982). En revanche, elle demeure opposable en cas d'habilitation législative obtenue par le Gouvernement (art. 38 C).

ART. 43. — Son application se

détourne de la volonté exprimée par le pouvoir constituant : l'examen d'un texte de loi est confié, en principe, à une commission permanente et de façon exceptionnelle à une commission spéciale.

ART. 44, *al. 1^{er}*. — *Corollaire* de l'initiative législative, le droit d'amendement peut s'exercer, en principe, à chaque stade de la procédure législative (cc, 12-1-1989). Toutefois, les modifications qui en résultent ne doivent pas être ni *sans lien* avec le texte en cours de discussion (*Amendement tour Eiffel*, 13-12-1985), ni dépasser par son objet et sa portée les *limites inhérentes* à son exercice (*Loi de finances pour 1987*, 29-12-1986 et *Amendement Séguin*, 23-1-1987).

Al. 2. — Participe à la police des amendements, en écartant les amendements dits de *séance*.

Al. 3. — Le vote bloqué (de préférence *unique*) autorise le Gouvernement à opérer un *tri* parmi les amendements, sans mettre en jeu, comme avant 1958, sa responsabilité politique (cc, 15-1-1960). Il déroge au principe de la spécialité des votes et procure un faible gain de temps dans la délibération.

ART. 45. — Le bicamérisme emprunte normalement la voie de la CMP. Cette dernière ne peut proposer un texte que portant sur les dispositions qui demeurent en discussion (cc, *Loi de finances rectificative pour 1976*, 28-12-1976). Toutefois, il est loisible au Gouvernement de remettre en cause, au moyen d'amendements, un accord réalisé en CMP (*Loi de finances pour 1987*, 29-12-1986) jusqu'à la dernière lecture par l'AN.

Le bicamérisme égalitaire s'est présenté sous la VIII^e législature, à l'opposé de la VII^e marquée par la multiplication du *dernier mot* donné aux députés (140 fois, soit 26,2 % des cas).

ART. 46. — Les LO visées par la Constitution (au nombre de 16), ont été prises par voie d'ordonnance (art. 92 C), sauf celle visée à l'art. 34 *in fine* (*supra*). Elles bénéficient d'un domaine protégé (cc, *Français de l'étranger*, 28-1-1976, *Polynésie française*, 30-8-1984), mais ne sauraient être l'objet d'une habilitation au Gouvernement (art. 38 C) (5-1-1982).

Les LO relatives au Sénat, placcées sous le signe du bicamérisme égalitaire se définissant comme celles qui ont pour objet, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant ce dernier (10-7-1985).

ART. 47. — La loi de finances de l'année est la seule, en droit positif, dont la discussion est enfermée dans un délai préfix, de façon à obtenir, en temps utile, l'intervention des mesures nécessaires à la continuité de la vie nationale (cc, 30-12-1979). La première partie de ladite loi doit être votée préalablement à la seconde (*Loi de finances pour 1980*, 24-12-1979).

ART. 48, *al. 1^{er}*. — La fixation de l'ordre du jour *prioritaire* par le Gouvernement (en concertation avec sa majorité, dans les faits), implique le pouvoir subséquent de le modifier. L'absence du rapport de la commission saisie au fond ne met pas obstacle à l'inscription à l'ordre du jour d'un texte de loi (précédent de la loi sur les fileaux sociaux en 1960, à l'AN).

Toutefois, une *convention constitutionnelle* veut que l'assemblée soit maîtresse de ses *horaires* (précédent créé par le Sénat, en juillet 1984).

Al. 2. — Les *questions au Gouvernement* se sont substituées aux questions orales initiales, en 1974 à l'AN et en 1982 au Sénat, en vertu d'une *convention constitutionnelle*.

ART. 49, *al. 1^{er}*. — L'engagement de responsabilité, à l'initiative du Premier ministre, après délibération du conseil des ministres (Gouvernements M. Debré, 15-1-1959 ; G. Pompidou, 26-4-1962 ; P. Mauroy, 8-7-1981, notamment), est à distinguer de la *déclaration* (art. 132 RAN) suivi d'un débat, *qui n'est pas sanctionné par un vote* (Gouvernements G. Pompidou, 8-1-1966 ; P. Messmer, 5-7-1972 ; M. Rocard, 29-6-1988, par ex.).

Al. 2. — A l'exception de la motion votée le 5-10-1962 à l'encontre du Gouvernement Pompidou, cette procédure a été neutralisée à compter de ce moment, par la logique majoritaire. Elle relève du *baroud d'honneur*. Elle a été utilisée, la première fois, pour retarder l'examen d'un texte de loi (projet Fillioud sur la presse, 9-12-1983).

Al. 3. — La procédure d'adoption de la loi, aussi célèbre que performante, est celle des grandes occasions (loi de programme militaire 1960, réforme de la Sécurité sociale, 1967 ; élection du Parlement européen, 1977 ; nationalisation 1982 et privatisation, 1986 ; liberté de communication, 1986 et 1988, etc.). Elle est destinée autant à placer une majorité de-

vant ses responsabilités qu'à surmonter l'obstruction de l'opposition. Elle peut intervenir en 1^{re} lecture et se combiner avec l'art. 38 C. Le mécanisme a joué à l'état pur (en l'absence du dépôt d'une motion de censure) : Parlement européen, en 1977 ; généraux félons, 1982 ; liberté de communication, 1988.

Al. 4. — Le Sénat a été sollicité, les 10-6-1975 (déclaration de politique étrangère) ; 5-5-1977 (politique générale) ; 11-5-1978 et 15-4-1986 (politique générale à l'ouverture de la législature) et le 15-4-1987 (politique générale).

ART. 50. — Le Président de la République apprécie le moment de l'acceptation de la démission du Gouvernement (précédent créé par le général de Gaulle, en octobre 1962). En attendant, ledit Gouvernement est chargé de l'*expédition des affaires courantes*.

ART. 53, *al. 1^{er}*. — L'autorisation parlementaire a reçu, dans la pratique, une interprétation *large*. La loi d'autorisation relève d'un régime *spécifique* (exclusion de l'initiative parlementaire et du droit d'amendement). Elle représente, en moyenne, par législature, 30 % de la production législative.

Al. 3. — Le *consentement des populations intéressées* (référendum d'autodétermination) englobe l'hypothèse de la *sécession* (cc, *Nouvelle - Calédonie*, 2-6-1987). Cette consultation locale a été organisée à Wallis-et-Futuna (27-12-1959), en Algérie (1^{er}-7-1962), à Djibouti (19-3-1967 et 8-5-1977) ; à Mayotte (8-2-et 11-4-1976) et en Nouvelle-Calédonie (13-9-1987).

ART. 54. — Le cc a été appelé

à statuer, le 19-6-1970, à la demande du Premier ministre, sur les modifications des dispositions budgétaires communautaires ; sur recours du Président de la République, le 30-12-1976 (*élection des membres du Parlement européen*) et le 22-5-1985 (*protocole n° 6 à la convention européenne des droits de l'homme*). A la faveur du vote de la loi d'autorisation d'un engagement international, la saisine du CC, sur ce fondement, est étendue *de facto* aux parlementaires (*Convention franco-allemande d'entraide judiciaire*, 17-7-1980).

Les engagements internationaux ne forment pas une composante du principe de constitutionnalité (15-1-1975).

ART. 56. — V. composition du Conseil constitutionnel (*supra*).

L'organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics (6-11-1962) s'analyse en une juridiction constitutionnelle d'attribution (14-9-1961). Au rebours du gouvernement des juges, le CC ne possède pas un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement (*Interruption volontaire de grossesse*, 15-1-1975). Il incarne l'Etat de droit ou le Gouvernement de la Constitution (G. Vedel).

ART. 58. — Le Conseil constitutionnel est investi d'une double fonction consultative et juridictionnelle. Il se reconnaît, par ailleurs un rôle prospectif (proclamation du 25-5-1974) qui devait être à l'origine de réformes touchant le déroulement de l'élection présidentielle (LC, 18-6-1976 entre autres).

ART. 59. — Le Conseil constitu-

tionnel est juge de l'éligibilité du titulaire et du remplaçant (AN, *Landes*, 1^{re}, 5-7-1973 ; *Seine-Saint-Denis*, 9^e, 8-11-1988). Il statue sur les opérations électorales ayant donné lieu à la proclamation d'un député. La régularité de l'élection s'apprécie, au-delà des comportements électoraux, au regard tant de la norme nationale qu'internationale (AN, *Val-d'Oise*, 5^e, 21-10-1988 et *Seine-Saint-Denis*, 6^e, 8-11-1988). Le Conseil a refusé, à l'heure présente, de procéder, à la faveur d'une décision de réformation, à une inversion du résultat (AN, *Meurthe-et-Moselle*, 1^{re}, 28-6-1978). Il a annulé l'élection d'un sénateur et de 45 députés, dont 10 élus à la représentation proportionnelle (*Haute-Garonne* et *Haute Corse*, 8-7-1986). L'annulation procède soit de la fraude, soit d'une combinaison entre un faible écart de voix et l'existence d'une manœuvre à l'influence déterminante.

ART. 60. — Le Conseil constitutionnel exerce simultanément une fonction consultative (art. 46 de l'ord. du 7-11-1958) et une fonction juridictionnelle s'agissant des opérations référendaires. (*Stéphane Diemert et Cédric Bannel*, 25-10-1988). Il décline sa compétence, en revanche, en ce qui concerne les décrets organisant le référendum (*ibid.*). La consultation locale d'autodétermination (art. 53 *in fine*, C) ne ressortit pas à ses attributions.

ART. 61, *al. 1^{er}*. — Outre l'examen de la LO (3 déclarations de non-conformité : *incompatibilités parlementaires*, 20-1-1972 ; *suppléance parlementaire*, 5-7-1977 et *finances sociales*, 7-1-1988), le CC

a examiné les règlements des assemblées parlementaires (17, 18 et 24-6-1959) et celui du Congrès (20-12-1963), sans les intégrer, cependant, au bloc de constitutionnalité (27-7-1978).

Al. 2. — La saisine *facultative* désormais ouverte à l'opposition parlementaire (LC du 29-10-1974) vise un texte de loi *en instance de promulgation* (CC, 8-11-1976). Le recours par voie d'exception n'est pas, en principe, accueilli (*Monopole de la radiotélévision*, 27-7-1978) sauf à l'occasion de l'examen d'une loi modifiant une loi antérieure (*Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, 25-1-1985) (v. art. 54, *supra*).

Le juge procède à un contrôle *maximal : matériel* (*Liberté d'association*, 16-7-1971) et *formel* (*Taxe professionnelle*, 23-7-1975). Toutefois, il se livre à un contrôle *minimal ou procédural* s'agissant de la loi de règlement (24-7-1985, 16-1-1986) et de la LC. Il décline, enfin, sa compétence à l'égard de la loi référendaire (6-11-1962).

Le juge n'est pas lié par les moyens soulevés par les requérants (technique dite du *considérant-balai*, *Quota féminin*, 18-11-1982). Somme toute, *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* (*Nouvelle-Calédonie*, 23-8-1985).

Al. 3. — L'urgence a été demandée à 2 reprises : en janvier 1982 et 1985, respectivement à l'occasion de l'examen de la 2^e loi de nationalisation et du rétablissement de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie. En pratique, il en est de même, s'agissant de la loi de finances annuelle.

ART. 63. — L'ord. du 7-11-1958

portant LO a été complétée par deux *règlements* adoptés par le CC, pour le contentieux des élections parlementaires (31-5-1959) et des opérations référendaires (5-10-1988). On ne peut que regretter, dans ces conditions, que le contrôle de constitutionnalité soit encore traité par *prétérition*.

ART. 67. — La Haute Cour de justice a été constituée, dans le cadre de l'affaire du *Carrefour du développement*, le 25-6-1987, pour la première fois, sous la V^e République. Jacques Larché (sénateur UREI) a été élu président. Sa commission d'instruction a élu domicile au château de Versailles.

ART. 68, *al. 1^{er}*. — Nonobstant ses dispositions, la responsabilité du Président de la République a été mise en cause, par le peuple : 27-4-1969 : rejet du projet de référendum présenté par le général de Gaulle ; 10-5-1981 : non-réélection de Valéry Giscard d'Estaing à la magistrature suprême.

Al. 2. — Christian Nucci (ancien ministre de la coopération de 1982 à 1986) a été mis en accusation par les assemblées, les 7-10- et 10-12-1987. Ce qui était, à ce jour, sans précédent. *Les faits intéressants la vie politique du pays*, tenus par un ministre, ressortissent à la compétence de la Haute Cour (Cass. crim., *Jack Ralite*, 30-5-1986).

ART. 69. — La tentative d'incorporation ayant été repoussée par le peuple, le 27-4-1969, le Conseil économique et social ne possède pas la qualité d'assemblée parlementaire. Son règlement est approuvé par décret du Président de la République (15-11-1985).

ART. 71. — La composition du CES a été actualisée par la LO du 27-6-1984 portant modification de l'ord. du 29-12-1958.

ART. 72. — La liste des collectivités territoriales a été complétée avec les régions (loi du 10-7-1985) ; les collectivités territoriales de Mayotte (loi du 24-12-1976) et de Saint-Pierre-et-Miquelon (loi du 11-6-1985).

ART. 74. — Les TOM peuvent se réclamer du principe de la libre détermination des peuples, en un mot, du droit de sécession (al. 2 du préambule de 1958) : CC : *Référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie*, 2-6-1987.

ART. 77 à 88. — La défunte Communauté franco-africaine et malgache est à l'origine de leur abrogation *de facto* (lettre de M. Debré à Gaston Monnerville, président du Sénat de la Communauté, 16-3-1961 et déclaration du général de Gaulle, le 11-4-1961).

Il est toutefois à noter que la procédure *spéciale* de révision (art. 85 C) a été utilisée pour l'adoption de la LC du 4-6-1960, qui a achevé le processus de décolonisation.

ART. 89. — La procédure de révision a été menée à son terme, à trois reprises : LC des 30-12-1963, 29-10-1974 et 18-6-1976 (v. *Congrès du Parlement*).

En revanche, elle a été *limitée*, à l'heure présente, au vote des assemblées, s'agissant de la réduction de la durée du mandat présidentiel (art. 6 C), (octobre 1973), et de la réforme de la suppléance parlementaire (art. 25 C) (octobre 1974). Reste qu'elle a échoué, par suite du refus du Sénat, en juillet et septembre 1984, d'approuver une extension du champ d'application du référendum aux *garanties fondamentales des libertés publiques* (art. 11 C).

Le Président Mitterrand admet que la révision peut désormais être opérée, eu égard aux précédents de 1962 et de 1969, par la voie de l'art. 89 C ou celle de l'art. 11. En ce cas, il serait préférable que la consultation fût éclairée par un large débat parlementaire (cette *Revue*, n° 45, 1988, p. 138).

La LC est la seule matière où le Président de la République participe à la formation de la loi.

Les énarques au Gouvernement et au Parlement

DIDIER MAUS*

A l'occasion de la présentation du numéro spécial de la revue *ENA mensuel* consacré à « 30 ans de la V^e République »¹, l'Association des anciens élèves de l'École nationale d'Administration a rendu public un document recensant la présence des anciens élèves de l'ENA dans les fonctions politiques : présidence de la République, Gouvernement, Parlement. Compte tenu de tout ce qui a été dit et écrit sur l'envahissement de notre vie politique par l'énarchie il paraît intéressant d'offrir cette recension aux lecteurs de *Pouvoirs* et de leur en signaler quelques traits significatifs. Il ne s'agit nullement d'un enquête sociologique approfondie mais simplement de la publication de quelques données susceptibles d'éveiller l'intérêt et la curiosité des chercheurs.

De ses origines au 15 janvier 1989 l'École nationale d'Administration a fourni à la V^e République un Président de la République (M. Valéry Giscard d'Estaing), 50 ministres (dont deux premiers), 70 députés (dont un président de l'Assemblée nationale) et 7 sénateurs.

Si statistiquement 71 % des députés ENA ont pu devenir ministres cela ne signifie pas que tous les ministres ENA étaient auparavant députés. En réalité il existe quelques ministres qui n'ont jamais eu de fonctions parlementaires (par ex. Thierry de Beaucé, Claude Cheysson, René Lenoir, et Roger Fauroux), ainsi que des ministres qui ont acquis ensuite un mandat électif (Jean-Pierre Fourcade devenu sénateur en 1977, Jean François-Poncet devenu sénateur en 1983)². Il n'empêche que sur les 70 députés

* ENA, 1973.

1. *ENA mensuel*, numéro spécial, octobre 1988 (en vente au siège de l'Association des anciens élèves de l'ENA, 13, rue de l'Université, 75007). Cette brochure de 96 pages est organisée en quatre parties : « La naissance de la Constitution », « Les institutions politiques », « Les institutions administratives », « Ce qui a changé ». Elle a été préparée sous la direction de Jean-Charles Savignac et comprend des contributions très éclectiques et pluralistes des plus grands noms de la vie politique et de l'Université.

2. On peut noter qu'ils sont l'un et l'autre devenus président de commission, le premier en 1983, le second en 1986. En outre, M. Jacques Larché est également président de commission depuis 1983.

31 seulement n'ont pas encore eu le plaisir de goûter aux charmes de la fonction ministérielle. Compte tenu de leur âge et de leurs engagements politiques et à condition de faire un pari sur une alternance politique dans les décennies à venir rien n'est encore perdu. Une analyse plus fine montre que très peu de députés de la majorité 1959-1981 ne sont pas devenus ministres. En clair les députés ENA constituent un vivier de ministres, sous réserve des conjonctures politiques.

Alors que le premier ENA à entrer à l'Assemblée nationale a été M. Giscard d'Estaing en 1956 il a fallu attendre 1977 pour que Jean-Pierre Fourcade et Jacques Larché prennent place au Luxembourg³. Cette situation témoigne des particularismes du recrutement sénatorial, de la nécessité de posséder un bon enracinement local pour y accéder et sans doute d'un moindre attrait — au moins dans un premier temps — des ENA pour les fonctions locales⁴.

La répartition des députés ENA par promotion montre que toutes les promotions de 1947 à 1980 sont représentées sauf cinq. Certaines le sont même avec force puisque les promotions 1948, 1956, 1966, 1968, 1972, 1973 et 1980 comptent chacune quatre représentants du peuple. Pour la petite histoire on relève que dans la IX^e législature (1988-...) se retrouvent quatre élus de la promotion 1968 (Jean-Michel Belorgey, René Couanau, Alain Lamassoure et Antoine Rufenacht), ainsi que les benjamins de la promotion 1980 (Frédérique Bredin, François Hollande, Ségolène Royal et Michel Sapin)⁵.

La répartition des ministres ENA donne une image du même type avec des pointes pour les promotions 1948 et 1956 (cinq ministres à chaque fois) et, dans les promotions récentes un avantage à la promotion 1973 avec Laurent Fabius, François Léotard et Gérard Longuet. On ne sera pas étonné que sauf la présence assez éphémère de Philippe de Villiers (promotion 1978) dans le Gouvernement Chirac II la promotion 1973 soit la dernière à avoir compté des ministres. Le phénomène de l'âge joue un certain rôle. Dans quelques années, à représentation politique constante, la promotion 1980 a quelques chances de prendre le relais.

Il est difficile de savoir si la concentration des députés ou des ministres sur telle ou telle promotion relève du hasard ou de l'explication rationnelle.

3. On remarque d'ailleurs que la fonction de président du Sénat est la seule des quatre plus hautes fonctions de la République à n'avoir pas encore été occupée par un ENA. Heureusement le président Poher est issu de l'administration des Finances. Ceci compense cela.

4. Parmi les curiosités signalons que M. Michel Poniatowski se retrouve, après le décès de M. Salvi en janvier 1989, le seul ENA à avoir siégé dans les deux assemblées. De plus il a occupé des fonctions ministérielles.

5. Il est intéressant de remarquer que ce quatuor appartient au Parti socialiste, que trois d'entre eux sont des élus de 1988 et que de plus François Hollande et Ségolène Royal constituent un des seuls vrais ménages de l'Assemblée nationale. Curieuses coïncidences... Dans la promotion 1968 le socialiste Jean-Michel Belorgey se trouve un peu perdu au milieu de trois RPR-UDF.

Peut-être peut-on suggérer que les promotions 1947 et 1948 étaient composées d'hommes qui, au sortir de la guerre et de la Résistance, avaient le sens de l'engagement civique et que les promotions 1972 et 1973 portent les traces des événements de 1968. Rien n'est certain.

L'analyse politique permet de constater que le poids de la domination RPR-UDF⁶ des années 1959-1981 continue à se faire sentir : 28 RPR, 23 UDF, 18 PS et 1 Front national. Il est clair que les ENA se sentent plus à l'aise dans des partis de Gouvernement que dans les partis extrêmes. Il conviendrait de procéder à une enquête détaillée pour savoir si l'engagement en politique constitue pour eux le prolongement de leur engagement dans le service public : « La politique, l'autre façon de servir la République. »

La connaissance des rouages de l'Etat a sans doute conduit les ENA devenus ministres à occuper assez fréquemment les « grands » ministères de souveraineté (finances, intérieur, défense, affaires étrangères...). Des secteurs plus économiques comme l'agriculture, l'équipement ou les affaires sociales leur ont également été confiés. Alain Peyrefitte fut le seul à détenir le beau titre de garde des Sceaux. De façon plus originale on relève que Paul Dijoud fut secrétaire d'Etat aux sports ou Jacques Limouzy chargé des relations avec le Parlement.

L'exercice consistant à considérer les présentes listes comme un corpus significatif a-t-il un sens ? Certainement en tant qu'il symbolise la fusion de l'élite administrative et de l'élite politique. Faut-il, pour autant, en déduire que l'énarchie a tout colonisé ? Le débat demeurera ouvert tant que la République considérera que les vertus et talents des énarques ne leur interdisent pas d'être « également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics »⁷.

30 ans de V^e République

Les Enarques au Gouvernement et au Parlement

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)
1974-1981

MINISTRES

Michel Aurillac (Paul Cambon, 1953)
– Ministre de la coopération (1986-1988)

Jean Bailly (Albert Thomas 1955)
– Secrétaire d'Etat au Commerce (1969-1972)

Edouard Balladur (France-Afrique 1957)

– Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation (1986-1988)

Thierry de Beaucé (Turgot 1968)
– Secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères chargé des relations culturelles internationales (1988)

6. En tenant compte de l'évolution des étiquettes politiques.

7. Chacun aura reconnu l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme.

- Jean Billecoq** (Croix de Lorraine 1948)
 - Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale (1969-1973)
- Jacques Boyon** (Vauban 1959)
 - Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense (1986-1988)
- Camille Cabana** (Blaise Pascal 1964)
 - Ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé de la privatisation (mars-août 1986)
 - Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la réforme administrative (1986-1987), puis des rapatriés et de la réforme administrative (1987-1988)
- André Chandernagor** (Europe 1951)
 - Ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé des affaires européennes (1981-1983)
- Jean Charbonnel** (Guy Desbos 1956)
 - Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, chargé de la coopération (1966-1967)
 - Ministre du développement industriel et scientifique (1972-1974)
- Hervé de Charette** (Montesquieu 1966)
 - Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et du plan (1986-1988)
- Jean-Pierre Chevènement** (Stendhal 1965)
 - Ministre d'Etat, ministre de la recherche et de la technologie (1981-1982)
 - Ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie (1982-1983)
 - Ministre de l'éducation nationale (1984-1986)
 - Ministre de la défense (1988)
- Claude Cheysson** (Croix de Lorraine 1948)
 - Ministre des relations extérieures (1981-1984)
- Jacques Chirac** (Vauban 1959)
 - Secrétaire d'Etat aux affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi (1967-1968)
- Secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances (1968-1971)
 - Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement (1971-1972)
 - Ministre de l'agriculture et du développement rural (1972-1974)
 - Ministre de l'intérieur (1^{er} mars - 27 mai 1974)
 - Premier ministre (27 mai 1974 - 25 août 1976)
 - Premier ministre (1986-1988)
- Jean-François Deniau** (Jean Giraudoux 1952)
 - Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères, chargé de la coopération (1973-1974)
 - Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture et du développement rural (1^{er} mars - 27 mai 1974)
 - Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture (1975-1976)
 - Secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires étrangères (1977-1978)
 - Ministre du commerce extérieur (1978-1980)
 - Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la réforme administrative (1980-1981)
- Paul Dijoud** (Montesquieu 1966)
 - Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (1973-1974)
 - Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement auprès du ministre des affaires culturelles et de l'environnement (mars-mai 1974)
 - Secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail - travailleurs immigrés (juillet 1974)
 - Secrétaire d'Etat aux sports (mai 1977)
 - Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des départements et territoires d'outre-mer (1978-1981)
- François Doubin** (Saint-Just 1963)
 - Ministre délégué auprès du ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire, chargé du commerce et de l'artisanat (1988)

Jacques Douffiagues (Montesquieu 1966)

- Ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé des transports (1986-1988)

Jacques Duhamel (France combattante 1947)

- Ministre de l'agriculture (1969-1971)
- Ministre de la culture (1971-1973)

Laurent Fabius (François Rabelais 1973)

- Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget (1981-1983)

Laurent Fabius (François Rabelais 1973)

- Ministre de l'industrie et de la recherche (1983-1984)

Laurent Fabius (François Rabelais 1973)

- Premier ministre (1984-1986)

Roger Fauroux (Guy Desbos 1956)

- Ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire (1988)

Jean-Pierre Fourcade (Félix Eboué 1954)

- Ministre de l'économie et des finances (1974-1976)

Jean-Pierre Fourcade (Félix Eboué 1954)

- Ministre de l'équipement (1976-29-3-1977)

Jean-François Poncet (Albert Thomas 1955)

- Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères (12 janvier - 27 juillet 1976)

Jean-François Poncet (Albert Thomas 1955)

- Ministre des affaires étrangères (1978-1981)

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)

- Secrétaire d'Etat aux finances (janvier 1959-1962)

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)

- Ministre des finances et des affaires économiques (janvier-avril 1962)

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)

- Ministre des finances et des affaires économiques (avril-novembre 1962)

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)

- Ministre des finances et des affaires économiques (1962-1966)

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)

- Ministre de l'économie et des finances (1969-1974)

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)

- Ministre d'Etat, ministre de l'économie et des finances (1^{er} mars - 27 mai 1974)

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)

- Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications (1974-1975)

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)

- Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la formation professionnelle (juin 1974 - janvier 1976)

Valéry Giscard d'Estaing (Europe 1951)

- Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la qualité de la vie - environnement (janvier-août 1976)

Yves Guéna (France combattante 1947)

- Ministre des postes et télécommunications (1967-1968)

Yves Guéna (France combattante 1947)

- Ministre de l'information (juin-juillet 1968)

Yves Guéna (France combattante 1947)

- Ministre des postes et télécommunications (1968-1969)

Yves Guéna (France combattante 1947)

- Ministre des transports (1973-1974)

Yves Guéna (France combattante 1947)

- Ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (mars-mai 1974)

Michel Jobert (Croix de Lorraine 1948)

- Ministre des affaires étrangères (1973-1974)

Michel Jobert (Croix de Lorraine 1948)

- Ministre d'Etat, ministre du commerce extérieur (1981-1983)

Lionel Jospin (Stendhal 1965)

- Ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (1988)

Pierre Joxe (Albert Camus 1962)

- Ministre de l'industrie (mai-juin 1981)

Pierre Joxe (Albert Camus 1962)

Pierre Joxe (Albert Camus 1962)

- Ministre de l'intérieur et de la décentralisation (1984-1986)

Pierre Joxe (Albert Camus 1962)

- Ministre de l'intérieur (1988)

Alain Juppé (Charles de Gaulle 1972)

- Ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du budget (1986-1988)

Jean-Philippe Lecat (Saint-Just 1963)

- Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement (1972-1973)

Jean-Philippe Lecat (Saint-Just 1963)

- Secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances, ministre de l'information et porte-parole du Gouvernement (mars-mai 1974)

Jean-Philippe Lecat (Saint-Just 1963)

- Ministre de la culture et de la communication (1978-1981)

Pierre Lelong (Dix-huit juin 1958)

- Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications (1974-1975)

René Lenoir (Félix Eboué 1954)

- Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé, chargé de l'action sociale (juin 1974 - mars 1978)

François Léotard (François Rabelais 1973)

- Ministre de la culture et de la communication (1986-1988)

Maurice Ligot (Guy Desbos 1956)

- Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique (1976-1978)

Jacques Limouzy (Dix-Huit Juin 1958)

- Secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat chargé des relations avec le Parlement (1969-1972)

- Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale (1973-1974)

- Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement (1978-1981)

Gérard Longuet (François Rabelais 1973)

- Secrétaire d'Etat puis ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, des P et T et du tourisme, chargé des P et T (1986-1988)

Philippe Malaud (Guy Debos 1956)

- Secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique (1968-1969)

- Secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives (1969-1971)

- Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique (1971-1972)

- Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des services de l'information (1972-1973)

- Ministre de l'information (avril-octobre 1973)

- Ministre de la fonction publique (octobre 1973 - février 1974)

François-Xavier Ortoli (Croix de Lorraine 1948)

- Ministre de l'équipement et du logement (1967-1968)

- Ministre de l'éducation nationale (mai-juillet 1968)

- Ministre de l'économie et des finances (juillet 1968 - juin 1969)

- Ministre du développement industriel et scientifique (1969-1972)

Robert Pandraud (Paul Cambon 1953)

- Ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité (1986-1988)

Alain Peyrefitte (France Combattante 1947)

- Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'information (avril-septembre 1962)

- Ministre des rapatriés (septembre-décembre 1962)

- Ministre de l'information (1962-1966)

- Ministre de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales (1966-1967)

- Ministre de l'éducation nationale (1967-1968)

- Ministre des réformes administratives et du plan (1973-1974)

- Ministre des affaires culturelles et de l'environnement (mars-mai 1974)

- Garde des Sceaux, ministre de la justice (1977-1981)

Michel Poniatowski (Croix de Lorraine 1948)

- Ministre de la santé publique et de la sécurité sociale (1973-1974)

- Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur (1974-1977)

Nicole Questiaux (Albert Thomas 1955)

- Ministre de la solidarité nationale (1981-1982)

Jean-Bernard Raimond (Guy Desbos 1956)

- Ministre des affaires étrangères (1986-1988)

Michel Rocard (Dix-Huit Juin 1958)

- Ministre d'Etat, ministre du plan et de l'aménagement du territoire (1981-1983)

- Ministre de l'agriculture (1983-1985)

- Premier ministre (1988)

Antoine Rufenacht (Turgot 1968)

- Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (1976)

- Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'industrie (1977-1978)
- Philippe Seguin** (Robespierre 1970)
- Ministre des affaires sociales et de l'emploi (1986-1988)
- Jean-Pierre Soisson** (Lazare Carnot 1961)
- Secrétaire d'Etat aux Universités (1974-1976)
- Secrétaire d'Etat à la formation professionnelle (1976)
- Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la qualité de la vie (jeunesse et sports), puis secrétaire d'Etat à la jeunesse aux sports (1976-1977)
- Ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs (1978-1981)

- Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (1988)
- Bernard Stasi** (Vauban 1959)
- Ministre des départements et territoires d'outre-mer (1973-1974)
- Catherine Tasca** (Marcel Proust 1967)
- Ministre délégué auprès du ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire, chargé de la communication (1988)
- Philippe de Villiers** (Pierre Mendès France 1978)
- Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la culture et de la communication (1986 - 22 juin 1987)

DÉPUTÉS⁸

- Pascal Arrighi** (Croix de Lorraine 1948)
- UNR, Corse, 1958
- FN, Bouches-du-Rhône, 1986
- Philippe Auberger** (Jean-Jaurès 1969)
- RPR, Yonne, 1986
- François d'Aubert** (Thomas More 1971)
- UDF, Mayenne, 1978, 1981, 1986, 1988
- Michel Aurillac** (Paul Cambon 1953)
- RPR, Indre, 1978
- Liste UDF/RPR, Indre, 1986
- Jean Bailly** (Albert Thomas 1955) (décédé en 1984)
- UNR, Territoire de Belfort (1963), 1967, 1968
- Edouard Balladur** (France-Afrique 1957)
- RPR, Paris, 1986, 1988
- Jean-Michel Belorgey** (Turgot 1968)
- PS, Allier, 1981, 1986, 1988
- Mario Benard** (Albert Thomas 1960)
- UDR, Var, 1968, 1973
- Frédérique Bredin** (Voltaire 1980)
- PS, Seine-Maritime, 1988
- Pierre Billecoq** (Croix de Lorraine 1948)
- UDR, Nord, 1968, 1973, 1978

- Yvan Blot** (François Rabelais 1973)
- RPR, Pas-de-Calais, 1986
- Jacques Boyon** (Vauban 1959)
- RPR, Ain, 1978, 1986, 1988
- René de Branche** (Marcel Proust 1967) (décédé en 1981)
- UDF/PR, Mayenne, 1978
- Robert de Caumont** (France-Afrique 1957)
- PS, Hautes-Alpes, 1981
- André Chandernagor** (Europe 1951)
- PS, Creuse, 1958, 1962
- FCDS, Creuse, 1967, 1968
- UGDS, Creuse, 1973
- PS, Creuse, 1978, 1981
- Jean Charbonnel** (Guy Desbos 1956)
- UNR, Corrèze, 1962
- UDR, Corrèze, 1968, 1973
- Liste RPR/UDF, Corrèze, 1986, 1988
- Hervé de Charette** (Montesquieu 1966)
- Liste UDF/RPR, Nièvre, 1986
- Liste UDF/RPR, Maine-et-Loire, 1988
- Jean-Pierre Chevènement** (Stendhal 1965)
- UGSD (PS), Territoire de Belfort, 1973
- PS, Territoire de Belfort, 1978, 1981, 1986, 1988

8. Pour chaque député est indiqué, outre sa promotion, son appartenance politique, le ou les départements d'élection et les années d'élection. Les années entre parenthèses indiquent l'accession au mandat en dehors des élections générales (élection partielle, suppléance...).

- Jacques Chirac** (Vauban 1959)
 - UDR, Corrèze, 1967, 1968, 1973
 - RPR, Corrèze, 1978
 - UNM/RPR, Corrèze, 1981
 - Liste RPR/UDF, Corrèze, 1986, 1988
- René Couanau** (Turgot 1968)
 - UDF, Ille-et-Vilaine, 1986, 1988
- Bertrand Cousin** (Jean-Jaurès 1969)
 - RPR, Côtes-du-Nord, 1986
- Jean-François Deniau** (Jean Giraudoux 1952)
 - UDF/PR, Cher, 1978
 - Liste UDF/RPR, Cher, 1986, 1988
- Paul Dijoud** (Montesquieu 1966)
 - RI, Hautes-Alpes, 1967
 - URP, Hautes-Alpes, 1973
 - UDF (PR), Hautes-Alpes, 1978
- Jacques Douffiagues** (Montesquieu 1966)
 - UDF, Loiret, 1978
 - Liste UDF/RPR, 1986
- Jacques Duhamel** (France Combattante 1947) (décédé en 1977)
 - Jura, 1962, 1967, 1968, 1973
- Laurent Fabius** (François Rabelais 1973)
 - PS, Seine-Maritime, 1978, 1981, 1986, 1988
- Charles Fèvre** (Blaise Pascal 1964)
 - UDF (PR), Marne, 1978, 1981, 1986, 1988
- Françoise Gaspard** (André Malraux 1977)
 - PS, Eure-et-Loir, 1981, 1986
- Valéry Giscard d'Estaing** (Europe 1951)
 - RI, Puy-de-Dôme, 1956, 1958, 1962, 1967, 1968
 - UDF, Puy-de-Dôme, 1973
 - UDF/PR, Puy-de-Dôme (1984)
 - Liste UDF/RPR, Puy-de-Dôme, 1986, 1988
- Paul Granet** (Alexis de Tocqueville 1960)
 - UDR, Aube, 1967, 1968
 - URP, Aube, 1973
 - UDF, Aube, 1978
- Yves Guéna** (France combattante 1947)
 - UNR, Dordogne, 1962, 1967
 - UDR, Dordogne, 1968
 - URP, Dordogne, 1973
- RPR, Dordogne, 1978
 - Liste RPR/UDF, Dordogne, 1986
- Guy Guermeur** (Marcel Proust 1967)
 - RPR, Finistère, 1973, 1978
- François Hollande** (Voltaire 1980)
 - PS, Corrèze, 1988
- Henry Jean-Baptiste** (Blaise Pascal 1964)
 - UDF, Mayotte, 1986, 1988
- Lionel Jospin** (Stendhal 1965)
 - PS, Paris, 1981, 1986
 - PS, Haute-Garonne, 1988
- Pierre Joxe** (Albert Camus, 1962)
 - PS, Saône-et-Loire, 1973, 1978, 1981, 1986, 1988
- Alain Juppé** (Charles de Gaulle 1972)
 - RPR, Paris, 1986, 1988
- Alain Lamassoure** (Turgot 1968)
 - Liste RPR/UDF, Pyrénées-Atlantiques, 1986
 - Liste URC/UDF, Pyrénées-Atlantiques, 1988
- Jean-Philippe Lachenaud** (Montesquieu 1966)
 - UDF, Val d'Oise, 1986, 1988
- Jean-Philippe Lecat** (Saint-Just 1963)
 - UDR, Côte-d'Or, 1968, 1973, 1978
- Pierre Lelong** (Dix-Huit Juin 1958)
 - UD V^e, Finistère, 1968
 - UDR, Finistère, 1973
- François Léotard** (François Rabelais 1973)
 - UDF/PR, Var, 1978, 1981, 1986, 1988
- Maurice Ligot** (Guy Desbos 1956)
 - UDR, Maine-et-Loire, 1973, 1978, 1981, 1986, 1988
- Jacques Limouzy** (Dix-Huit Juin 1958)
 - UDR, Tarn, 1967, 1973, 1975
 - RPR, Tarn, 1978, 1986, 1988
- Gérard Longuet** (François Rabelais 1973)
 - UDF (PR), Meuse, 1978
 - UDF, Meuse, 1986, 1988
- Jean-François Mancel** (André Malraux 1977)
 - RPR, Oise, 1978
- Philippe Malaud** (Guy Desbos 1956)
 - RI, Saône-et-Loire, 1968
 - Non inscrit Saône-et-Loire, 1973, 1975

- Georges Mesmin** (Félix Eboué 1954)
 - UDF, Paris, 1973, 1978, 1981, 1986, 1988
- François Ortoli** (Croix de Lorraine 1948)
 - UDR, Nord, 1968
- Robert Pandraud** (Paul Cambon 1953)
 - RPR, Seine-Saint-Denis, 1986, 1988
- Jean-Claude Pasty** (Charles de Gaulle 1972)
 - RPR, Creuse, 1978
- Dominique Perben** (Charles de Gaulle 1972)
 - RPR, Saône-et-Loire, 1986, 1988
- Alain Peyrefitte** (France combattante 1947)
 - UNR, Seine-et-Marne, 1958, 1962, 1967, 1968, 1973
 - RPR, Seine-et-Marne, 1978 (1982), 1986, 1988
- Christian Pierret** (Charles de Gaulle 1972)
 - PS, Vosges, 1978, 1981, 1986, 1988
- Michel Poniatowski** (Croix de Lorraine 1948)
 - RI, Val-d'Oise, 1967, 1968, 1973
- Gérard Prioux** (Guy Desbos 1956)
 - UNR, Seine-et-Oise, 1962
- Nicole Questiaux** (Albert Thomas 1955)
 - PS, Paris, 1981
- Alain Richard** (Thomas More 1971)
 - PS, Val-d'Oise, 1978, 1981, 1986, 1988
- Michel Rocard** (Dix-Huit Juin 1958)
 - PSU, Yvelines (1969)
 - PS, Yvelines, 1978, 1981, 1986, 1988
- Ségolène Royal** (Voltaire 1980)
 - PS, Deux-Sèvres, 1988
- Antoine Rufenacht** (Turgot 1968)
 - RPR, Seine-Maritime (1975), 1986, 1988
- Philippe San Marco** (Simone Weil 1974)
 - PS, Bouches-du-Rhône, 1981, 1986, 1988
- Michel Sapin** (Voltaire 1980)
 - PS, Indre, 1981
 - PS, Hauts-de-Seine, 1986, 1988
- Philippe Seguin** (Robespierre 1970)
 - RPR, Vosges, 1978, 1981, 1986, 1988
- Jean-Pierre Soisson** (Lazare Carnot 1961)
 - RI, Yonne, 1968
 - URP, Yonne, 1973
 - UDF/PR, Yonne, 1978
 - UNM/PR, Yonne, 1981
 - Liste UDF/RPR, Yonne, 1986, 1988
- Bernard Stasi** (Vauban 1959)
 - UDF, Marne, 1968, 1973, 1978, 1981, 1986, 1988
- Michel Suchod** (Simone Weil 1974)
 - PS, Dordogne (1980), 1981, 1988
- Jacques Toubon** (Stendhal 1965)
 - RPR, Paris, 1981, 1986, 1988
- Philippe de Villiers** (Pierre Mendès France 1978)
 - UDF/PR, Vendée (1987), 1988
- Pierre-André Wiltzer** (Marcel Proust 1967)
 - UDF, Essonne, 1986, 1988

SÉNATEURS⁹

- Jean Clouet** (Quarante-Huit 1950)
 - UREI, Val-de-Marne, 1986
- Jean-Pierre Fourcade** (Félix Eboué 1954)
 - Républicain puis UREI, Hauts-de-Seine, 1977
- Jean François-Poncet** (Albert Thomas 1955)
 - GD, Lot-et-Garonne, 1983
- Jacques Larche** (Jean Giraudoux 1952)
 - UREI, Seine-et-Marne, 1977
- Michel Poniatowski** (Coix de Lorraine 1948)
 - UREI, Val-d'Oise (1989)
- Jacques Oudin** (Montesquieu 1966)
 - RPR, Vendée, 1986
- Josselin de Rohan-Chabot** (Stendhal 1965)
 - RPR, Morbihan, 1983

9. Pour chaque sénateur sont indiqués, outre sa promotion, son appartenance politique, le ou les départements d'élection et les années d'élections. Les années entre parenthèses indiquent l'accès au mandat en dehors des élections générales (élection partielle, suppléance...).

Les résultats des élections présidentielles

	Premier tour			Deuxième tour		
	Voix	% ins- crits	% expri- més	Voix	% ins- crits	% expri- més
<i>Election présidentielle des 5 et 19 décembre 1965 (France entière)</i>						
Inscrits	28 913 422	100		28 902 704	100	
Abstentions	4 410 465	15,25		4 531 057	15,68	
Votants	24 502 957	84,75		24 371 647	84,32	
Blancs ou nuls	248 403	0,86		668 213	2,31	
Exprimés	24 254 554		100	23 703 434		100
De Gaulle	10 828 523	37,45	44,65	13 083 699	45,27	55,20
Mitterrand	7 694 003	26,61	31,72	10 619 735	36,74	44,80
Lecanuet	3 777 119	13,06	15,57			
Tixier-Vignancour	1 260 208	4,36	5,20			
Marcilhacy	415 018	1,44	1,71			
Barbu	279 683	0,97	1,15			
<i>Election présidentielle des 1^{er} et 15 juin 1969 (France entière)</i>						
Inscrits	29 513 361	100		29 500 334	100	
Abstentions	6 614 327	22,41		9 189 047	31,15	
Votants	22 899 034	77,59		20 311 287	68,85	
Blancs et nuls	295 036	1,00		1 303 798	4,42	
Exprimés	22 603 998		100	19 007 489		100
Pompidou	10 051 816	34,06	44,47	11 064 371	37,51	58,21
Pohér	5 268 651	17,85	23,31	7 943 118	26,93	41,79
Duclos	4 808 285	16,29	21,27			
Defferre	1 133 222	3,84	5,01			
Rocard	816 471	2,77	3,61			
Ducatel	286 447	0,97	1,27			
Krivine	239 106	0,81	1,06			

	Premier tour			Deuxième tour		
	Voix	% ins- crits	% expri- més	Voix	% ins- crits	% expri- més
<i>Election présidentielle des 5 et 19 mai 1974 (France entière)</i>						
Inscrits	30 602 953	100		30 600 775	100	
Abstentions	4 827 210	15,77		3 876 180	12,67	
Votants	25 775 743	84,23		26 724 595	87,33	
Blancs et nuls	237 107	0,77		356 788	1,17	
Exprimés	25 538 636		100	26 367 807		100
Mitterrand	11 044 373	36,09	43,25	12 971 604	42,39	49,19
Giscard d'Estaing	8 326 774	27,21	32,60	13 396 203	43,78	50,81
Chaban-Delmas	3 857 728	12,61	15,11			
Royer	810 540	2,65	3,17			
Laguiller	595 247	1,95	2,33			
Dumont	337 800	1,10	1,32			
Le Pen	190 921	0,62	0,75			
Muller	176 279	0,58	0,69			
Krivine	93 990	0,31	0,37			
Renouvin	43 722	0,14	0,17			
Sebag	42 007	0,14	0,16			
Héraud	19 255	0,06	0,08			

Election présidentielle des 26 avril et 10 mai 1981 (France entière)

Inscrits	36 398 859	100		36 398 762	100	
Abstentions	6 882 777	18,91		5 149 210	14,15	
Votants	29 516 082	81,09		31 249 552	85,85	
Blancs et nuls	477 965	1,31		898 984	2,47	
Exprimés	29 038 117		100	30 350 568		100
Giscard d'Estaing	8 222 432	22,59	28,32	14 642 306	40,23	48,24
Mitterrand	7 505 960	20,62	25,85	15 708 262	43,16	51,76
Chirac	5 225 848	14,36	18,00			
Marchais	4 456 922	12,24	15,35			
Lalonde	1 126 254	3,09	3,88			
Laguiller	668 057	1,84	2,30			
Crépeau	642 847	1,77	2,21			
Debré	481 821	1,32	1,66			
Garaud	386 623	1,06	1,33			
Bouchardeau	321 353	0,88	1,11			

	Premier tour			Deuxième tour		
	Voix	% ins- crits	% expri- més	Voix	% ins- crits	% expri- més
<i>Election présidentielle des 24 avril et 8 mai 1988 (France entière)</i>						
Inscrits	38 128 507	100		38 168 869	100	
Abstentions	7 100 535	18,62		6 083 798	15,93	
Votants	31 027 972	81,37		32 085 071	84,06	
Blancs et nuls	621 934	1,63		1 161 822	3,04	
Exprimés	30 406 038		100	30 923 249		100
Mitterrand	10 367 220	27,19	34,09	16 704 279	43,76	54,02
Chirac	6 063 514	15,90	19,94	14 218 970	37,25	45,98
Barre	5 031 849	13,19	16,54			
Le Pen	4 375 894	11,47	14,39			
Lajoinie	2 055 995	5,39	6,76			
Waechter	1 149 642	3,01	3,78			
Juquin	639 084	1,67	2,01			
Laguiller	606 017	1,58	1,99			
Boussel	116 823	0,30	0,38			

Source : Résultats officiels publiés par le Conseil constitutionnel.



LA VILLE, LA BOURGEOISIE ET LA GENÈSE DE L'ÉTAT MODERNE

(XII^e - XVIII^e siècle)

Collection :

COLLOQUES INTERNATIONAUX DU CNRS

- Sous la responsabilité de Jean-Philippe Genet
- De Guizot à Max Weber s'est répandue l'idée d'une filiation entre les principes du gouvernement des villes médiévales et ceux de l'État moderne, idée que renforce le mythe de l'alliance des rois et des bourgeois contre les féodaux. Cette filiation est envisagée dans cet ouvrage sous le triple aspect économique, politique et culturel. De l'Italie communale et de la France des Valois à la Pologne des Wasa et aux Républiques hanséatiques en passant par Londres et les cités de Castille, se déroule un panorama contrasté de la genèse de l'État moderne.

16 × 24 / 356 pages

Prix : 150 FF

ISBN 2-222-04076-0

LES PRESSES DU CNRS DIFFUSENT EN EXCLUSIVITE

LES EDITIONS DU CNRS

BON DE COMMANDE

à compléter et à retourner accompagné de votre règlement aux :
PRESSES DU CNRS, 20-22 rue saint-Amand, 75 015 Paris.

NOM
ADRESSE

Ouvrage commandé Quantité Prix unitaire
.....
.....
.....

Participation aux frais d'envoi: 15 F

Règlement par :

* chèque bancaire à l'ordre des Presses du CNRS

* Mandat-lettre

Total:

20/22, RUE ST. AMAND
75015, PARIS, FRANCE
TEL.: (1) 45 33 16 00
TELEX: 200 356 R
R.C. PARIS N° 334 317 02
S.A. CAPITAL: 300000 RF
C.C.P. PARIS 24 735 14 H

JOURNAL

Chronique de l'opinion publique

Le référendum devant l'opinion

JEAN-LUC PARODI

Instrument déterminant du remodelage du système des partis aux débuts de la V^e République (quatre consultations en quatre ans), tombé en désuétude après la défaite des OUI en 1969 et le semi-échec de 1972 (aucun recours en quinze ans), le référendum a repris une actualité nouvelle, du fait de son usage renouvelé le 6 novembre 1988 et de la relance de la campagne pour l'instauration du référendum dit d'initiative populaire.

C'est un problème apparemment paradoxal que pose l'abstentionnisme record du référendum du 6 novembre : comment expliquer qu'une procédure plébiscitée par l'opinion s'accompagne d'une pareille démobilisation ? De quel poids a pesé son objet, son enjeu, son caractère de ratification, son absence d'appel à une confiance plus globale¹ ? Plus généralement ce semi-échec appelle de nouveaux éclairages sur les attitudes des Français à l'égard de l'institution référendaire. Eclairage rétrospectif : quelles sont leurs réactions depuis le début de la V^e République et l'évolution de ces réactions ? Eclairage méthodologique : quelle est l'importance dans ces résultats de la formulation de la question et quelle signification faut-il leur accorder ?

1. Sur les attitudes de l'opinion à l'égard du référendum du 6 novembre, voir les enquêtes *SOFRES-Figaro* des 6-8 septembre et 24-25 octobre 1988, *SOFRES-Nouvel Observateur* des 4-7 octobre, *IFOP-Libération* des 10-17 octobre, et *IFOP-RTL-Le Monde* du 6 novembre auprès d'un échantillon d'abstentionnistes, analysé dans Jean-Luc Parodi, *Les cinq abstentionnismes*, *Le Monde*, 9 novembre 1988.

Eclairage analytique : quels éléments expliquent les variations d'attitude des Français, qu'il s'agisse de leurs caractéristiques, de leur relation au pouvoir, de l'objet du référendum ou encore de son initiateur² ?

- *Un principe d'autant mieux accepté qu'il accorde un droit supplémentaire*

Dès les débuts de la V^e République, et avant même l'instauration de l'élection présidentielle au suffrage universel, le référendum suscite un accord massif dû à son principe même, l'extension d'un pouvoir de décision, et modulé par les positions à l'égard du gaullisme qui le préconise et l'utilise : 57 % contre 15 % approuvent en janvier 1961 « le Gouvernement de [leur] demander à [eux] personnellement [leur] avis sur sa politique en Algérie »³ ; 65 % contre 18 % en avril 1962 « approuvent le Gouvernement de [leur] demander de [se] prononcer personnellement lors du référendum sur sa politique algérienne »⁴. Quelques mois plus tard en septembre-octobre 1962, 51 % approuvent le général de Gaulle d'avoir eu recours à plusieurs reprises au référendum, contre 24 % qui le désapprouvent : l'approbation est naturellement maximale chez les sympathisants UNR (87 % contre 4 %), majoritaire chez les MRP (65 % contre 13 %) et les Indépendants (51 % contre 21 %), plus équilibrée chez les socialistes (46 % contre 35 %) et les radicaux (40 % contre 39 %), nettement minoritaire chez les communistes (24 % contre 58 %)⁵. A deux mois du dernier référendum gaulliste, en février 1969, 38 % seulement (contre 39 %) se déclarent favorables « au principe du référendum annoncé par le chef de l'Etat, portant sur la régionalisation et la réforme du Sénat ». L'attitude ici encore est clairement structurée par les sympathies partisans : 67 % contre 13 % à l'UD V^e République, 45 % contre 37 % aux RI, 42 % contre 42 % en Centre démocrate, mais 32 % contre 54 % à la FCDS et 23 % contre 61 % au PC⁶

Il s'agit alors clairement du référendum-question de confiance, tel que l'affectionne le général de Gaulle, référendum à l'initiative du Président et dont l'enjeu est élargi à l'ensemble de son action.

Envisagé plus largement et déconnecté de son usage stratégique, le principe du référendum recueille tout au long de la V^e République une approbation très majoritaire :

2. Je m'inspire ici en les développant des conclusions présentées dans Jean-Luc Parodi et François Platone, L'adoption par les gouvernés, p. 188-191, dans Olivier Duhamel, Jean-Luc Parodi, *La Constitution de la V^e République*, Presses FNSP, 1984.

3. Enquête IFOP, *Sondages*, 1961.

4. Enquête IFOP, *Sondages*, 1963, 2, p. 38.

5. Enquête IFOP, *Sondages*, 1963, 2, p. 75.

6. Enquête IFOP, *Sondages*, 1963, 1-2, p. 33.

Evolution des opinions concernant le principe du référendum ⁽¹⁾

Enquêtes	Favorables	Opposés	Sans opinion	Source
IFOP, septembre 1962	48	28	24	<i>Sondages</i> , 2, 1963
IFOP, mars 1969	51	27	22	<i>France-Soir</i> , 29 mars 1969
IFOP, mars 1972	67	19	14	<i>France-Soir</i> , 24 mars 1972
SOFRES, septembre 1978	76	13	11	SOFRES
SOFRES, septembre 1983	76	12	12	SOFRES- <i>Figaro</i> , 28 septembre 1981
SOFRES, décembre 1983	74	10	16	SOFRES- <i>L'Expansion</i>
SOFRES, mai 1985	76	11	13	SOFRES- <i>Figaro-Magazine</i>
BVA, novembre 1988	77	11	12	BVA- <i>Paris Match</i>

(¹) Questions posées : IFOP, septembre 1962 : « Sur les grands problèmes d'intérêt national, vaut-il mieux à votre avis que le pays s'exprime par un vote du Parlement ou par un référendum ? », IFOP, mars 1969 et mars 1972 : « En France, êtes-vous plutôt pour ou contre le principe de la consultation directe du corps électoral par la voie du référendum ? » ; SOFRES, septembre 1978 et septembre 1983 : « Pour chacune des mesures suivantes qui figurent dans la Constitution, voulez-vous me dire si vous personnellement vous y êtes favorable ou opposé... la possibilité de recourir au référendum ? » ; SOFRES, décembre 1983 : « Voici un certain nombre de mesures qui pourraient être envisagées si le RPR et l'UDF venaient au pouvoir. Pour chacune d'elles, y seriez-vous plutôt favorable ou plutôt opposé ? Faciliter la possibilité de recourir au référendum sur les grands sujets économiques et sociaux ? » ; SOFRES, mai 1985 : « ... mesures qui pourraient être envisagées dans les prochaines années » ; BVA, novembre 1988 : « De façon générale, êtes-vous favorable ou défavorable à la politique du référendum ? »

Il est clair que dans son principe le référendum, comme l'élection du Président au suffrage universel, apparaît à l'opinion comme un pouvoir supplémentaire accordé au citoyen, aboutissement heureux d'une longue conquête démocratique⁷. Mais cette acceptation de principe se module et se nuance.

7. Sur cette dimension de la perception de l'élection présidentielle, voir Jean-Luc Parodi, *Les Français et leur Président*, p. 209-223, dans *L'élection du chef de l'Etat en France de Hugues Capet à nos jours*, Beauchesne, 1988.

• *Une acceptation modulée par l'objet éventuel du référendum*

S'il n'y a guère de sujet de référendum envisageable qui ne recueille un assortiment de principe majoritaire⁸, on constate cependant de significatives différences selon les éventualités.

« Pour chacun des domaines suivants, dites-moi si vous souhaitez être consulté par référendum⁹ ? »

	Oui	Non	NSP
La peine de mort	80	14	6
La Sécurité sociale	64	25	11
La durée du mandat présidentiel	62	27	11
Les centrales nucléaires	52	36	12
L'avortement	51	39	10
La réforme de l'audio-visuel	43	42	15

Ou encore, dans la grande enquête SOFRES de septembre 1988 sur « Les référendums souhaités par les Français »¹⁰ : Parmi les sujets suivants, quels sont les deux ou trois qui, selon vous, mériteraient le plus l'organisation d'un référendum dans les prochains mois ou les prochaines années ?

La peine de mort	51
Le droit de vote des immigrés aux élections locales	31
La réforme de la Sécurité sociale	26
La durée du mandat présidentiel	25
La limitation des armements nucléaires	24
Le code de la nationalité	15
La participation des salariés à la vie de l'entreprise	17
La construction de l'Europe	14
L'aide aux écoles privées	12
Les questions d'éthique médicale (mères porteuses, fécondation artificielle, etc.)	12
Le financement des partis politiques	9
Aucun	5
Sans opinion	4

Deux dimensions semblent structurer ces classements : l'acuité du problème et sa technicité : plus l'objet envisagé paraîtra important aux yeux des personnes interrogées et plus le référendum leur paraîtra justifié, plus

8. Voir cependant l'enquête SOFRES d'avril-mai 1972 : 30 % seulement préférèrent la voie référendaire contre 50 % la voie parlementaire pour « l'adoption du plan de développement économique et social ». Voir aussi l'enquête publiée en janvier 1985 sur la Nouvelle-Calédonie, citée plus loin, note 11.

9. Enquête BVA-Paris Match, 4-5 novembre 1988.

10. Enquête SOFRES-Figaro-Magazine, 6-8 septembre 1988.

l'objet paraîtra technique et plus la voie parlementaire semblera s'imposer. Bref, plus les électeurs se sentiront concernés et compétents et plus ils seront favorables à la décision par référendum.

● *Une acceptation modulée par la formulation de la question*

C'est d'ailleurs l'introduction dans la question de l'idée de compétence qui nuance le plus l'approbation dominante. Dans l'enquête SOFRES de septembre 1983 sur les institutions de la V^e République, le score favorable au référendum tombe de 17 points quand on passe de la pétition de principe (« Etes-vous favorables ou opposés à la possibilité de recourir au référendum », favorables 76 %, opposés 12 %) à une formulation plus équilibrée évoquant des arguments opposés (« Ce serait une bonne chose d'organiser des référendums pour permettre aux gens de trancher les grands problèmes politiques / Ce serait une mauvaise chose car les gens ne sont pas assez compétents pour trancher les grands problèmes politiques », bonne chose : 59 %, mauvaise chose : 32 %).

Cette limitation du soutien au référendum ne relève pas ici de l'auto-censure : les ouvriers sont les moins nombreux à estimer que « les gens ne sont pas assez compétents » (25 % seulement) et les retraités et inactifs les plus nombreux (38 %). Peut-être faut-il y lire plus fondamentalement la marque d'une délimitation fonctionnelle entre le politique qui relève du citoyen et celui qui relève du représentant.

On en trouverait encore un indice dans une enquête prémonitoire de janvier 1985, à propos de la Nouvelle-Calédonie¹¹. A la question « En France métropolitaine, pensez-vous qu'il serait souhaitable d'organiser un référendum sur la Nouvelle-Calédonie ou que ce n'est pas nécessaire, car le problème est du ressort du Parlement ? », on ne trouve que 24 % de favorables à la consultation des citoyens contre 62 % pour le renvoi à la délibération parlementaire.

Plus généralement l'introduction dans la question de l'alternative décision référendaire ou décision parlementaire tend à rééquilibrer les réponses des personnes interrogées¹².

● *Une approbation modulée par la situation à l'égard de l'initiateur du référendum*

Parce qu'il n'y a pas d'enquête intemporelle, les attitudes à l'égard du référendum, dont on vient de rappeler la tonalité dominante et les variations

11. Enquête SOFRES-*Le Point*, 8-9 janvier 1985.

12. Voir l'enquête SOFRES de septembre 1988 : « Actuellement, la procédure du référendum est strictement limitée et le Président de la République ne peut pas consulter les Français sur les sujets de société. A l'avenir, seriez-vous... favorable à une révision de la Constitution pour permettre des référendums sur les sujets de société : 55 % ; pas favorables car c'est au Parlement de débattre et de prendre les décisions sur les sujets de société : 35 % . »

particulières, dépendent naturellement aussi de la conjoncture institutionnelle et de l'histoire politique.

De la conjonction institutionnelle d'abord. On sait à quel point les enquêtes d'opinion journalistiques, dont on tente ici d'extraire des éléments de réflexion plus générale, répondent à une exigence d'actualité chaude¹³. Il faut alors en replacer les résultats dans le contexte éventuel de la controverse, dans sa chronologie, dans son échange de propositions et de contre-propositions, dans les attitudes des électeurs à l'égard des acteurs du débat¹⁴.

De l'histoire politique aussi. Car les jugements à l'égard du référendum semblent également structurés par la situation des personnes interrogées à l'égard du pouvoir politique en place. Deux cas apparemment contradictoires sont ici à retenir.

Plus les électeurs seront proches de l'initiateur effectif ou éventuel du référendum (ou proches de sa formation politique), plus ils seront favorables à sa proposition. Ainsi, on l'a vu, des électeurs gaullistes des débuts de la V^e République, pompidolistes de 1972 ou miterrandistes de 1984. A la question posée en août 1984 : « Vous personnellement, êtes-vous favorable ou opposé à ce que le Président de la République puisse consulter les électeurs par référendum, sur les questions concernant les libertés publiques ? », la réponse « favorable », de 69 % pour l'ensemble, s'élève à 90 % chez les électeurs de la majorité (présidentielle) et n'est plus que de 56 % chez ceux de l'opposition¹⁵.

Cette orientation partisane des attitudes à l'égard de la procédure référendaire se retrouve naturellement d'autant plus qu'il s'agit d'une consultation explicitement accompagnée d'une question de confiance présidentielle.

A l'inverse, la situation d'extériorité au pouvoir en place de l'électeur interrogé peut lui faire entrevoir dans l'arme référendaire la possibilité d'une latitude d'action face à un Président ou une majorité parlementaire de couleur opposée.

Ce sentiment d'un pouvoir potentiellement retrouvé est d'autant plus net qu'il s'agit d'un objet contesté et d'un référendum dont l'électeur lui-même ou ceux dont il se sent proche pourraient avoir l'initiative.

● *Les attitudes à l'égard du référendum d'initiative minoritaire*

Le référendum dit d'initiative populaire et qu'il paraît plus approprié de qualifier d'initiative minoritaire, puisqu'il en remet le déclenchement

13. Une chronologie des enquêtes sur le référendum serait ainsi dans une certaine mesure une chronologie de sa présence dans le débat politique.

14. Voir à ce propos l'exemple de l'analyse du débat de 1984 sur le référendum, dans SOFRES, *Opinion publique 1985*, p. 49-51.

15. Les adversaires s'élèvent symétriquement de 5 % dans la majorité à 36 % dans l'opposition (pour 21 % dans l'ensemble). Enquête BVA, 11-13 août 1984.

éventuel aux mains d'une minorité d'éleveurs suscite une approbation nuancée¹⁶.

D'autres personnes souhaitent qu'en France des référendums puissent avoir lieu à l'initiative d'un assez grand nombre d'électeurs, comme c'est le cas en Suisse. A ce sujet, qu'en pensez-vous ?

	1985	1988
Ce serait une bonne chose : les électeurs pourraient intervenir directement sur les grandes décisions	44	52
Ce ne serait pas une bonne chose : la France est un trop grand pays et ça empêcherait les Gouvernements de prendre des décisions difficiles ou impopulaires	44	39
Sans opinion	12	9

Particulièrement forte chez les jeunes, l'approbation est également nette chez les ouvriers et employés et chez les électeurs des candidats situés à la périphérie du système politique :

		Ce serait une bonne chose	Ce ne serait pas une bonne chose	Sans opinion
Total	100 %	52	39	9
Age				
18-24 ans		59	32	8
25-34 —		61	32	7
35-49 —		51	41	8
50-64 —		45	45	10
65 ans et plus		45	44	11
Profession du chef de ménage				
Agriculteur		43	40	17
Artisan, commerçant, industriel		57	35	8
Cadre, profession intellectuelle		50	47	3
Profession intermédiaire, employé		55	38	7
dont :				
Profession intermédiaire		52	42	6
Employé		59	33	8
Ouvrier		59	32	9
Inactif, retraité		45	45	10

16. Enquête SOFRES-*Figaro-Magazine*, 7-8 septembre 1988.

	Ce serait une bonne chose	Ce ne serait pas une bonne chose	Sans opi- nion
Vote au premier tour de la présidentielle			
André Lajoinie	57	33	10
François Mitterrand	49	43	8
Raymond Barre	55	40	5
Jacques Chirac	50	41	9
Jean-Marie Le Pen	65	33	2

Les attitudes des Français à l'égard de l'institution référendaire apparaissent à l'issue de cette brève analyse plus nuancées qu'on aurait pu le croire au départ.

Favorables au principe et à la procédure, ils se montrent plus réservés dès que l'objet leur paraît plus lointain ou plus technique. Tel était le cas du référendum sur la Nouvelle-Calédonie, complexe quant à son contenu, éloigné quant à son sujet, dépolitisé quant à son enjeu. La démobilisation référendaire de novembre 1988 apparaît ainsi moins surprenante.

*Etats-Unis**
Les élections américaines de 1988 :
la victoire de Bush
et les échecs des républicains

JOHN T. S. KEELER et DESMOND S. KING**

De l'élection américaine de 1988, on retiendra une sorte d'ironie de l'histoire, et la complexité du message des électeurs. Le Vice-Président George Bush a certes remporté dans la compétition pour la Maison-Blanche ce que l'on pourrait normalement considérer comme une impressionnante victoire. Mais, à en croire les sondages, il apparaissait clairement aux yeux de l'opinion comme le meilleur de deux candidats décevants. Les Démocrates, découragés par une cinquième défaite dans les six dernières élections présidentielles, s'étaient pourtant remarquablement bien défendus dans les autres élections du 8 novembre ; après huit années de présidence — et de popularité — de Ronald Reagan, ils demeuraient le parti dominant sur le plan national. Et tandis que le Président élu préparait son entrée en fonctions, les Démocrates du Congrès, ragaillardis, se piquaient d'avoir obtenu, *eux*, la confiance des électeurs. En cela, ils fixaient le cadre dans lequel évoluerait pendant au moins quatre années supplémentaires une orageuse cohabitation « à l'américaine ».

L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

La campagne

Deux éléments marquants ont caractérisé la campagne présidentielle américaine de 1988. D'abord George Bush réussit durant l'été à renverser à son profit le rapport des forces qui jusque-là accordait à Dukakis une large

* Traduit de l'anglais par Noëlle Burgi.

** Respectivement : Academic Visitor au Department of Government de la London School of Economics (LSE) et professeur associé de science politique à l'Université de Washington (Etats-Unis) ; Lecturer au Department of Government de la LSE.

avance dans les sondages. Ensuite, les stratèges républicains menèrent une campagne très négative pour assurer la victoire. Au lieu d'élaborer des propositions concrètes ou de grands desseins, l'équipe de Bush s'est acharnée à saper l'image positive mais plutôt vague que beaucoup d'électeurs avaient de Dukakis au moment de la Convention démocrate. Cette seconde caractéristique de la campagne a produit une victoire à la Pyrrhus : moins de 50 % de l'électorat (le pourcentage le plus bas depuis 1948) a voté aux présidentielles : les Républicains étaient victorieux mais leur mandat s'en est trouvé affaibli.

Pour comprendre comment Bush a pu rattraper son retard et remporter cette élection, il faut au préalable considérer la fragilité sur laquelle reposait la popularité de Dukakis à l'époque de la Convention démocrate d'Atlanta. Le gouverneur Dukakis avait triomphé d'un groupe de rivaux sans éclat au moment des primaires. Pour cela, il s'était prévalu de ses compétences technocratiques. Il en voulait pour preuve ses succès dans l'Etat du Massachusetts où sa politique économique aurait permis une reprise miraculeuse. De même, ses attaques contre Bush furent efficaces. Celui-ci fut présenté comme une pâle imitation de Reagan, comme un « mou » dépourvu d'idées personnelles et manquant du courage nécessaire pour mettre en cause les positions du Président sur des enjeux tels que les ventes cachées d'armes à l'Iran. Dukakis fut largement applaudi pour avoir évité une éventuelle révolte à la Convention des partisans de Jesse Jackson, le candidat noir charismatique qui avait obtenu une surprenante place de second dans la course à la nomination. On l'approuva pour avoir choisi un colistier en la personne de Lloyd Bentsen, sénateur conservateur du Texas, car il apportait ainsi au ticket démocrate un équilibre idéologique et géographique. Comme devaient ultérieurement le montrer les sondages, Bentsen était non seulement plus populaire que son homologue républicain, le jeune sénateur inexpérimenté Dan Quayle de l'Indiana, mais il était aussi le plus populaire des quatre candidats des deux partis. Dukakis fut enfin salué pour avoir prononcé un discours de clôture stimulant à la Convention, confondant ainsi ceux qui le taxaient d'homme ennuyeux. Pourtant, même dans l'atmosphère euphorique de la Convention d'Atlanta, des observateurs avertis avaient laissé entendre qu'une victoire de Dukakis en novembre n'était nullement certaine. Le gouverneur du Massachusetts restait un personnage peu connu des électeurs et les sondages faisaient état de la « mollesse » de ses soutiens. La question à l'ordre du jour était la suivante : Dukakis conserverait-il son avance lorsque les électeurs en auraient appris davantage sur lui et que la campagne des Républicains battrait son plein ?¹.

La réponse, bien sûr, fut négative. Pourquoi ? Rétrospectivement, il est clair que le contexte de paix et de prospérité relatives, conjugué à la

1. Voir William Schneider, *Solidarity's Not Enough*, *National Journal*, 12 novembre 1988 ; Jack Germond et Jules Witcover, *Blaming Dukakis*, *National Journal* 12 novembre 1988 ; Texas Back in the Saddle, *Financial Times*, 13 juillet 1988.

popularité persistante de Reagan, rendait moins probable qu'il n'avait semblé durant l'été la défaite de son dauphin. Mais il est certain que les Républicains organisèrent une campagne médiatique beaucoup plus efficace. Juste après la Convention républicaine, les cinq conseillers les plus proches de Bush lui firent savoir qu'il lui faudrait mener dans les médias une campagne agressive et négative s'il voulait conquérir la présidence. Il devrait mettre en cause la « compétence » attribuée à Dukakis et, surtout, le présenter comme un « libéral » (c'est-à-dire comme un homme de gauche, dans le vocabulaire français) qui aurait cherché à dissimuler ses véritables convictions au public américain.

C'est ce que fit Bush dans sa campagne. D'une part, il mit en question le *patriotisme* du gouverneur, en braquant les projecteurs sur le veto opposé par celui-ci à une loi d'Etat qui obligeait les instituteurs à faire réciter chaque jour aux écoliers le serment d'allégeance au drapeau américain (Dukakis avait fondé son veto sur des décisions de la Cour Suprême des Etats-Unis). D'autre part, il mit en doute la *fermeté* de son rival en matière de loi et d'ordre. Cela, en dramatisant le comportement criminel d'un prisonnier bénéficiant d'une permission de sortie accordée par le gouverneur (mais on notera que ce programme avait aussi un champ d'application fédéral et qu'il avait été mis en œuvre par son prédécesseur républicain dans le Massachusetts). Dans le même ordre d'idées, on soulignait l'opposition de Dukakis à la peine de mort. Enfin, Bush mit en doute la *compétence* de son rival à gouverner en s'interrogeant sur la contribution de celui-ci au « miracle économique » de son Etat et, de façon plus spectaculaire, en affirmant que s'il avait promis pour l'Amérique une meilleure politique de l'environnement, il s'était montré incapable de nettoyer le port de Boston, la capitale de son propre Etat.

Ces offensives eurent d'autant plus de succès que le candidat démocrate se défendit mal. Hormis les réticences dont il fit preuve initialement à y répondre, sa défense fut inefficace. (Ainsi par exemple son équipe fut mal inspirée de symboliser son engagement envers la défense nationale en le faisant photographier, juché sur un tank. Cette initiative eut pour effet de ridiculiser un peu son image. D'ailleurs, les Républicains se servirent de cette photo dans leur propre campagne médiatique.) On ajoutera que Dukakis s'avéra incapable jusqu'à une étape avancée de la campagne de définir clairement l'étendue et les limites de son libéralisme².

Les résultats

Malheureusement pour Dukakis, les attaques incessantes des Républicains se révélèrent très efficaces. Et ce, alors même que nombre d'électeurs

2. Voir E. J. Dionne, Jr., Voters Delay Republican Hopes of Dominance in Post-Reagan Era, *New York Times*, 10 novembre 1988 ; Gerald Boyd, How Bush Won : Picking the Right Fights and Getting the Right Opponent et Robin Toner, Dukakis Aides Acknowledge Bush Outmaneuvered Them, *New York Times*, 12 novembre 1988 ; Dukakis Makes a Pitch for the Little Guy, *Financial Times*, 21 octobre 1988.

purement considérer comme « sale » la campagne médiatique du GOP (GOP est le sigle de « Grand Old Party », un surnom du Parti républicain). Lorsque le vote eut lieu le 8 novembre, Bush battit Dukakis. Il obtint 54 % des suffrages de la nation. Comme d'habitude, la marge du vainqueur fut amplifiée par les votes des Grands Electeurs. Bush remporta 40 États, représentant 426 Grands Electeurs, tandis que Dukakis ne remportait que 10 États et le district de Columbia pour un total de 112 Grands Electeurs. Aussi la victoire de Bush fut-elle considérable, nonobstant le sentiment de Dukakis qui estimait pour sa part avoir fait mieux que tous les candidats démocrates depuis 1968³.

Comme le montrent les sondages effectués à la sortie des urnes (voir tableau 1), beaucoup d'électeurs perçurent Dukakis non seulement comme trop libéral, mais aussi comme *moins* compétent que Bush. Dans une proportion variant entre 60 et 80 %, l'électorat préférait les politiques proposées par Bush concernant la défense nationale, l'avortement et la criminalité — trois des quatre problèmes auxquels les électeurs attachaient le plus d'importance. En promettant de ne pas augmenter les impôts, Bush obtint également 70 % des suffrages des personnes pour qui ce sujet était important⁴.

TABLEAU 1. — *Comment les électeurs ont expliqué leur vote pour Bush et Dukakis*
Questions/Réponses

	En % du total	% votant pour	
		Bush	Dukakis
<i>Pourquoi avez-vous voté pour votre candidat ?</i>			
Il a plus d'expérience	34	97	3
Il est plus compétent	27	73	26
Il semble se soucier de gens comme moi	24	25	75
Un changement est nécessaire	18	15	92
Il a une vision plus claire du futur	17	52	46
Il a un meilleur Vice-Président	13	14	86
Mon parti n'a pas désigné le meilleur candidat	10	50	44
Il m'a impressionné pendant les débats	7	54	46
Il nous évitera une récession	4	80	19
Il est plus séduisant	3	52	46

3. The Battle of Ads Puts Bush's Army on the Defensive, *The Independent*, 26 octobre 1988 ; Dionne, *Voters Delay...*, *op. cit.*

4. Schneider, *Solidarity's Not Enough*, *op. cit.*

	En % du total	% votant pour	
		Bush	Dukakis
<i>Qu'avez-vous le moins aimé chez son concurrent ?</i>			
Ses idées sont trop libérales	28	94	6
Il a fait une campagne sale	28	30	69
Il a fait preuve d'appréciations médiocres	24	46	53
Il me laisse froid	19	55	43
C'est trop risqué	15	76	24
Il est trop proche des intérêts sectoriels	13	26	72
Il est trop lié au passé	10	10	88
Il ne défendra pas l'Amérique	8	65	33
Il est trop mou	7	38	60
Il ne sera pas élu	4	63	34
<i>Quels problèmes ont déterminé votre choix</i>			
Le déficit du budget fédéral	25	39	60
La défense nationale	23	84	15
L'avortement	20	63	36
La criminalité	18	67	31
La moralité du Gouvernement	17	31	67
Les impôts	15	70	29
La drogue	14	41	58
Le chômage	10	35	64
La protection de l'environnement	11	28	70
Le commerce extérieur	5	57	42
Rien de spécial	12	52	45

Source : Sondages à la sortie des urnes de Cable News Network *Los Angeles Times*, cités par William Schneider, *Solidarity's Not Enough*, *National Journal*, 132 novembre 1988, p. 2854.

Du point de vue des conseillers démocrates, il est une grande question d'ordre économique qui est restée inexploitée : pourquoi les déficits budgétaires et commerciaux ainsi que les autres problèmes lancinants n'ont-ils pas davantage profité à Dukakis ? Les conséquences du déficit sont potentiellement énormes. Durant les huit années de la présidence Reagan, la dette fédérale est passée de 738 milliards de dollars (26 cents par dollar de revenu national) à 2 100 milliards de dollars (43 cents par dollar de revenu national). Il ressort du tableau 1 que beaucoup d'électeurs ont considéré le déficit budgétaire comme un problème important. Parmi eux, 60 % ont voté pour Dukakis. Mais la plupart des électeurs est demeurée indifférente à la fragilité du boom économique des années Reagan. D'après les sondages effectués à la sortie des urnes, la situation financière de 44 % d'entre eux s'était améliorée depuis quatre ans, 17 % seulement considérant qu'elle

s'était détériorée au cours de la même période. Plus encore, près de 80 % des électeurs estimaient que la situation économique demeurerait identique ou s'améliorerait dans les quatre prochaines années : 60 % de ces optimistes ont voté pour Bush⁵.

Comme le montrent les tableaux 2 et 3, Bush fit un meilleur score que Dukakis dans chacune des quatre régions du pays. Néanmoins, Dukakis put au moins se consoler d'avoir récolté dans chaque région un pourcentage de votes plus élevé que Mondale en 1984. Ses résultats furent particulièrement bons dans l'Ouest ; il réussit mieux en Californie que tous ses prédécesseurs depuis 1964, devenant même le premier Démocrate depuis Roosevelt à conquérir à la fois l'Oregon et l'Etat de Washington. Mais les résultats dans le Sud furent désastreux. Pour la seconde élection consé-

TABLEAU 2 : *Profil sociologique de l'électorat, 1984-1988*

Total 1988 (en %)	Election 1984		Election 1988	
	Reagan	Mondale	Bush	Dukakis
	%	%	%	%
% de tous les votants	59	40	53	45
<i>Sexe</i>				
48 Hommes	62	37	57	41
52 Femmes	56	44	50	49
<i>Race</i>				
85 Blancs	64	35	59	40
10 Noirs	9	89	12	86
3 Hispaniques	37	61	30	69
<i>Religion</i>				
48 Blancs protestants	72	27	66	33
9 Blancs fondamentalistes ou Chrétiens évangéliques	78	22	81	18
28 Catholiques	54	45	52	47
4 Juifs	31	67	35	64
<i>Revenus</i>				
12 Moins de \$ 12 500	45	54	37	62
20 12 500-24 999	57	42	49	50
20 25 000-34 999	59	40	56	44
20 35 000-49 999	66	33	56	42
24 Plus de 50 000	69	30	62	37

5. Voir Benjamin M. Friedman, *The Campaign's Hidden Issue*, *New York Review of Books*, 13 octobre 1988 ; Schneider, *Solidarity's Not Enough*, *op. cit.*

Total 1988 (en %)	Election 1984		Election 1988	
	Reagan	Mondale	Bush	Dukakis
	%	%	%	%
<i>Région</i>				
25 Est	52	47	50	49
28 Midwest	58	40	52	47
28 Sud	64	36	58	41
19 Ouest	61	38	52	46
<i>Idéologie</i>				
18 Libéraux	28	70	18	81
45 Modérés	53	47	49	50
33 Conservateurs	82	17	80	19
<i>Profession</i>				
13 Cols bleus	54	45	49	50
11 Cols blancs	59	40	57	42
31 Encadrement ou direction	62	37	59	40
10 Travail à domicile	61	38	58	41
2 Travailleurs agricoles			55	44
4 Etudiants	52	47	44	54
5 Enseignants	51	48	47	51
5 Chômeurs	32	67	37	62
16 Retraités	60	40	50	49
<i>Identification partisane</i>				
35 Républicains	93	6	91	8
37 Démocrates	24	75	17	82
26 Indépendants	63	35	55	43
<i>Vote précédent</i>				
56 Electeurs Reagan 1984	100	0	80	19
9 Electeurs démocrates de Reagan 1984	100	0	48	51
28 Electeurs de Mondale 1984	0	100	7	92

Source : Sondage *New York Times/CBS NEWS*. Données 1988 tirées de questionnaires remplis par 11 645 votants à la sortie des urnes le jour de l'élection sur l'ensemble du pays. Données 1984 tirées de questionnaires remplis par 15 201 votants. Les sans opinion n'apparaissent pas.

TABLEAU 3. — Résultat de l'élection présidentielle en 1988
Etat par Etat

Etat	Bush			Dukakis		
	SUFF	%	G. EL (¹)	SUFF	%	G. EL
Alabama (2) (²)	809	60	9	546	40	
Alaska (1)	102	62	3	62	38	
Arizona (0)	692	61	7	446	39	
Arkansas (3)	461	57	6	344	43	
Californie (1)	4 711	52	47	4 423	48	
Colorado (1)	727	54	8	621	46	
Connecticut (3)	747	53	8	674	47	
Delaware (3)	130	57	3	99	43	
District de Columbia (6)	25	14		153	86	3
Floride (2)	2 500	61	21	1 615	39	
Géorgie (3)	1 066	60	12	713	40	
Hawaii (5)	158	45		192	55	4
Idaho (1)	253	63	4	147	37	
Illinois (2)	2 294	51	24	2 176	49	
Indiana (1)	1 282	60	12	848	40	
Iowa (1)	541	45		666	55	8
Kansas (1)	552	57	7	422	43	
Kentucky (2)	731	56	9	578	44	
Louisiane (2)	880	55	10	715	45	
Maine (2)	299	56	4	237	44	
Maryland (5)	834	51	10	793	49	
Massachusetts (5)	1 151	46		1 339	54	13
Michigan (3)	1 819	54	20	1 580	46	
Minnesota (6)	957	46		1 105	54	10
Mississippi (1)	551	60	7	361	40	
Missouri (3)	1 077	52	11	1 101	48	
Montana (1)	189	53	4	168	47	
Nebraska (1)	389	60	5	254	40	
Nevada (2)	205	60	4	132	38	
New Hampshire (1)	279	63	4	162	37	
New Jersey (2)	1 697	57	16	1 268	43	
Nouveau Mexique (2)	260	52	5	236	48	
New York (4)	2 974	48		3 227	52	36
Caroline du Nord (3)	1 232	58	13	889	42	
Nord Dakota (1)	162	57	3	125	43	
Ohaio (2)	2 411	55	23	1 934	45	
Oklahoma (1)	678	58	8	483	42	
Oregon (1)	512	47		567	53	7

(¹) SUFF : Suffrages en milliers ; G. EL : Grands électeurs.

(²) Le chiffre entre parenthèses situé à côté du nom de chaque Etat correspond au nombre de fois que cet Etat a été remporté par le ticket démocrate de 1960 à 1984.

Etat	Bush			Dukakis		
	SUFF	%	G. EL (1)	SUFF	%	G. EL
Pennsylvanie (4)	2 291	51	25	2 183	49	
Rhode Island (5)	169	44		216	56	4
Caroline du Sud (2)	596	62	8	365	38	
Sud Dakota (1)	165	53	3	145	47	
Tennessee (2)	937	58	11	676	42	
Texas (4)	2 995	56	29	2 322	44	
Utah (1)	426	67	5	206	33	
Vermont (1)	123	51	3	116	49	
Virginie (1)	1 294	60	12	852	40	
Washington (2)	800	49		844	51	10
Virginie occidentale (5)	309	48		340	52	8
Wisconsin (2)	1 044	48		1 123	52	11
Wyoming (1)	105	61	3	66	39	
Total	47 616	54	426	40 781	46	112

Source : *National Journal*, 12 novembre 1988, p. 2847.

cutive, le candidat démocrate ne parvenait à remporter aucun des Etats de l'ancienne confédération. A cet égard, la présence du Texan Bentsen sur le ticket démocrate fut d'une aide étonnamment réduite. Comme l'ont remarqué beaucoup d'observateurs, les Démocrates dans le Sud semblent avoir payé le prix de leur image de « parti des Noirs » (dont 86 % votèrent pour Dukakis) ; situation accentuée cette année par le profil haut de Jesse Jackson dans le parti. Dukakis n'obtint que le score très médiocre de 32 % des votes Blancs du Sud⁶. Leur faiblesse dans le Sud risque de devenir un problème plus grave encore pour les Démocrates aux prochaines élections, puisque le redécoupage imminent des circonscriptions renforcera le poids électoral de cette région. A l'avenir, les Démocrates auront à affronter ce problème politique majeur : comment adapter leur politique et leurs candidats pour remporter une fois encore le Sud, ou comment gagner sans le Sud ?

Les élections au Congrès

Les Démocrates, aussi déçus fussent-ils de leur défaite à l'élection présidentielle, eurent au moins un sujet important de satisfaction à la lecture des résultats du 8 novembre : en gagnant des sièges dans les deux Chambres du Congrès, ils avaient « défié l'histoire ». Les résultats pour la Chambre des Représentants furent particulièrement impressionnants. Les Démocrates

6. Voir James A. Barnes, Republican Tilt, *National Journal*, 12 novembre 1988 ; Schneider, Solidarity's Not Enough, *op. cit.*

y gagnèrent 5 sièges, ce qui portait leur majorité à 262 représentants contre 173. C'était la première fois depuis vingt-huit ans que le parti gagnant aux présidentielles perdait des sièges à la Chambre. Dans les vingt dernières années, les Démocrates avaient perdu en moyenne 13 sièges à la Chambre les années d'élections présidentielles⁷.

Certains aspects relatifs à la performance des Démocrates aux élections à la Chambre des Représentants méritent que l'on s'y arrête. D'abord, il s'agit d'un nouveau coup porté aux Républicains, lesquels prédisaient, depuis plusieurs années, un « recentrage républicain », c'est-à-dire l'avènement d'une majorité républicaine semi-permanente qui reflète le succès de leur parti aux élections présidentielles. A quatorze sièges près, les Démocrates retrouvent aujourd'hui la majorité qu'ils détenaient avant le raz-de-marée reaganien de 1980, soit une majorité équivalente à celle de 1960 (élection de Kennedy) et supérieure à celles qu'ils avaient obtenues de 1966 à 1974. Ensuite, cette reconduction de la majorité reflète en partie l'invulnérabilité croissante des candidats sortants des deux partis (ce phénomène est examiné dans l'article de *Pouvoirs* sur les élections de 1986)⁸. 6 candidats sortants seulement sur 408 (1 Démocrate, 5 Républicains) ont perdu leur siège en 1988. Non seulement les candidats sortants furent 98,3 % à regagner leur siège, mais 88 % d'entre eux le firent par une marge d'au moins 60 % des voix. La dernière élection est la seconde consécutive dans laquelle moins de 10 candidats sortants auront été battus ; entre 1954 et 1984, une telle situation ne se produisit que deux fois en seize élections, une moyenne de 22,4 sortants étant battue chaque fois durant cette période⁹.

On signalera un troisième aspect important de ces élections permettant non seulement de mieux les comprendre, mais encore de prévoir le climat politique qui régnera à Washington après la prise de fonctions de George Bush. De toute évidence, ce dernier ne possédait pas de « basques » (*coat-tails*) à son habit (dans le vocabulaire politique américain, lorsqu'un candidat à la présidence a des « basques », sa popularité est telle qu'un grand nombre d'électeurs ne vote pas seulement pour lui mais aussi pour les autres candidats de son parti qui peuvent ainsi s'accrocher à ses basques). Lorsque Ronald Reagan remporta sa retentissante victoire de 1980, il se produisit un « effet de basques » classique. Beaucoup d'électeurs qui se disaient eux-mêmes Démocrates ou Indépendants lui apportèrent un soutien si enthousiaste qu'ils votèrent pour des candidats républicains au Congrès ; le GOP remporta ainsi 33 sièges supplémentaires à la Chambre et 12 (soit un nombre suffisant pour avoir une majorité de contrôle) au Sénat. Fort de sa popularité reconnue comme un fait au Capitole, le Président Reagan put tirer

7. Voir David Rosenbaum, *Democrats Take Solace as the Party Defies History and Adds to Majority*, *New York Times*, 10 novembre 1988.

8. Voir John T. S. Keeler, *Le novembre noir du gouvernement Reagan*, *Pouvoirs*, n° 41, p. 173-183.

9. Voir Tom Kenworthy, *House Incumbents Nearly Invincible Except When Ethics Charges Are Raised*, *Washington Post*, 10 novembre 1988.

avantage de ces résultats pour faire adopter l'essentiel de son programme législatif par le Congrès dans les deux premières années de son administration.

1988 a été — et 1989 sera donc — très différent. Le soutien plutôt tiède apporté à Bush explique les pertes des Républicains tant à la Chambre qu'au Sénat où ils perdirent un siège. Comme le remarquait en plaisantant un Démocrate, « non seulement Bush n'a pas de basques, mais c'est tout juste s'il a un habit ». En un sens, c'est une constatation aigre-douce pour les Démocrates. Il est clair que Bush aurait pu être battu. Selon le commentateur de E. J. Dionne Jr. du *New York Times*, la force des candidats démocrates en fin de liste sur les bulletins de vote (c'est-à-dire pour les élections autres que celles du Président, *NdT*) met d'autant mieux en évidence la chance perdue par M. Dukakis. Quoi qu'il en soit, peu de Démocrates au Congrès se sentent responsables de la défaite de leur candidat à la présidence. « Dukakis (...) n'est pas l'un des nôtres », a remarqué une importante personnalité démocrate. « C'était juste le petit Grec du bas de la rue. C'eût été différent si Bush avait battu quelqu'un de la Colline » (« quelqu'un de la Colline » signifie une personne de Capitol Hill, c'est-à-dire un membre du Congrès). Si de nombreux Démocrates dans la Chambre et au Sénat ont pu être impressionnés par la popularité de Reagan, ils ont maintenant le sentiment d'avoir, eux — et non le nouveau Président —, reçu un « mandat du peuple ». Ils paraissent confiants dans leur capacité d'affronter Bush et de l'obliger à se plier à leurs souhaits. Ils auraient même l'intention de « publier une déclaration de leurs projets législatifs » et de tenter ainsi d'établir leur propre programme, plutôt que de suivre son leadership¹⁰.

La négociation avec des Démocrates ragaillardis et contestataires serait difficile dans les meilleures circonstances. Cependant, Bush devra affronter des problèmes d'autant plus complexes que ses relations personnelles avec le leader républicain du Sénat, Bob Dole, sont médiocres. Certains observateurs ne seraient pas étonnés si Dole, aigri par sa défaite contre Bush dans la compétition pour la nomination républicaine et par le choix de Quayle comme colistier de Bush, devenait en 1989 le « plus gros problème de Bush ». Comme le remarquait récemment un membre influent du Congrès, « on ne peut pas se tourner vers les Démocrates pour résoudre des problèmes sans s'entendre, d'une façon ou d'une autre, avec son leader républicain ». Ce n'est donc pas sans raison que l'ancien gouverneur du Texas, John Connally, pouvait prédire à Bush « la lune de miel la plus courte qui fût »¹¹.

10. Voir Bill Peterson, *Democrats Gain One Statehouse, Lose Few Seats in Legislatures*, *Washington Post*, 10 novembre 1988 ; Dionne, *Voters Delay...*, *op. cit.* ; Richard E. Cohen, *Ready for Battle*, *National Journal*, 12 novembre 1988, p. 2860 et 2865 ; Burt Soloman, *Low Expectations*, *National Journal*, 12 novembre 1988, p. 2838 ; Helen Dewar, *President-Elect Bush Should Not Expect Reagan-Like Honeymoon*, *Washington Post*, 10 novembre 1988.

11. *New York Times*, 28 novembre 1988 ; Soloman, *Low Expectations*, *op. cit.*, p. 2838.

Les élections dans les Etats

On peut en 1988 résumer les élections dans les Etats à peu près dans les mêmes termes que les élections au Congrès : pas d'effets de basques ; légers gains pour les Démocrates mais très peu de changements dans l'ensemble (voir tableau 4).

TABLEAU 4. — *Résultats des élections dans les Etats (1984-1988)*

	1984		1986		Avant l'élection de 1988		Après l'élection de 1988	
	D	R	D	R	D	R	D	R (²)
Gouverneurs	34	16	26	24	27	23	28	22
Chambres (¹)	65	31	66	28	67	29	69	28
Nombre d'Etats où les chambres et le gouverneur sont du même parti	18	4	13	6	14	5		

(¹) Quarante-neuf Etats ont des législatures bicamérales. Le Nebraska a une législature unicamérale et non partisane. Les chiffres sont inférieurs à 98 lorsqu'une ou plusieurs chambres ont un nombre égal de représentants démocrates et républicains. Par exemple, les chiffres pour « après 1988 » s'élèvent à 97, puisque chacun des deux partis a 5 représentants dans la chambre basse de l'Indiana.

(²) D = Démocrates ; R = Républicains.

Source : *National Journal*, 12 novembre 1988, p. 2885-2886.

Dans les 12 élections de gouverneurs d'Etats, les Démocrates enregistrent un gain net d'un siège, ce qui porte leur total à 28 gouverneurs. Ils ont gagné l'Indiana (à l'âge de 32 ans le nouveau gouverneur, Evan Bayh, sera le plus jeune gouverneur des Etats-Unis), la Virginie occidentale (le seul Etat dans lequel le gouverneur sortant a été battu), le Nord Dakota, le Vermont et l'Etat de Washington. Pour leur part, les candidats républicains ont triomphé en Utah, dans le Montana, le Delaware, le Missouri, le New Hampshire, la Caroline du Nord et le Rhode Island. Il n'y a eu aucune surprise importante, mais les Démocrates ont été déçus par leur incapacité à battre des gouverneurs républicains sortants controversés dans le Rhode Island et l'Utah. La compétition pour les sièges de gouverneur sera certainement plus spectaculaire en 1990 où beaucoup plus d'Etats (36) auront à élire le chef de leur exécutif.

Les résultats des élections pour les législatures d'Etats ressemblent étonnamment à ceux des élections pour le Congrès. Avec Reagan en tête de leur ticket, les Républicains avaient remporté 302 sièges de plus en 1980 et 330 en 1984. Cependant, en 1988, le cop n'a guère conquis de sièges supplémentaires sur les 5 961 qui étaient en jeu dans tout le pays. Un respon-

sable du Comité national républicain avait pronostiqué dans le meilleur des cas un gain net de 16 à 30 sièges au moment des résultats définitifs. Quant à eux, les Démocrates avaient considéré qu'ils seraient en mesure de gagner jusqu'à 20 sièges. Du point de vue du contrôle des Chambres dans les législatures d'Etats, le résultats des Républicains paraît encore plus médiocre. Sous Reagan, le Parti républicain avait pris le contrôle de 10 Chambres supplémentaires en 1980 et de 7 autres en 1984. Avec Bush en 1988, les Républicains (certains résultats ne sont pas encore définitifs) pourraient même avoir perdu le contrôle de quelques assemblées¹².

Comme d'habitude, de nombreux référendums et initiatives au niveau des Etats ont provoqué de vifs débats. Leurs résultats sont dignes de considération. Dans l'ensemble, les électeurs de 41 Etats furent invités à se prononcer sur un total de 230 mesures. La plus importante était sans doute la « proposition 103 », un des cinq projets sur les assurances soumis aux électeurs californiens. Ceux-ci l'ont approuvée par une étroite majorité de 51,1 %. La proposition 103 oblige les compagnies à réduire de 20 %, par rapport au taux pratiqué au 8 novembre 1987, celui des assurances automobiles, foncières et commerciales. Elle prévoit également que les bons conducteurs bénéficieront d'une prime additionnelle de 20 % et envisage l'élection d'un commissaire aux assurances chargé de surveiller les augmentations des taux.

La bataille des assurances en Californie a retenu l'attention du pays pour plusieurs raisons.

D'abord, les enjeux financiers étaient importants, tant pour les consommateurs que pour les compagnies d'assurance. Les partisans de la proposition 103 estimaient qu'elle pourrait faire économiser aux citoyens plus de 6 milliards de dollars en cotisations annuelles ; leurs adversaires soutenaient qu'elle ferait subir aux compagnies d'énormes pertes pouvant entraîner des banqueroutes et finalement les contraindre à cesser leurs activités dans l'Etat.

Ensuite, pour des raisons évidentes, cette campagne devint la plus coûteuse du genre dans l'histoire américaine. Elle fit la preuve que l'argent ne suffit pas toujours à déterminer le résultat d'un vote. Dans leur lutte contre la proposition 103, les compagnies nationales d'assurance dépensèrent 75 millions de dollars, lesquels financèrent aussi certaines contre-propositions (comme le projet d'assurance « sans faute » qui fut repoussé par une majorité de 3 contre 1). On a estimé que les défenseurs de la proposition 103, dont le consommériste Ralph Nader et un groupe d'organisations de citoyens de l'Etat de Californie, ne purent mobiliser qu'un vingtième des ressources financières de leurs adversaires.

Enfin, plusieurs observateurs affirmèrent que cette mesure, si elle était adoptée, déclencherait une « révolte nationale des assurés » analogue à celle « des contribuables » qui avait démarré en Californie il y a une dizaine

12. Voir W. John Moore, *Statehouse Status Quo*, *National Journal*, 12 novembre 1988 ; Peterson, *Democrats Gain One Statehouse...*

d'années. Reste à savoir si cela se produira vraiment. Selon Patrick McGuigan, expert des initiatives populaires, le vote de la proposition 103 « ne donne pas un mandat suffisamment net pour que l'on puisse envisager de prendre dans la foulée beaucoup d'initiatives analogues ». Les perspectives à cet égard seront plus claires lorsque la Cour Suprême de Californie se sera prononcée sur la constitutionnalité de la proposition 103. Les assureurs contestent celle-ci aux motifs que la proposition porte atteinte à leur droit « à un traitement légal équitable en confisquant leurs profits ».

L'avortement fut aussi l'objet de plusieurs référendums importants en 1988. Les électeurs du Michigan ont approuvé par 58 % des voix une mesure interdisant la prise en charge financière des avortements par l'administration sauf lorsque la vie de la mère est en danger. Dans l'Arkansas, un « amendement sur les enfants à naître » définissant le début de la vie à partir de la conception et interdisant l'utilisation de fonds publics pour l'avortement fut adopté par 52 % des voix. Et dans le Colorado, une mesure revenant sur une interdiction de financer les avortements édictée en 1984 fut repoussée par 60 % des voix.

Les mesures de réduction des impôts, souvent associées à l'ère réagienne, n'ont pas eu beaucoup de succès en 1988. Cela dit, une mesure destinée à rendre plus facile l'augmentation des impôts fut repoussée dans l'Arkansas.

Le résultat des votes sur deux autres mesures d'Etat très en vue pourrait confirmer les remarques faites plus haut au sujet de la proposition 103 : les groupes de pression fortunés ne parviennent pas toujours à leurs fins au moment du vote. Malgré une campagne de 4 millions de dollars de la National Rifle Association (Association nationale des Porteurs d'Armes à Feu), les électeurs du Maryland ont repoussé catégoriquement (58 % des voix) une initiative visant à abroger une loi d'Etat vieille de six mois qui interdisait les armes de poing à bon marché. Dans le même temps, les Californiens ont approuvé massivement une augmentation de 25 cents de l'impôt sur les cigarettes (son produit étant destiné aux campagnes d'éducation pour la santé), alors qu'une campagne de 18 millions de dollars financée par l'industrie du tabac s'y opposait.

Parmi d'autres mesures notables on retiendra d'une part le rejet en Californie par une majorité de 2 contre 1 d'une proposition imposant aux médecins de signaler à l'Etat toute personne séropositive. D'autre part, les électeurs de la Floride, du Colorado et de l'Arizona ont fait de l'anglais la langue officielle de leur Etat, portant ainsi à 17 le nombre des Etats ayant adopté ce type de législation. Enfin, les électeurs du Massachusetts ont rejeté une mesure qui aurait provoqué la fermeture des deux centrales nucléaires de l'Etat¹³.

13. Pour une analyse des référendums d'Etats, voir Cass Peterson, California Backs Nader Insurance-Rate Cut Plan by Slim Margin, *Washington Post*, 10 novembre 1988 ; Robert Reinhold, Ballot Issues, *New York Times*, 10 novembre 1988 ; Richard W. Stevenson, Rate Cuts in Insurance Voted by Californians are Delayed : Top State Court to Weigh Constitutionality, *New York Times*, 11 novembre 1988.

Vers les prochaines élections

Les élections de 1988 donnent ainsi aux Démocrates comme aux Républicains des raisons d'être à la fois optimistes et préoccupés par l'avenir. Les Démocrates peuvent se féliciter de ce que leur dernier candidat à la présidence ait obtenu, d'une façon générale et malgré ces échecs, de meilleurs résultats que tous ses prédécesseurs sauf un depuis 1968. En vérité, comme l'a remarqué un journaliste, Dukakis aurait pu obtenir un succès de justesse au niveau du collège électoral s'il avait pu réaliser « un déplacement parfaitement réussi d'environ 590 000 votes sur 11 Etats — c'est-à-dire un déplacement de moins d'une voix sur 100 ». Et, bien entendu, les Démocrates ont une bonne raison d'être satisfaits de leur succès persistant dans les élections au Congrès et dans les Etats. Néanmoins, le parti aura beaucoup à travailler pour construire une stratégie et trouver les candidats à la présidence capables de surmonter sa faiblesse dans le Sud. Il aura aussi du mal à conserver sa clientèle traditionnelle s'il entreprend systématiquement de remodeler son image « libérale » en redéfinissant ses positions sur des questions comme la défense, la criminalité, l'avortement et les impôts. Le redécoupage électoral, qui commencera après le recensement de 1990, a toutes les chances de rendre plus complexes ces problèmes. En effet, les gouverneurs et les législatures doivent approuver de nouveaux projets de découpage. Ceux-ci pourraient bien favoriser les Démocrates, étant donné leur actuelle implantation majoritaire dans la plupart des Etats. Cependant, vu l'évolution démographique, cet avantage partisan ne saurait à lui seul enrayer certains changements significatifs favorables aux Républicains. Dans chacun des trois Etats où ils ont obtenu ces dernières années des résultats en amélioration croissante — Texas, Floride et Californie — la migration de la population vers le sud les aidera sans doute à remporter 3 ou 4 sièges supplémentaires au Congrès après 1990. New York, qui compte 21 membres démocrates du Congrès sur une délégation de 34 sièges, perdra vraisemblablement 4 sièges. Cette redistribution des sièges entre les Etats transformera les perspectives des Démocrates tant à la Chambre des Représentants qu'aux élections présidentielles, puisque le nombre de Grands Electeurs pour chaque Etat est égal au nombre total des sièges qu'il détient à la Chambre et au Sénat¹⁴.

Si certains facteurs structurels semblent jouer en faveur des Républicains, le GOP doit clairement redoubler d'efforts pour améliorer ses positions au Congrès (vu l'avantage dont bénéficient les candidats sortants) et dans les élections au niveau des Etats. Cependant, dans le proche avenir, ils devront sans aucun doute se consacrer prioritairement au succès de la nouvelle administration de Bush. De toute évidence, ce dernier est moins engagé que ne l'était Ronald Reagan dans l'idéologie et les principes de la « nouvelle droite ». Il devra donc éviter de s'aliéner les conservateurs qui

14. Voir Steven V. Roberts, *Two Parties Spend Heavily in States, with an Eye to 1991 Redistricting*, *New York Times*, 29 octobre 1988 ; Moore, *Statehouse Status Quo*, *op. cit.*, p. 2888.

l'ont soutenu du bout des lèvres¹⁵. Plus encore, Bush devra se construire une stratégie pour affronter les problèmes économiques — notamment les déficits budgétaires et commerciaux — qui lui permette de coexister avec un Congrès démocrate, tout en demeurant fidèle à sa promesse « reaganesque » de ne pas augmenter les impôts. Il s'agit là d'une tâche d'autant plus redoutable qu'il n'a ni le charisme ni le soutien dont bénéficiait son prédécesseur et qu'il ne pourra pas, comme Reagan, invoquer l'héritage du passé pour se décharger de ses responsabilités face aux problèmes fiscaux. La façon dont Bush maîtrisera ce dilemme sera déterminante non seulement pour sa popularité et pour sa réussite économique, mais aussi pour les perspectives électorales de son parti¹⁶.

15. Voir Desmond S. King, *The New Right : Politics, Markets and Citizenship*, Londres, Macmillan, 1987.

16. Voir David Hoffman, Olive Branch Offered to Political Forces on Hill, *Washington Post*, 10 novembre 1988.

Repères étrangers

1^{er} octobre - 31 décembre 1988

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

ALGÉRIE

3 novembre 1988 : Référendum. A la suite des émeutes populaires du début d'octobre, le Président Chadli Bendjedid a proposé au peuple un projet de révision de la Constitution ayant pour objet de réorganiser les rapports entre le chef de l'Etat et le Premier ministre en laissant à ce dernier l'essentiel de la responsabilité de la politique intérieure. Le Premier ministre, nommé par le Président de la République et responsable jusqu'alors devant celui-ci, devient responsable devant l'Assemblée nationale. C'est en même temps une remise en cause de la prépondérance du FLN.

Inscrits	12 811 496
Votants	10 477 846 (81,79 %)
Suffrages exprimés	10 160 127
Absents	317 719 (2,03 %)
oui : 9 374 801 (92,27 %)	non : 785 326 (7,73 %)

(*Le Figaro*, 5-6 novembre 1988 ; *Le Monde*, 4 et 5 novembre 1988 ; Ambassade d'Algérie.)

22 décembre 1988 : Election présidentielle. Désigné comme candidat unique à l'élection présidentielle lors du VI^e Congrès du FLN, les 27 et 28 novembre, le Président Chadli Bendjedid est réélu pour un troisième mandat. 11 359 650 des 12 825 640 électeurs inscrits ont participé à l'élection (88,56 %). 81,17 % ont approuvé cette candidature (contre 93,36 % en 1984) (*Le Monde*, 23 et 24 décembre 1988 ; ambassade d'Algérie).

* Faculté de droit et des sciences sociales de l'Université de Poitiers.

CANADA

21 novembre 1988 : Elections législatives. Brian Mulroney, Premier ministre conservateur depuis le 17 septembre 1984, emporte les élections fédérales à la Chambre des Communes. On notera que le Québec a voté en majorité pour le Premier ministre sortant, originaire de la province. L'accord américano-canadien de libre-échange a été au cœur de la campagne électorale.

Partis	Voix	%	Sièges
Parti conservateur-progressiste	5 646 889	(43,1) (— 6,5)	170 (— 41)
Parti libéral	4 177 707	(31,8) (+ 9,0)	82 (+ 42)
Nouveau parti démocratique (NPD)	2 673 456	(20,4) (+ 1,8)	43 (+ 12)
Parti de la Réforme (droite populiste)	273 984	(2,1)	
Parti de l'héritage chrétien	102 478	(0,8)	
Parti Rhinocéros	55 974	(0,4)	
Parti Vert	46 931	(0,4)	
Parti des Régions de la Confédération	39 201	(0,3)	
Libertaires	33 697	(0,3)	
Autres partis	19 085	(0,1)	
Indépendants	47 985	(0,4)	

(Le Monde, 23 novembre 1988 et Ambassade du Canada.)

CHILI

5 octobre 1988 : Référendum-plébiscite. Le général Augusto Pinochet Ugarte connaît un grave échec politique à l'occasion du référendum-plébiscite relatif à la prolongation de son mandat jusqu'en 1997. En conséquence, il restera au pouvoir jusqu'à l'élection présidentielle prévue en janvier 1990 (en fait, jusqu'au 11 mars 1990).

Votants	7 251 943
Abstentions	2,39 %
Nuls	94 594 (1,31 %)
Blancs	70 660 (0,97 %)

Non : 3 967 579 (54,71 %) Oui : 3 119 110 (43,01 %)

(Le Monde, 7 et 8 octobre et 10 novembre 1988, ambassade du Chili.)

ÉTATS-UNIS

8 novembre 1988 : Elections présidentielles. Environ 50 % des électeurs américains ont participé à l'élection des « électeurs » qui ont désigné le 14 décembre le 41^e Président des Etats-Unis. Le vice-président sortant, George Bush, Républicain, qui se présentait avec le sénateur de l'Indiana Dan Quayle comme candidat à la vice-présidence, l'a emporté en arrivant en tête dans 40 Etats, recueillant en principe les voix de 426 « électeurs ». Michael Dukakis, gouverneur démocrate du Massachusetts, qui se présentait avec le sénateur du Texas, Lloyd Bentsen comme vice-président éventuel, arrive en tête dans 10 Etats et dans le District de Columbia, obtenant ainsi 112 voix d' « électeurs ». Le résultat officiel du collège électoral sera connu le 4 janvier 1989.

Electeurs potentiels	183 000 000
Electeurs inscrits	129 500 000
Votants	91 300 000
George Bush (Républicain)	48 881 011 (53,37 %)
Michael Dukakis (Démocrate)	41 828 350 (45,67 -)
Ron Paul (Libertaire)	431 499 (0,47 -)
Lenora Fulani (New Alliance)	218 159 (0,24 -)
David Duke (Parti populiste)	48 267 (0,05 -)

(Il y avait 15 autres candidats.)

(*Le Monde*, 10 novembre et 21 décembre 1988, ambassade des Etats-Unis.)

8 novembre 1988 : Elections législatives. Les Démocrates demeurent majoritaires au Congrès, occupant 55 sièges (+ 1) contre 45 aux Républicains et 262 sièges (+ 5) à la Chambre des Représentants contre 173 aux républicains. (*Le Monde*, 11 novembre 1988.)

ISRAËL

1^{er} novembre 1988 : Elections législatives et Gouvernement. Les élections à la Knesset n'ont pas apporté de clarification dans le spectre politique israélien, la représentation proportionnelle intégrale que connaît Israël rendant difficile les changements importants. Les partis religieux qui se trouvaient en situation d'arbitre au lendemain du scrutin ont amené en raison de leur intransigeance le Likoud et le Parti travailliste à reconduire leur alliance, Itzhak Shamir dirigeant le Gouvernement.

Inscrits	2 894 267
Votants	2 305 576 (79,66 %) (+ 0,88)
Nuls	22 444 (0,97 %) (+ 0,11)
Suffrages exprimés	2 283 132
Suffrages nécessaires pour un siège	22 831

Partis	Voix	%	Sièges
Likoud	709 305	(31,1) (— 0,8)	40 (— 1)
Parti travailliste	685 363	(30,0) (— 2,3)	39 (+ 1)
Mapam	56 345	(2,6)	3 (— 3)
Shas (Religieux sépharades)	107 709	(4,7) (+ 1,6)	6 (+ 2)
Agoudat Israël (Religieux ultra-orthodoxes)	102 714	(4,5) (+ 2,8)	2 (+ 3)
Mouvement des droits civiques (Rets)	97 513	(4,3) (+ 1,9)	5 (+ 2)
Parti national religieux	89 720	(3,9) (+ 0,4)	5 (+ 1)
Hadash (Communiste et extr. gauche)	84 032	(3,7) (+ 0,3)	4 (=)
Tehiya (Extrême droite)	70 730	(3,1) (— 1,1)	3 (— 2)
Tsomet (dissident de Tehiya)	45 489	(2,0)	2 (+ 2)
Moledet (Extrême droite)	44 174	(1,9)	2 (+ 2)
Shinui (Centre)	39 538	(1,7) (— 0,9)	2 (— 1)
Degel Hatora (dissident d'Agoudat Israël)	34 279	(1,5)	2 (+ 2)
Ligue progressiste pour la paix (extrême gauche)	33 695	(1,5) (— 0,3)	1 (— 1)
Parti démocratique arabe	27 012	(1,2)	1 (+ 1)

NB. — En 1984, le Parti travailliste et le Mapam étaient ensemble.

(Le Monde, 3 et 15 novembre et 21 décembre 1988.)

PAKISTAN

16 novembre 1988 : Elections législatives. Gouvernement. C'est une revanche politique posthume pour Zulficar Ali Bhutto, Premier ministre renversé par un coup d'Etat militaire le 5 juillet 1977 et pendu le 4 avril 1979. Sa fille, Benazir, à la tête du Parti du Peuple pakistanais (PPP) remporte les élections législatives prévues avant la mort accidentelle du général Zia Ul Haq. Benazir Bhutto, qui est appelée à former le Gouvernement, devient la première femme occupant une telle fonction dans un pays musulman.

Parti du Peuple Pakistanais	92
Alliance Démocratique Islamique	54
Indépendants	40
Autres	18

(Le Monde, 18 novembre et 3 décembre 1988, ambassade du Pakistan.)

12 décembre 1988 : Elections présidentielles. Ghulan Ishaq Khan, qui était président intérimaire depuis le décès du général Zia Ul Haq (cf. RE, n° 48), est élu Président du Pakistan par 233 voix contre 39 à Nawabza Nasrullah Khan sur 299 suffrages exprimés. Le collége présidentiel com-

prend les membres de l'Assemblée nationale, du Sénat et des quatre assemblées provinciales (Pendjab, Sind, North-West Frontier, Baloutchistan) (*Le Monde*, 14 décembre 1988).

URSS

1^{er} octobre 1988 : Chef de l'Etat. A l'occasion d'une session extraordinaire du Soviet Suprême, Mikhaïl Gorbatchev est élu à l'unanimité président du Présidium du Soviet Suprême (chef de l'Etat), poste qu'il cumule avec celui de secrétaire général du Parti communiste auquel il a été élu le 11 mars 1985.

Il remplace Andreï Gromyko qui, la veille, avait quitté le Bureau politique du Parti communiste et qui était chef de l'Etat depuis le 2 juillet 1985, après avoir été ministre des affaires étrangères d'avril 1957 à juillet 1985 (*Le Monde*, 2-3 et 4 octobre 1988).

28 octobre 1988 : Vie parlementaire. Pour la première fois, plusieurs députés au Soviet Suprême ont voté publiquement contre deux projets de lois soumis par le Présidium (*Le Monde*, 30-31 octobre 1988).

16 novembre et 7 décembre 1988 : Fédéralisme. Le Parlement estonien proclame la « souveraineté » de la République d'Estonie. Le 7 décembre, les députés maintiennent leur décision par 150 voix contre 91 (*Le Monde*, 18 novembre et 9 décembre 1988 ; *Libération*, 18 novembre 1988).

1^{er} décembre 1988 : Révision constitutionnelle et loi électorale. Les deux chambres du Soviet Suprême adoptent divers amendements à la Constitution, instituant notamment une présidence de l'Etat aux pouvoirs étendus, un Soviet Suprême issu du Conseil des députés du peuple, et la loi électorale relative à cette dernière institution permettant la multiplicité des candidatures.

5 députés ont voté contre, 27 se sont abstenus et 1 344 ont approuvé (*Le Monde*, 1^{er}, 2 et 6 décembre 1988).

YUGOSLAVIE

25 novembre 1988 : Révision constitutionnelle. Le Parlement yougoslave a adopté 34 amendements à la Constitution de 1974, permettant de procéder à une réforme économique mais aussi de limiter l'autonomie de la province autonome du Kosovo à l'intérieur de la République de Serbie (*Le Figaro*, 26-27 novembre 1988).

30 décembre 1988 : Gouvernement. Branko Mikulic, Premier ministre depuis le 15 mai 1986, a dû présenter sa démission et celle de son Gouvernement, le Parlement ayant refusé d'adopter sa politique économique (*Le Monde*, 31 décembre 1988).

Chronique constitutionnelle française

1^{er} octobre-31 décembre 1988

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).

REPÈRES

- 2 octobre.** Second tour des élections cantonales.
- 3 octobre.** Ouverture de la 1^{re} session ordinaire 1988-1989.
- 15 octobre.** Le comité central du RPR appelle à « l'abstention engagée et motivée » pour le référendum sur la Nouvelle-Calédonie.
- 2 novembre.** Début des grèves dans les centres de tri postal.
- 6 novembre.** Référendum sur la Nouvelle-Calédonie.
- 9 novembre.** Transfert au Panthéon des cendres de Jean Monnet.
- 10 novembre.** Adoption par le Sénat du projet, très amendé, instituant le Conseil supérieur de l'audiovisuel.
- 12-13 novembre.** La conférence nationale du PCF demande la reconduction des accords de 1983 pour les élections municipales, tandis que la convention nationale du PS entend tenir compte de l'évolution des rapports de force.
- 20 novembre.** Le Congrès du MRC élit MM. Yvon Collin et Emile Zuccarelli qui exerceront une présidence tournante.
- 25 novembre.** M. Jean Kaspar remplace M. Edmond Maire au secrétariat général de la CFDT.
- 26 novembre.** M. François Léotard est élu président du PR par le conseil national.
- 28 novembre.** Interruption du trafic du RER et perturbations dans le métro.
- 4 décembre.** 1^{er} tour de l'élection législative de Meurthe-et-Moselle.

11 décembre. Le LXXXIX^e Congrès du Parti radical élit M. Yves Galland à la présidence en remplacement de M. André Rossinot.

2^e tour de l'élection de Meurthe-et-Moselle, et 1^{er} tour des élections de l'Isère et de Seine-Saint-Denis.

17 décembre. Le comité central du RPR adopte la révision des statuts.

18 décembre. 2^e tour des élections de l'Isère et de Seine-Saint-Denis. M. Michel Rocard est l'invité de l'émission « 7 sur 7 ».

20 décembre. M. Georges Marchais déclare que la « vision rocardienne » du communisme est d'une « incommensurable stupidité ».

AMENDEMENT

— *Article 44, al. 2 C.* Cette disposition, qui permet au Gouvernement de s'opposer à la discussion d'un amendement non soumis à la commission (cette *Chronique*, n° 39, p. 159), a été appliquée à deux reprises par le ministre de l'intérieur le 24-12 : à un amendement de M. Poniatowski (UDF) relevant de 3 500 à 10 000 habitants le seuil d'application du scrutin de liste aux élections municipales (p. 2764), et à « l'amendement Pezet » concernant les élections à Marseille (p. 2768). V. *Groupes*.

— *Cavaliers législatifs.* Les amendements n'étant recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte, M. Tibéri (RPR) a invoqué l'art. 98, al 5 *RAN* le 10-12, lors de l'examen du projet sur les services extérieurs de l'Etat et la fonction publique territoriale, à l'encontre de l'amendement de M. Le Guen (s) soumettant la ville de Paris au contrôle de la chambre régionale des comptes (p. 3509). L'Assemblée a décidé par scrutin public que l'amendement était recevable. Elle en a décidé de même au sujet d'un amendement de M. Mexandeau abaissant à 2 500 habitants le seuil d'application du scrutin de liste aux élections municipales (p. 3519). V. *Code électoral*.

V. Règlement.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie.* A. Passeron, Le mal à l'âme des nantis, *Le Monde*, 6-12 et réponse de J. Y. Gréhal, *ibid.*, 21-12 ; P. Servent, L'Assemblée nationale ressuscite, 22-11.

— *Composition.* Le pouvoir de suffrage a été à nouveau sollicité (cette *Chronique*, n° 48, p. 177). Tel naguère M. Jacques Médecin (*ibid.*, n° 47, p. 203), M. Alain Carignon, député RPR de l'Isère (1^{re}) a démissionné de son mandat, le 2-11 (p. 13818), en application de l'art. LO 151-1 du code électoral. M. Richard Cazenave (RPR) a été élu, en remplacement, le 19-12

(p. 15955). Deux autres scrutins ont été organisés à la suite d'annulations prononcées par le CC : MM. Gérard Léonard (RPR) et Roger Gouhier (C) ont été élus respectivement, le 11-12 (Meurthe-et-Moselle, 2^e) (p. 15607) et le 18-12 (Seine-Saint-Denis, 9^e) (p. 15955).

— *Président.* M. Laurent Fabius s'est rendu au Sénat, le 21-11, pour y assister au commencement du débat budgétaire. Cette marque conviviale n'a guère de précédent sous la V^e République, semble-t-il.

V. Elections. Parlement.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie.* F. Nguyen, Faut-il supprimer le juge d'instruction ?, *RPP*, n° 937, septembre-octobre 1988, p. 9 ; Y. Lemoine, Le juge et la loi, *ibid.*, p. 15.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* D. Cbabanol, Le décret du 2 septembre 1988 : la juridiction administrative se rénove, *AJDA*, 1988, p. 733 ; J. de Clausade, L'Europe et le juge administratif, *RPP*, n° 937, septembre-octobre 1988, p. 38 ; J.-F. Tbéry, Les nouvelles procédures contentieuses au Conseil d'Etat, *RFDA*, 1988, p. 790.

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session ordinaire et de la session extraordinaire.* 40 lois ont été adoptées, dont 2 d'origine parlementaire (protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales notamment). Les lois autorisant l'approbation d'un engagement international constituent la moitié de la production législative. On citera celles relatives aux protocoles au traité franco-allemand de 1963, à la décision du Conseil des Communautés européennes relative au système des ressources propres, et l'approbation du protocole n° 8 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, entre autres.

Deux lois ont été adoptées après recours à la CMP. Mais, pour la première fois depuis 1986, 7 lois ont été adoptées sur décision définitive de l'AN (art. 45 *in fine* C) : revenu minimum d'insertion, loi de finances pour 1989, loi de finances rectificative pour 1988, procédures de vote et fonctionnement des conseils municipaux, liberté de communication et dispositions relatives aux collectivités territoriales.

CODE ÉLECTORAL

— *Mesures contre la fraude.* La loi 88-1262 du 30-12 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes répond à l'augmentation préoccupante de la fraude électorale en prévoyant la signature par l'électeur lui-même de la liste d'émargement, le recours à des urnes transparentes, à des enveloppes de couleur différente selon les scrutins ainsi qu'aux machines à voter. D'autre part, le vote par procuration est supprimé pour les non-résidents, et des commissions de contrôle sont instituées dans les communes de plus de 20 000 habitants.

V. *Inéligibilités.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* F.-X. Aubry, Essai sur la décentralisation, *Le Journal des Communes*, 1988 ; A. Bournazel, *Le conseil général et l'administration du département*, Ed. du Moniteur, 1988 ; P. Bonnard, Une exigence française renouvelée : la coopération territoriale, *AJDA*, 1988, p. 705 ; J. Caillosse, La décentralisation. Mode d'emploi, *RDP*, 1988, p. 1229 ; F. Chauvel, Le régime indemnitaire des membres des assemblées régionales, *JJA*, 20-10 ; J.-F. Larger et Ch. Descoufin, Les chambres régionales des comptes 1983-1987 : cinq années de fonctionnement, *RFFP*, n° 22, 1988, p. 165 ; B. Perrin, Le département, deux fois centenaire, *Administration*, n° 141, octobre 1988, p. 88.

— *Comités économiques et sociaux régionaux.* La loi 88-1023 du 7-11 (p. 13989) proroge, pour un semestre, le mandat des membres desdits comités.

— *Dénomination de l'organe délibérant du département.* Le terme *conseil général*, que d'aucuns souhaiteraient remplacer par celui de conseil départemental, par souci d'unification du droit des collectivités locales, résulte, selon le ministre de l'intérieur, de l'art. 2 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui instituait un *conseil général du département* par opposition au *conseil d'arrondissement* créé à l'art. 8 (AN, Q, p. 3553). Le regroupement envisagé des consultations électorales pourrait être l'occasion d'un alignement terminologique (*ibid.*, p. 3671).

— *Droit local.* Le droit alsacien et mosellan ignore le droit de substitution dévolu au préfet (art. 99 de la loi du 5-4-1884, devenu art. L. 131-13 du code des communes). En cas de carence du maire, en matière d'édifices menaçant ruine, un avis du CE du 24-7-1951 retient cette interprétation

(AN, Q, p. 3011). Une commission d'harmonisation a été instituée, à Strasbourg, en 1985, en liaison avec la Chancellerie, qui s'emploie à supprimer les archaïsmes de ce droit, notamment dans le domaine pénal : de nombreux textes allemands n'ont jamais été traduits et comportent des pénalités libellées en marks (*ibid.*, p. 3258).

COMMISSIONS

— *Publicité des auditions.* L'art. 46 RAN a été modifié le 11-10 (p. 795) sur la proposition du président Fabius afin de permettre au bureau d'une commission permanente d'organiser, après consultation de ladite commission, la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie des auditions. Après déclaration de conformité, le 18-10 (88-245 DC, p. 13201), les nouvelles dispositions ont reçu application à la commission de la production et des échanges le 24-11 par des auditions sur la sécurité routière auxquelles était conviée la presse écrite et audiovisuelle (*Le Monde*, du 25), puis à la commission des affaires étrangères par l'audition de M. Delors, président de la commission des communautés, le 8-12 (*ibid.*, 10-12).

— *Missions d'information.* La commission des finances de l'AN a décidé à l'unanimité de constituer trois missions, respectivement sur la fiscalité, la fiscalité de l'épargne et le contrôle fiscal (*ibid.*, 30-11), et la commission des lois a créé deux missions *permanentes*, l'une sur le déroulement des campagnes électorales et l'autre sur les mesures d'accompagnement économiques et sociales en Nouvelle-Calédonie (*Bulletin quotidien*, 21-12).

COMMISSION D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— *Commission de contrôle.* Sur amendement du groupe de l'Union centriste, la proposition du groupe RPR tendant à la création d'une commission d'enquête sur les opérations financières sur le capital de la Société générale a été transformée par le Sénat, le 20-12, en commission de contrôle de l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées.

COMMISSION CHARGÉE D'APURER LES COMPTES

— *Règlement du Sénat.* Suite aux observations de Mme Luc, président du groupe communiste, le président Poher a demandé aux quatre vice-présidents de la Haute assemblée d'examiner l'aménagement du règlement en vue d'assurer la représentation proportionnelle de tous les groupes à la commission chargée d'apurer les comptes et, pour cela, d'augmenter en

tant que de besoin le nombre de ses membres. Adoptée le 9-12 (p. 2520), la nouvelle rédaction de l'art. 103 rs a été déclarée conforme le 20 (88-246 DC, p. 1607).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Cl. Devès, Le Conseil constitutionnel et la République sociale, *JJA*, 29-10; J.-F. Flauss, Des incidences de la Convention européenne des droits de l'homme sur le contrôle de constitutionnalité des lois en France, *JJA*, 9-12; B. Genevois, Le contrôle du référendum, le rôle du cc, *RFDA*, 1988, p. 887; Ph. Terneyre, Le Conseil constitutionnel et la compétence du Parlement : une année de jurisprudence (juin 1987-juin 1988), *JJA*, 30-9/3-10; Marie-Luce Pavia, Le Conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés, *RA*, 1988, 437.

Note : P. Wachsmann sous cc 88-244 DC 20-7-1988, *AJDA*, 1988, p. 752; B. Genevois sous cc 25-10-1988, Diémert et Bannel, *RFDA*, 1988, p. 887; 21-10, Val-d'Oise, 5^e, *ibid.*, p. 908; Y. Luchaire sous cc 4-6, Rosny Minvielle, *D*, 1988, 445.

— *Condition des membres.* M. Léon Jozeau-Marigné, président sortant du conseil général de la Manche, a été battu, le 2-10, lors du renouvellement du canton d'Avranches (*Le Monde*, 4-10). A ce jour, aucun membre de la Haute Instance ne détient plus un mandat électif. On prétend que le fait précède le droit...

— *Décisions.* V. *Contentieux électoral, Engagement international, Inéligibilités.*

— *Procédure.* Par une décision du 5-10 (p. 12607) le cc a adopté le règlement applicable à la procédure suivie pour l'examen des réclamations relatives aux opérations de référendum.

La régularité du scrutin peut être contestée respectivement par tout électeur qui fait porter au procès-verbal des opérations de vote mention de sa réclamation (art. 1^{er}); par le représentant de l'Etat, dans les départements et territoires d'outre-mer et collectivités spéciales dans le délai de 48 heures suivant la clôture du scrutin (art. 2) et par le ministre des affaires étrangères pour les centres de vote prévus pour les Français établis hors de France (art. 3).

Encore un effort et le Conseil se dotera peut-être enfin du règlement applicable à l'examen du contrôle de constitutionnalité des lois, tant attendu.

CONSEIL DES MINISTRES

— *Erratum*. La liaison entre les qualités de ministre et de participant au conseil des ministres a été décidée, en 1983, lors de la formation du Gouvernement Mauroy III (cette *Chronique*, n° 26, p. 171) et non en 1986, comme nous l'avons écrit à tort (*ibid.*, n° 47, p. 198).

Un *lapsus calami* qui ne pouvait échapper à la vigilance d'un expert constitutionnaliste !

CONSTITUTIONS

— *Bibliographie*. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958 : vol. 2 du 29-7 au 21-8-1958 : l'examen de l'avant-projet de constitution par le CCC, La Documentation française : un gisement intellectuel exceptionnel ; D. Lévy, La Constitution de 1958, trente ans après, *La vie judiciaire* 26-9/2-10 ; H. Roussillon, La Constitution Mitterrand, *Toulouse-Actualités*, 14-10 ; J.-L. Autun, Les autorités administratives indépendantes et la Constitution, *RA*, 1988, 333.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Elections législatives*. Le CC a poursuivi (cette *Chronique*, n° 48, p. 181) et achevé l'examen des contestations nées du scrutin de juin dernier.

Au terme d'une démarche classique, le juge a frappé, en premier lieu, d'*irrecevabilité*, pour les motifs suivants, la requête dirigée contre les opérations électorales du premier tour n'ayant pas donné lieu à la proclamation d'un député (AN, Alpes-Maritimes, 9^e, 3-10, p. 12725) ; Seine-Maritime, 2^e, 8-11, p. 14691) ; ne mettant pas en cause une élection déterminée (Finistère, 6^e, 3-10, p. 13418) ; relative au remboursement du cautionnement (*ibid.*) ; à l'établissement des listes électorales, en dehors d'une manœuvre (Val-de-Marne, 11^e, 3-10, p. 13419, Martinique, 1^{re}, 8-11, p. 14694, notamment) ; présentée par une personne non habilitée (représentant d'un parti politique, nonobstant le fait qu'il soit inscrit sur une liste électorale de la circonscription Alpes-Maritimes, 9^e, 3-10, p. 12725 ; Loire-Atlantique, 9^e, 21-10, p. 13417) ; ou s'agissant d'un grief distinct développé dans un mémoire complémentaire en dehors du délai de saisine (Calvados, 1^{re}, 21-10, p. 13469) ; commettant une erreur d'interprétation concernant le seuil d'accession au ballottage (Seine-Saint-Denis, 1^{re}, 3-10, p. 12729) ; contestant, fait nouveau, le mode de scrutin, au regard du protocole n° 1 additionnel à la convention européenne des droits de l'homme (v. *Engagement international*) (Val-d'Oise, 5^e, 21-10, p. 13474) ou celle, enfin, par laquelle le député proclamé, devenu membre du Gouvernement sur ces entrefaites,

oppose une fin de non-recevoir à la partie adverse (Seine-Saint-Denis, 8-11, p. 14067). L'autorité absolue de chose jugée ne permet aucunement de revenir sur une décision antérieure (Bouches-du-Rhône, 3^e, 6-12, p. 15387).

Divers aspects de la *procédure* développée devant le Conseil méritent, en second lieu, attention. En dehors de la jonction des requêtes tendant aux mêmes conclusions ou donnant acte d'un désistement d'instance, le juge repousse tant la procédure d'intervention sollicitée (Paris, 19^e, 3-10, p. 12727) que la procédure d'instruction réclamée (Hérault, 3^e, 8-11, p. 14792), en dehors de celle ordonnée par sa section d'instruction (Bouches-du-Rhône, 6^e, 8-11, p. 14752 ; Isère, 9^e, 21-10, p. 13473) au même titre qu'une demande d'audition publique (Seine-Saint-Denis, 6^e, p. 14068). A ce propos, le CC a repoussé l'argument tiré d'une méconnaissance de l'art. 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme (v. *Engagement international*) par l'art. 17 de l'ord. du 7-11-1958 aux termes duquel *les séances du Conseil constitutionnel ne sont pas publiques*. Ce dernier fait bonne justice de l'argument qui ne vise que *le contentieux pénal et le jugement des contestations sur les droits et obligations de caractère civil... Il n'existe aucun principe général de droit prescrivant la publicité des débats en toute matière et devant toute juridiction (ibid.)*.

Cependant, le juge ne se départit pas de sa sollicitude, au point de réserver une action en diffamation au profit du requérant (Jura, 3^e, 23-11, p. 14690).

Quant à l'appréciation de la sincérité de la consultation, le Conseil s'est livré, en dernier lieu, à un examen traditionnel. A ce titre, il vérifie si le fait incriminé *n'a pas excédé les limites normales de la polémique électorale* à propos de la diffusion d'un tract (Essonne, 4^e, 8-11, p. 14790) ou, d'une manière générale du déroulement de la campagne (Paris, 19^e, 3-10, p. 12727). Ce qui autorise la presse à prendre position, à l'évidence, en faveur d'un candidat (Hérault, 1^{re}, 21-10, p. 13470), et au candidat intéressé de prendre les moyens d'assurer sa défense (Seine-Maritime, 2^e, 8-11, p. 14792).

Au surplus, le juge se livre à une appréciation nuancée de divers agissements qui, sans enfreindre la légalité, n'ont pas exercé une *influence déterminante* en raison de l'écart de voix séparant les candidats, mais encourent cependant le reproche de l'irrégularité : combinaison des couleurs nationales : Nouvelle-Calédonie, 1^{re} et 2^e, 23-11, p. 14690 ; utilisation de lettres à en-tête officiel, Moselle, 7^e, 8-11, p. 14694 ; libellé d'un nom patronymique à particule sur les bulletins de vote, Alpes-Maritimes, 9^e, 3-10, p. 12725 ; utilisation des panneaux électoraux, Calvados, 1^{re}, 21-10, p. 13469, publicité commerciale, Charente-Maritime, 4^e, 21-10, p. 13473, entre autres.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil juge *condamnable* un incident violent (Martinique, 2^e, 21-10, p. 13472) ; *regrettable* le fait d'accompagner des électeurs dans l'isoloir (Haute-Corse, 1^{re}, 8-11, p. 14794), l'apposition d'affiches en dehors des emplacements officiels (Gironde, 4^e, 3-10, p. 13417).

A fortiori, l'absence du nom de l'imprimeur sur le bulletin de vote est sans portée (Isère, 1^{re}, 3-10, p. 13418), de la même façon l'organisation d'une course cycliste (*ibid.*). La photographie du chef de l'Etat sur une

affiche ne lui confère pas un caractère officiel (Charente, 3^e, 3-10, p. 12726). En l'absence d'une manœuvre, une irrégularité portant sur la présidence des bureaux de vote est couverte (Savoie, 1^{re}, 3-10, p. 13471, comme un changement de salle entre les deux tours (Aisne, 5^e, 8-11, p. 14789) : de la même façon l'intervention du préfet, qui *ne saurait substituer son appréciation à celle de la commission de propagande*, auprès d'un candidat sur l'irrégularité de ses bulletins (Var, 1^{re}, 23-11, p. 14693).

En revanche, le juge a sanctionné, sans annuler pour autant l'élection, le résultat de bureaux de vote dans lesquels le dépouillement s'était opéré de manière frauduleuse, c'est-à-dire sans qu'il ait été procédé au préalable au décompte des bulletins (Val-de-Marne, 10^e, 8-11, p. 14695) ; de façon itérative, l'omission d'un élément substantiel sur les bulletins, en l'occurrence le nom du remplaçant, entraîne leur annulation (Val-de-Marne, 5^e, 3-10, p. 12730). En cas de différence entre le nombre d'enveloppes et celui des bulletins, il est procédé à la défalcation au détriment du candidat le plus favorisé (Aisne, 5^e, 8-11, p. 14789). En définitive, sur les 96 requêtes dont il avait été saisi, qui contestaient les élections de 78 députés, le Conseil constitutionnel a prononcé 7 annulations, pris acte de deux désistements d'instance et rendu 87 décisions de rejet (*Le Monde*, 27/28-11).

— *Annulations*. Après l'annulation des élections législatives dans la 1^{re} et la 2^e circonscription de l'Oise (cette *Chronique*, n^o 47, p. 195), le CC en a prononcé cinq autres :

— Meurthe-et-Moselle (2^e), pour irrégularités (trois urnes au lieu d'une seule dans le bureau de Tomblaine, où les électeurs n'ont pas été à même de circuler librement autour des tables de dépouillement), compte tenu du faible écart de voix séparant M. Durupt (s) de son adversaire (88-1062 du 21-10).

— Seine-Saint-Denis (9^e). V. *Inéligibilités*.

— Wallis-et-Futuna, pour absence de mise à jour des listes, qui a permis à au moins 33 électeurs de voter à la fois à Nouméa et à Wallis-et-Futuna et a favorisé l'établissement d'au moins 122 fausses procurations, et pour procurations irrégulières, compte tenu de l'écart de 281 voix entre M. Brial (RPR) et son concurrent (88-1096 du 23-11).

— Bouches-du-Rhône (6^e), pour plusieurs centaines de procurations irrégulières (signature par des délégués qui n'en avaient pas la compétence, établissement à domicile sans que les électeurs l'aient sollicité, absence des justifications requises ou défaut de signature du mandant), compte tenu de l'écart de 84 voix entre M. Teissière (UDF) et son concurrent (88-1093 du 25-11).

— Seine-Saint-Denis (11^e), en raison de l'écart de 20 suffrages entre les bulletins et enveloppes et les émargements, compte tenu du fait que

M. Asensi (c) ne devançait que de 17 voix M. Dray (s), qui s'est retiré ; les résultats du 1^{er} tour, où les deux candidats étaient seuls à avoir obtenu 12,5 %, ont donc eu des conséquences déterminantes pour le second, où M. Asensi était seul candidat (88-1042/1103/1122 du 25-11).

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Outre la réédition appréciée des ouvrages de B. Chantebout et P. Pactet, G. Burdeau : *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 21^e éd., 1988, par Francis Hamon et Michel Troper.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* D. Maus, Textes et Documents relatifs à l'élection présidentielle des 24 avril et 8 mai 1988, La Documentation française, *NED*, n° 4865, 1988 ; M. Clapie et S. Joseph, Les aspects juridiques de l'élection présidentielle de 1988, *RSAMO*, n° 22-23, 1988, p. 83 ; D. Rousseau, L'enjeu constitutionnel de l'élection présidentielle de 1988, *ibid.*, p. 193.

— *Cautionnement.* Il répond, opine le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 3769), à une double justification : écarter les candidats purement fantaisistes et offrir une contrepartie, au moins symbolique, des services rendus par la commission de propagande. En raison de sa non-réévaluation, l'érosion monétaire allège la charge qu'il représente pour les candidats. Il n'en résulte, pour ceux-ci, aucune sélection par l'argent.

— *Coût des élections législatives des 5 et 12-6-1988.* Le ministre de l'intérieur chiffre à 521 millions de francs les frais exposés en ces circonstances (AN, Q, p. 3772). Sur cette somme, 206 millions sont consacrés au remboursement des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. Le remboursement forfaitaire des autres dépenses de campagne (art. 6 de la loi du 11-3-1988) représentera une somme d'environ 100 millions (*ibid.*, p. 2749).

— *Coût de l'élection présidentielle des 24-4 et 8-5-1988.* En l'état actuel des estimations, le coût s'élève à 761 millions de francs (AN, Q, p. 3768).

— *Coût des élections cantonales des 25-9 et 2-10.* Le chiffre de 246 millions est retenu (*ibid.*).

— *Elections cantonales.* Le renouvellement de la moitié des conseils généraux, qui s'est déroulé les 25-9 et 2-10, a vu s'affronter 9 378 candidats pour 2 042 sièges. Le principal élément de cette consultation a été le pourcentage record d'abstention : 50,90 % en métropole au 1^{er} tour, qui a relancé la question du regroupement des élections (v. *Le Monde*, du 28-9).

Premier tour : résultats en voix

Inscrits : 18 962 152
 Votants : 9 315 213
 Exprimés : 9 087 397
 (Abst. : 50,87 %).

Nuances	Nombre de voix	Pourcentage
Ex. G	42 771	0,47
PCF	1 217 336	13,39
PS	2 724 452	29,98
MRC	129 847	1,42
DVG	236 310	2,60
REG	16 528	0,18
Eco	145 812	1,60
UDF	1 537 847	16,92
RPR	1 446 737	15,92
DVD	1 097 987	12,08
FN	476 735	5,24
Ex. D	15 035	0,16

Résultats définitifs en sièges

Nuances	Sortants	Elus	Balance
Ex. G	6	6	=
PCF	188	175	— 13
PS	503	592	+ 89
MRC	56	44	— 12
DVG	45	68	+ 23
REG	2	1	— 1
Eco	0	1	+ 1
UDF	512	441	— 71
RPR	378	365	— 13
DVD	322	328	+ 6
FN	1	1	
Ex. D	1	1	
Total	2 014	2 023 ⁽¹⁾	+ 9

(¹) Les résultats portent sur 2 023 cantons, soit la totalité des cantons renouvelables, à l'exception des 19 sièges de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon où le mode de scrutin est différent, et prennent en compte les 9 nouveaux cantons créés : 8 à La Réunion et un dans l'Isère.

— *Nombre et population minimale des cantons.* A l'heure actuelle, indique le ministre de l'intérieur, il en existe 3 808 en métropole, et 150 dans les DOM. La collectivité territoriale de Mayotte en compte 17. A Saint-Pierre-et-Miquelon il n'existe pas de corrélation entre les 19 conseillers généraux et les cantons, dans la mesure où lesdits conseillers sont élus au scrutin de liste dans deux circonscriptions *ad hoc* (AN, Q, p. 3255).

Dans le même ordre d'idées, un tableau des cantons dépeuplés est dressé

(p. 3885). C'est ainsi que 19 d'entre eux comptent moins de 1 000 personnes. Ils se situent, à titre principal, dans les Alpes-de-Haute-Provence (4) et les Hautes-Alpes (4). Le canton de Barillonnette, dans ce dernier département, accueille 250 habitants, suivi par celui de Quérigut (Ariège) avec 472.

— *Elections législatives partielles.* Suite à l'annulation de l'élection de M. Durupt (s), M. Léonard (RPR) l'a emporté le 11-12 au second tour (Meurthe-et-Moselle, 2^e). Le même jour, M. Gouhier (c) a été élu au second tour (Seine-Saint-Denis, 9^e) après l'annulation de l'élection de Mme Neiertz (s). M. Cazenave (RPR) a été élu au second tour le 18-12 en remplacement de M. Carignon (RPR), démissionnaire (Isère, 1^{re}).

V. Assemblée nationale, Contentieux électoral, Incompatibilité.

— *Dessaisissement.* Dans l'affaire à rebondissements des « Verts » contre MM. Galley et d'Ornano (cette *Chronique*, n° 46, p. 177, et 48, p. 184), une nouvelle plainte, qui échappait à l'amnistie, avait été déposée pour manœuvres frauduleuses tendant à porter atteinte à la sincérité du scrutin. Elle visait MM. Chirac, Galley et Toubon, mais en raison de la qualité d'officiers de police judiciaire des intéressés, la Cour de cassation a dessaisi le juge Grellier qui en était chargé pour renvoyer l'affaire à un juge d'instruction du tribunal d'Amiens (*Libération*, 2-12).

— *Fraudes.* La cour d'appel de Paris a relaxé le 15-12 deux adjointes au maire communiste de Limeil-Brévannes, convaincues d'avoir signé des procès-verbaux falsifiés (cette *Chronique*, n° 29, p. 173). La cour a estimé qu'il n'était pas possible d'identifier les auteurs de la fraude et qu'il n'était pas démontré que les inculpées en aient eu connaissance (*Le Monde*, 17-12).

V. Assemblée nationale, Contentieux électoral, Gouvernement, Sénat.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Autorisation de ratification de deux protocoles au traité entre la France et la RFA sur la coopération franco-allemande en date du 22 janvier 1963.* De manière symbolique, le 1^{er}-12 (*Le Monde*, 3-12), le Bundestag et l'Assemblée nationale (p. 2933) ont autorisé, dans les mêmes termes, la ratification des protocoles additionnels au traité de l'Élysée de 1963, instituant un Conseil de défense et de sécurité et un Conseil économique et financier. Seuls les Verts à Bonn et les communistes à Paris s'y sont opposés (loi 88-1240 du 30-12, p. 56).

La simultanéité de l'engagement corrige, si l'on peut dire, la modification unilatérale introduite, à l'origine, par le Parlement allemand. V. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 199.

— *Contrôle de la hiérarchie des normes* (art. 55 C). A l'occasion de l'examen du contentieux des élections législatives, le CC a été amené à se prononcer sur la conformité entre la norme internationale (en l'occurrence la Convention européenne des droits de l'homme et la norme nationale), au fond, le 21-10, Val-d'Oise, 5^e (p. 13474), et en la forme, le 8-11, Seine-Saint-Denis, 6^e (p. 14068). Le juge électoral, que ne tient pas en l'état le juge constitutionnel (15-1-1975, Interruption volontaire de grossesse, *GD*, p. 291), a reconnu sa compétence, tout en repoussant, au cas d'espèce, l'argument développé. V. le commentaire très autorisé de B. Genevois : le juge de l'élection, le traité et la loi, *RFDA*, 1988, p. 908.

V. Contentieux électoral.

GOUVERNEMENT

— *Composition*. Le Premier ministre confirme à un député (*AN*, Q, p. 3322) que son Gouvernement est effectivement celui qui compte, depuis 1875, le pourcentage (soit 35 %) le plus élevé de non-parlementaires lors de leur nomination. Seul le gouvernement Chirac I, de 1974, approchait ce pourcentage. En ce qui concerne les Républiques antérieures, il est observé avec pertinence que *le fait d'être parlementaire était... une condition quasi impérative pour entrer au Gouvernement. Seuls y dérogeaient les officiers généraux auxquels étaient habituellement confiés les ministères touchant à la défense.*

Le cabinet formé par le général de Rochebouët, à l'issue de la crise du 16 mai 1877..., étant l'exception qui confirme la règle.

V. Premier ministre.

— *Condition des membres*. A l'occasion des élections cantonales, 8 ministres sont entrés en lice. Seule Mme Avice a échoué à Domène (Isère). Ont été élus, au premier tour : MM. Faure, Montcuq (Lot) ; le Pensec, Quimperlé (Finistère) ; Laignel, Issoudun (Indre) ; Charasse, Chateldon (Puy-de-Dôme), et Nallet, Tonnerre (Yonne). Quant à Mme Neiertz et M. Chérèque, ils le seront à l'issue du scrutin de ballottage à Bondy (Seine-Saint-Denis) et Pompey (Meurthe-et-Moselle). En revanche, 4 ministres ne devaient pas solliciter le renouvellement de leur mandat. MM. Rausch, Soisson, Stirn et Méric (*Le Monde*, 4-10). Reste à relever que MM. Faure et Baylet ont été portés à la présidence respective du conseil général du Lot et du Tarn-et-Garonne (*ibid.*, 9/10-10).

— *Pouvoir de proposition en matière référendaire*. Conformément à l'art. 11 C, M. Michel Rocard a proposé au chef de l'Etat, le 5-10 (p. 12568), de soumettre au référendum un projet de loi relatif à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit du premier référendum d'initiative gouvernementale *stricto sensu* de la V^e République. V. *Référendum*.

— *Séminaire*. En vue de la préparation des dossiers européens, une trentaine de ministres se sont retrouvés à La Celle-Saint-Cloud, le 22-10 (*ibid.*, 25-10).

— *Solidarité*. Après l'incident qui avait opposé à Clermont-Ferrand, à l'occasion du congrès du Syndicat des avocats de France, MM. Charasse et Arpaillage, le 29-10 (*Le Monde*, 1^{er} et 2-11), le Premier ministre a reçu les protagonistes le 2-11 et rappelé, dans un communiqué, *les exigences de la solidarité ministérielle qui lie tous les membres du gouvernement*.

V. *Premier ministre, Président de la République*.

GROUPES

— *Conflit du groupe socialiste avec le Gouvernement*. Après que le bureau exécutif du PS eut approuvé le 23-11 la proposition de M. Michel Pezet faisant obligation de présenter des listes dans tous les secteurs de Marseille aux élections municipales, le groupe se prononça à l'unanimité pour l'amendement qui l'introduisait dans le texte sur la fraude électorale (v. *Code électoral*). Le ministre de l'intérieur s'opposait à cette initiative, que désapprouvait le chef de l'Etat, et, après plusieurs suspensions de séance (v. *Le Monde*, du 26-11), M. Joxe invoqua l'art. 44, 2 C pour l'écarter. V. *Amendement*.

— *Intermittences*. A l'occasion de la discussion budgétaire, les groupes ont développé leurs variations sur le thème de la « majorité relative » (v. *Majorité*), à l'exception, bien entendu, des socialistes qui ont toujours voté pour, et du RPR qui a toujours voté contre (sauf sur la défense). L'UDC a voté une fois pour (défense), 5 fois contre et s'est abstenue 16 fois, comme les communistes, qui ont voté 6 fois contre. L'UDF s'est abstenue 8 fois et a voté contre 14 fois (*Bulletin quotidien*, 21-11).

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

— *Fonction de président du conseil d'administration de l'Association technique de l'importation charbonnière (ATIC) et mandat parlementaire*. Pour la première fois, sous la Constitution de 1958 (v. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 1988, p. 36), les fonctions privées exercées par un député (M. René Garrec, élu du Calvados) ont été déclarées incompatibles avec l'exercice de son mandat parlementaire le 6-12, par le CC (décision 88-7 I, p. 15386), sur recours du président de l'Assemblée, agissant au nom du bureau.

D'une interprétation stricte de l'art. LO 146, 3^e du code électoral, le juge

a estimé que l'ATIC, nonobstant sa forme juridique d'association, devait être regardée, d'un point de vue économique, comme une entreprise dont les activités sont effectuées pour le compte ou sous le contrôle de l'Etat. L'ATIC est investie, à cet égard, du monopole de conclure, pour le compte de ce dernier et celui des importateurs, tous les contrats d'achat de combustibles minéraux solides et d'effectuer les opérations subséquentes. Le fait que l'intéressé ayant entre-temps renoncé à percevoir la rémunération afférente à ses fonctions de président du conseil d'administration de l'ATIC, demeure sans influence, car, à l'opposé de l'incompatibilité édictée par l'art. LO 146, 4^e au regard des fonctions dirigeantes dans des sociétés ou entreprises à but lucratif, celle visée, au cas particulier, n'est pas liée à la rémunération des activités, mais à la nature des fonctions exercées dans une entreprise agissant pour l'Etat. La régularisation a été opérée par M. Garric dans le délai de 15 jours (art. LO 151 du code électoral).

INÉLIGIBILITÉS

— *Annulation.* Mme Véronique Neiertz (s) avait pris comme suppléant M. Claude Fuzier, qui figurait aux élections sénatoriales du 28-9-1986 sur la liste socialiste, immédiatement après M. Marcel Debarge, candidat proclamé élu. En conséquence, M. Fuzier avait la qualité de remplaçant d'un sénateur au sens de l'art. LO 134 du code électoral qui codifie partiellement l'art. 1^{er} de l'ordonnance 59-224 du 4-2-1959 (« le remplaçant d'un membre d'une assemblée parlementaire ne peut être remplaçant d'un candidat à l'Assemblée nationale ou au Sénat »). Cette inéligibilité « faisait obstacle à ce qu'un candidat à l'AN puisse choisir comme remplaçant la personne qui, en cas de vacance du siège d'un sénateur, serait immédiatement appelé à remplacer ce dernier ». En application de la jurisprudence Mirtin, selon laquelle l'inéligibilité d'un remplaçant entraîne l'annulation de l'élection du titulaire (Landes, 1^{re}, 73-686/687 du 5-7-1973), l'élection de Mme Neiertz dans la 9^e circonscription de Seine-Saint-Denis a été annulée (88-1063/1067 du 8-11).

On peut juger rigoureuse cette extension au scrutin de liste d'une jurisprudence qui concernait le scrutin uninominal, dès lors qu'à défaut de M. Fuzier, proclamé élu après l'entrée de Mme Neiertz au Gouvernement, son propre suivant de liste aurait été disponible pour remplacer éventuellement M. Debarge au cas où le siège de celui-ci serait devenu vacant : la finalité de l'institution, qui a pour objet, selon les propres termes du Conseil, « d'assurer la disponibilité permanente de la personne appelée à remplacer le parlementaire dont le siège devient vacant », n'aurait-elle pas été sauve ?

En revanche, le Conseil a jugé que l'inéligibilité ne saurait être étendue aux autres personnes ayant seulement vocation à acquérir la qualité de suppléant du fait de leur présence sur la liste, car l'inéligibilité, qui apporte une atteinte à la liberté de candidature, doit s'interpréter restrictivement (88-1113 du 8-11, Seine-Saint-Denis, 6^e).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* G. Cohen-Jonathan, *La convention européenne des droits de l'homme*, Economica, 1988; Cl. Durand-Prinborgne, *L'égalité scolaire par le cœur et par la raison*, Ed. Fernand Nathan, 1988; Chr. Gavaldà (sous la direction de), *Droit de l'audio-visuel*, Ed. Lamy SA, 1988; Ch. Debbasch, *Droit de l'audio-visuel*, Dalloz, 1988; S. Rials (sous la direction de), La Déclaration de 1789, *Droits*, n° 8, 1988; R. Badinter, Le 40^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, entretien au *Monde*, 10-12; R. P. Paringaux, 10 décembre 1948 : les quatre piliers fondamentaux, *ibid.*, 11/12-12; J. Ph. Colson (sous la direction de), La grève dans les services publics, *RFDA*, 1988, p. 805; B. Delcros et Th-P. Jouandet, Le nouveau cadre juridique de la télédistribution en France, *AJDA*, 1988, p. 627; A. Gouteyron, Rapport d'information sur l'application de la loi du 30-9-1986 relative à la liberté de communication, Commission des affaires culturelles, Sénat, 6-10; J. Molinier, L'évolution du régime des procédures fiscales, *RFFP*, n° 22, p. 101; A. Rouso, Les rapports Conseil d'Etat - Conseil constitutionnel. L'exemple du droit de grève dans les services publics, *JJA*, 16-11.

Notes : Y. Gaudemet sous CE 16-3-1988, CNCL c/ TF1, et 21-6-1988, CNCL c/ La Cinq et CNCL c/ M6, *RDP* 1988, 1373; B. Pacteau sous TA Bordeaux, 14-6-1988, El Aouani et El Rhazaouni c/ Maire de Casseneuil (accès à l'école publique des enfants étrangers), *JJA*, 28-11.

— *Abolition de la peine de mort.* Le garde des Sceaux a repoussé au Sénat, à l'occasion de l'examen d'une question orale, le 13-10 (p. 580) l'idée d'un rétablissement de la peine capitale, au nom du respect des engagements internationaux souscrits par la France : la loi du 31-12-1985 ayant autorisé la ratification du protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'homme.

— *Droit à des moyens convenables d'existence.* Dans la logique des droits sociaux du préambule de la Constitution de 1946, la loi 88-1088 du 1^{er}-12 (p. 15119) porte création d'un revenu minimum d'insertion pour les déshérités.

— *Egalité des sexes.* Pour la première fois, à l'unisson de la Grèce, la France a désigné un commissaire féminin, en la personne de Mme Christiane Scrivener, le 27-10, à la Commission européenne de Bruxelles (*Le Monde*, 29-10). Combien de temps encore le Conseil constitutionnel résistera-t-il à la logique égalitaire ?

— *Informatique et libertés.* La CNIL a autorisé, le 22-11, l'INSERM à mettre en place un système national d'information épidémiologique sur le SIDA, sous réserve d'un consentement écrit des patients intéressés (*Le*

Monde, 25-11). Sur ces entrefaites, il a été procédé, conformément à l'art. 8 de la loi sur la CNIL à la publication des listes des membres élus par les grands corps, jointe à celle des décrets du 19-12 portant nomination des autres membres (p. 16008). M. Jacques Fauvet a été reconduit dans ses fonctions de président.

— *Protection des libertés*. La loi 88-1250 du 30-12 (p. 110) autorise l'approbation du protocole n° 8 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Ce dernier est destiné à améliorer et à accélérer les procédures devant la Commission européenne (CCF, 20, p. 250).

— *Respect de la dignité de la personne*. La loi 88-1243 du 30-12 autorise l'approbation de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, faite à Strasbourg, le 26-11-1987 (p. 57). D'origine sénatoriale, la loi 88-1138 du 30-12 (p. 16032) s'emploie à protéger les personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales.

LOI DE FINANCES

— *Bibliographie*. L. Philip, L'évolution du droit constitutionnel des finances publiques, *RFFP*, n° 22, 1988, p. 242 ; G. Orsini, L'exécution de la loi de finances pour 1986, *ibid.*, p. 257.

— *Conformité de la loi de finances rectificative pour 1988*. A la faveur de l'examen de ce texte, le Conseil a frappé d'inconstitutionnalité, selon une démarche classique (cette *Chronique*, n° 33, p. 167) deux *cavaliers budgétaires* visant la procédure de l'opposition administrative (art. 30) et celle du recouvrement de produits non fiscaux des collectivités territoriales (art. 31). En revanche, le juge a reconnu la validité d'une disposition rétroactive régissant l'activité de l'administration fiscale (art. 21), et celle validant une délibération annulée par le Conseil d'Etat (art. 47), prise en conformité avec la décision de principe du 22-8-1980 (CCF, 15, p. 465).

— *Non-événement*. Pour la première fois depuis l'élargissement de la saisine du cc, en 1974, aucun recours n'a été présenté contre la loi de finance de l'année pour 1989 (88-1149 du 23-12, p. 16320). Heureux ministre du budget que M. Michel Charasse !

— *Réserve*. Le vote de cinq budgets a été réservé jusqu'au scrutin unique sur l'ensemble de la loi de finances pour 1989. Le premier, celui de la justice, le fut le 27-10 à l'initiative du président de la commission des lois, à laquelle se rallia le garde des Sceaux. En réponse aux protestations de M. Mazeaud (RPR), M. Sapin évoqua le précédent des crédits de la jeunesse et des sports, dont le vote fut réservé le 19 octobre 1973 à la demande du

rapporteur (p. 1509), M. Mazeaud étant lui-même à l'époque secrétaire d'Etat chargé de ce département... Mais la première application remonte en fait à la loi de finances pour 1960, quand M. Debré demanda la réserve des crédits des anciens combattants jusqu'au vote final, où il engagea la responsabilité du Gouvernement.

— *Services votés.* La commission des finances et les présidents des groupes de la majorité sénatoriale ayant fait adopter une réduction de 30 milliards des dépenses lors du vote de la 1^{re} partie, il a fallu la traduire dans les crédits ouverts dans la 2^e partie. Comme les diminutions de dépenses décidées à l'occasion de l'examen des fascicules budgétaires n'atteignaient pas ce total, le rapporteur a proposé en fin de discussion, le 10-12, de procéder à la réduction complémentaire des services votés, à répartir au prorata de leur montant initial. Invoquant l'ordonnance du 2-1-1959 portant LO relatives aux lois de finances, et afin de « préserver les droits du Gouvernement », le ministre du budget a rappelé que « les services votés, c'est la continuité de l'Etat » : « Il découle de cette disposition que les services votés sont de la seule compétence de l'exécutif et que, si les assemblées ont le droit de rejeter ou d'adopter l'article qui les concerne, elles n'ont pas, en principe, le droit de l'amender puisqu'elles interviendraient alors dans une matière qui relève du domaine réglementaire. » M. Charasse a cependant renoncé à opposer l'art. 41 C, qui aurait contraint à saisir le CC en cas de désaccord, prévisible, du président du Sénat, pour éviter le délai de huit jours (p. 2569). Sur cette question, v. Lucile Tallineau, *RDP*, 1987, p. 1065.

MAJORITÉ

— *Majorité présidentielle.* On a noté le retour de ce terme (cette *Chronique*, n° 47, p. 205), qui a été de nouveau employé par le porte-parole de l'Elysée, M. Hubert Védrine, le 9-10 au Forum RMC-FR3 : « Ce qui détermine l'évolution et le fonctionnement de notre vie politique, c'est la notion de majorité présidentielle. » Celle-ci « est ouverte, car on peut la rejoindre » (*Le Monde* du 11)... Mais on sait que, bien qu'ayant appelé à voter pour M. Mitterrand au second tour de l'élection présidentielle, le PCF se défend d'y appartenir : « Il est clair que nous n'adhérerons pas à la majorité présidentielle » a réaffirmé M. Paul Laurent, membre du secrétariat, à propos des conversations de son parti avec le PS en vue de la préparation des élections municipales (*ibid.*, 14-12).

— *Majorité relative.* Interrogé le 18-12 à l'émission « 7 sur 7 », le Premier ministre a jugé que l'existence d'une « majorité relative » à l'AN lui laissait une liberté « absolument totale » (*ibid.*, 20-12).

Il est de fait que toutes les configurations se sont présentées durant la session : l'unanimité (revenu minimum d'insertion, lutte contre la fraude

électorale, recherche biomédicale, législation sur les déchets), majorité PS-PC (impôt de solidarité sur la fortune), majorité PS-RPR-UDF-UDC (adaptation de l'exploitation agricole, fonds commun de créance), PS seul, tantôt grâce à l'abstention de l'UDC (DMOS ou liberté de la communication en 1^{re} lecture), tantôt grâce à celle du PC (fonction publique territoriale, loi de finances rectificative et loi de finances pour 1989). Ces majorités tournantes ne s'étaient pas produites depuis la 1^{re} législature de la V^e République, encore qu'elle comportât initialement une majorité qui avait approuvé le programme du gouvernement de M. Debré.

V. Groupes.

PARLEMENT

— *Bibliographie.* H. Le Guern, H. Message et A. Tessier, Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat. Le rôle de l'Assemblée nationale, 1983-1987, *RFFP*, n° 22, 1988, p. 195.

— *Budget.* Pour la première fois, le budget de l'Assemblée a franchi la barre des 2 milliards de francs. Quant à celui du Sénat il s'élève à 1,2 milliard (*Le Figaro*, 16-11).

— *Délégations aux Communautés européennes.* Les délégations de l'Assemblée et du Sénat ont tenu une réunion commune au Palais-Bourbon le 1-12 pour entendre le ministre des affaires européennes, Mme Edith Cresson, dont l'audition a été rendue publique (*Le Monde*, 5-12).

— *Rupture d'une pratique.* A l'occasion de la campagne référendaire relative à la Nouvelle-Calédonie, le Parlement n'a pas suspendu ses travaux, contrairement à l'usage observé à ce jour. V. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 91.

PARLEMENTAIRE

— *Médiateur.* M. Gilbert Bonnemaïson, député de Seine-Saint-Denis (s) a été nommé, le 5-10, par le garde des Sceaux, médiateur dans le conflit opposant la Chancellerie aux gardiens de prisons (*Le Monde*, 7-10). Il devait s'en acquitter avec succès.

— *Parlementaire en mission.* De manière officielle (cette *Chronique*, n° 48, p. 186), 6 nouveaux députés ont été investis de cette qualité : MM. Le Drian (s), Luppi (s) et Léontieff (NI), auprès respectivement du ministre délégué à la mer (p. 13080), du secrétaire d'Etat à l'enseignement technique (p. 13415) et du Premier ministre (p. 14516). Ultérieurement, seront

appelés à cette fonction : MM. Bana (s), Carton (s) et Besson (s) successivement près le ministre de la défense (p. 84) ; celui des transports et de la mer et des secrétaires d'Etat chargés des transports routiers et fluviaux, ainsi que de celui de la prévention des risques technologiques et naturels (p. 85) et celui de la solidarité et de la santé (p. 87).

V. Incompatibilités.

PARTIS POLITIQUES

— *Campagne pour le référendum.* Aucune disposition permanente ne réglant la participation des partis aux campagnes référendaires, le décret 88-945 du 5-10 (p. 12584), qui s'inspire en l'adaptant de l'art. L 167-1 du code électoral, habilite, sur leur demande, les partis représentés au sein d'un groupe à l'Assemblée ou au Sénat, ainsi que les partis dont les candidats ont obtenu au moins 5 % des suffrages au 1^{er} tour lors du dernier renouvellement de l'Assemblée et, en Nouvelle-Calédonie, les organisations politiques du territoire.

— *Contentieux.* Croyant, à tort, qu'il était exclu de la campagne, faute de répondre aux critères posés par le décret 88-945, le Centre national des indépendants l'a déféré au Conseil d'Etat sans présenter « la demande d'habilitation, qui aurait été accueillie ». Sa requête a été rejetée le 28-10 (*Le Monde* des 30/31 et note D. Levis, *RFDA*, 1988, 897).

— *Financement.* L'art. 8 de la loi 88-227 du 11-3-88 prévoyait que le montant des crédits inscrits dans la loi de finances de l'année pouvait faire l'objet de propositions conjointes des bureaux des assemblées au Gouvernement (cette *Chronique*, n° 46, p. 184). Après un certain flottement et faute de telles propositions conjointes, la solution retenue le 17-11 pour la première application de ces dispositions, a consisté en le dépôt d'un amendement du Gouvernement créant un chapitre spécial au budget des charges communes, doté de 114 millions (p. 2463). Cette somme, qui correspond à 3 F par électeur inscrit, sera répartie entre les formations politiques représentées au Parlement, à l'exception du parti communiste dont le comité central avait confirmé le refus le 19-10 (*Libération*, 15-10).

— *Retour à l'orthodoxie.* Le Président de la République avait déploré l'abandon en 1986 de l'usage en vertu duquel les « responsables institutionnels » des partis devaient renoncer à leurs fonctions en entrant au Gouvernement (cette *Chronique*, n° 43, p. 204). Cet usage étant de nouveau en vigueur, M. F. Doubin, ministre délégué chargé du commerce et de l'artisanat, a renoncé à la présidence du Mouvement des radicaux de gauche, où il a été remplacé... par MM. Y. Collin et E. Zuccarelli, qui assureront une présidence « tournante » (*Le Monde*, 28-11).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation*. Dans une décision 88-159 L du 18-10 (p. 13201), le CC a estimé, au terme d'un exercice classique de tri normatif, que la dénomination *commission de la privatisation*, visée dans les lois 86-912 du 6-8-1986 et 86-1067 du 30-9-1986, ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire, à l'opposé de la *création* de ladite commission ayant pour mission de procéder à une évaluation de la valeur des entreprises publiques avant leur transfert au secteur privé, au sens de l'art. 34 C.

ORDRE DU JOUR

— *Ordre du jour complémentaire*. L'Assemblée a décidé, le 3-10 (p. 613), l'inscription à la séance du 11-10 (p. 795) de la modification de son règlement (art. 46). C'est le 2^e exemple depuis le début de la IX^e législature (cette *Chronique*, n^o 48, p. 184).

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie*. M. Debré, *Gouverner*, Mémoire, t. 3, Albin Michel, 1988 ; J.-L. Andréani, La maison Rocard, *Le Monde*, 20-10.

— *Art de gouverner*. Dans la perspective tracée par la circulaire du 25-5-1988 (cette *Chronique*, n^o 47, p. 198), le Premier ministre a adressé deux circulaires aux membres du Gouvernement, relatives à la définition des politiques de la France en matière européenne, le 22-9 (p. 13007), d'une part, et au respect des décisions du juge administratif, le 13-10 (p. 13008), d'autre part.

— *Condition*. Interrogé sur TF1, le 18-12 (*Le Monde*, 21-12) sur ses relations avec le chef de l'Etat, M. Michel Rocard a déclaré : *C'est mon meilleur soutien. On parlait de plus loin, cela facilite la rencontre*. Concernant leurs rencontres, il a ajouté : *Le rire-ensemble commence à y prendre une part significative*.

V. *Gouvernement, Responsabilité gouvernementale, Sénat*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. J. Gicquel, Le bilan constitutionnel du septennat de François Mitterrand, *RSAMO*, n^o 22-23, 1988, p. 77 ; R. Schneider, Ce que Mitterrand veut..., *Le Nouvel Observateur*, 3-11.

— *Chef des armées.* S'agissant de l'arme à neutrons, le président Mitterrand a affirmé, le 11-10, à l'Institut des hautes études de la défense nationale : *J'ai voulu que nous fussions en mesure à tout moment de la construire... Nous ne nous priverons d'aucun type d'arme qui serait détenu par les autres puissances... La France a à apprécier où se trouve son intérêt vital. Cet intérêt vital peut se situer hors de ses frontières* (*Le Monde*, 13-10).

A bord de la *Jeanne*, à Brest, le 29-11, le chef de l'Etat a été accueilli aux cris de *Vive la République* lancés par l'équipage, selon le protocole. Il s'est prononcé pour une *marine océanique moderne* et une défense européenne (*Le Figaro*, 30-11).

— *Collaborateurs.* M. Régis Debray, chargé de mission auprès du Président de la République, a quitté ses fonctions le 18-10 (p. 13136), ainsi que M. Christian Prouteau, conseiller technique au cabinet, le 16-11 (p. 14479).

— *Condition.* Conformément à la pratique observée (cette *Chronique*, n° 45, p. 192), à la demande de M. François Mitterrand, un bilan de santé a été effectué, précise un communiqué de la présidence, en date du 21-12 (*Le Monde*, 28-12). Ce document est le premier du nouveau septennat.

— *Conseil du Pacifique Sud.* Un décret 88-1100 du 6-12 (p. 15325) modifie le décret 85-1410 du 30-12-85 instituant le Conseil du Pacifique Sud (cette *Chronique*, n° 37, p. 196), dont le secrétariat précédemment assuré par un secrétaire général, le sera désormais par un secrétaire permanent pour le Pacifique Sud.

— *Décision de recourir au référendum législatif.* En application de l'art. 11 C, le Président de la République a décidé, par décret du 5-10 (p. 12569) de soumettre à référendum le projet de loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie à la suite de la proposition du Gouvernement consécutive à la lettre du Premier ministre, du même jour (p. 12568). La précédente votation nationale remontait au 23-4-1972 (v. P. Avril, *La V^e République, Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, 1987, p. 146). Lecture du décret présidentiel et acte seront donnés à l'Assemblée, sur-le-champ (p. 684) et au Sénat, le 11-10 (p. 514).

Le chef de l'Etat devait par la suite s'adresser aux électeurs, le 24-10, par un message inclus dans le matériel de vote (*Le Monde*, 26-10) et intervenir, à la télévision, le 4-11 (*ibid.*, 6-11). A l'issue du référendum, il devait tirer les enseignements, au conseil des ministres du 9-11. Au scepticisme résultant de la forte abstention, M. François Mitterrand a répliqué : *Qu'est-ce que cette appréciation selon laquelle un résultat n'aurait pas la même valeur selon le nombre des personnes qui auraient voté ! Une telle appréciation pourrait se retourner contre un certain nombre de ceux qui l'avancent ; elle est un manque aux principes élémentaires de la démocratie dans un pays...*

Les communautés calédoniennes ont obtenu la garantie qu'avaient demandée leurs représentants (ibid., 11-11). — V. Référendum.

— *Droit de grâce.* A la suite de la décision présidentielle concernant des élus de la Réunion (cette *Chronique*, n° 48, p. 188), le garde des Sceaux accepte de répondre, une fois de plus (*ibid.*, n° 45, p. 192) à une question écrite : *Aucun texte ne limite le droit de grâce du Président de la République, qui apprécie souverainement l'opportunité d'accorder ou de ne pas accorder une grâce. Nul ne peut lui demander compte de l'usage qu'il fait de cette prérogative qu'il tient de la Constitution* (AN, Q, p. 3448).

— *Fonction tribunicienne.* Le Président de la République a évoqué le conflit des infirmières le 9-10 à Saint-Jean-d'Angély : « La colère est là. Comment ne pas la comprendre ? » Mais il a ajouté qu'on ne peut pas « demander à un Gouvernement de réparer en quelques mois ce qui n'a pas été fait pendant des décennies » (*Le Monde* du 11). « J'entends la plainte des Français quand cela ne va pas... C'est normal, je suis là pour ça », a-t-il déclaré à Oullins le 15 (*ibid.*, 18-10), et à Gaillon le 18, il a observé, toujours à propos des infirmières, qu'elles demandent « beaucoup trop » et que le Gouvernement a déjà « beaucoup donné » (*ibid.*, 20-10). Il faut « répondre à la demande » (sociale), a-t-il affirmé le 8-11 à Saint-Médard-en-Jalle, « je fais tout à fait confiance au Gouvernement de la République pour qu'il mène à bien cette tâche », mais, a-t-il ajouté, un Gouvernement « n'est jamais fait pour marcher sur des roses » (*ibid.*, 10-11). Toujours à propos des grèves, après que le Premier ministre et le ministre des transports eurent été reçus à l'Élysée le 28, il a « approuvé l'analyse et la position » du Gouvernement (*ibid.*, 30-11), et il a estimé le lendemain à Brest que la responsabilité de celui-ci était de « veiller à ce que le dialogue aille vers des arrangements utiles aux travailleurs », mais aussi « à ce que les Français n'aient pas à souffrir plus que de raison de quelques actions isolées » (*ibid.*, 1-12). Il a, enfin, évoqué la « dette sacrée » à l'égard des plus démunis à Belfort le 12-12 (*ibid.*, 14-12).

— *Grand chancelier des Ordres de la Légion d'honneur et du Mérite.* En réponse à une question écrite, le ministre de la culture et de la communication indique que la création d'un ordre des droits de l'homme est à l'étude. Mais, en définitive seul le Président de la République, pris en sa qualité de Grand chancelier des Ordres nationaux existants, est habilité à se prononcer sur l'opportunité (AN, Q, p. 3864).

— *Message au Parlement.* Le chef de l'Etat a adressé aux assemblées un message, le 26-10, relatif à l'organisation du référendum néo-calédonien, suivant la pratique observée par ses prédécesseurs (D. Maus, *La pratique institutionnelle de la Ve République*, 2^e éd., 1982, p. 150). C'est le 4^e message que M. Mitterrand délivre (cette *Chronique*, n° 39, p. 172). Toutefois, les propos tenus, ce jour, à l'Assemblée, par le Premier ministre

à l'endroit du RPR, taxé de lâcheté et de désertion (p. 1419) ont amené les sénateurs de cette obédience à ne pas assister à la lecture du message présidentiel (*Le Monde*, 28-10).

— *Nomination*. Un communiqué de la présidence de la République a annoncé, le 27-10, la désignation de Mme Christiane Scrivener, membre du Parlement européen (Parti libéral), ancien secrétaire d'Etat de M. Raymond Barre, à la Commission des Communautés européennes (*Le Monde*, 29-10).

— *Pouvoir concordataire*. Par décret du 3-10 (p. 12538), le Président de la République a reçu la bulle donnée à Rome, le 1^{er}-6-1988 portant érection canonique de l'évêché de Strasbourg au rang d'archevêché, et autorisé sa publication sur le territoire de la République. Le bimillénaire de la capitale alsacienne mérite bien le détour du droit canonique.

— *Vœux*. Le chef de l'Etat a innové en présentant, le 31-12, ses vœux depuis la préfecture de Strasbourg. Son intervention a été suivie d'une interprétation *a capella* de *La Marseillaise* portant sur les deux premières strophes (*Le Monde*, 1/2-1).

QUESTIONS

— *Nouvelle organisation des questions au Gouvernement*. La conférence des président a décidé, à titre expérimental, d'établir un système de rotation entre les questions des groupes, au lieu de les appeler en bloc, qui a été appliqué le 5-10 (p. 676).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Interpellation*. M. Hiest (UDC) a évoqué les grèves de la RATP le 29-11 dans une intervention qui n'avait qu'un « rapport lointain avec le règlement », selon le mot du Président, lequel donna aussitôt la parole au ministre des transports. La présence de celui-ci, alors que l'ordre du jour concernait la détention provisoire, s'expliqua : M. Hiest avait informé le cabinet du ministre de son intention d'effectuer ce rappel au règlement, que M. Delebarre qualifia lui-même d'« interpellation » (p. 2836).

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie*. J. Bory, La pratique des référendums officieux dans les communes françaises, *Administration*, n° 141, 1988, p. 72 ; O. Duhamel, Réhabiliter le référendum, *Le Monde*, 21-10 ; R. Hadas-Lebel, Référendum :

la difficulté d'être, *ibid.*, 5-10 ; L. Favoreu, Une Constitution élastique ?, *ibid.*, 5-11 ; B. Genevois, D. Lévis, Le contrôle du référendum, *RFDA*, 1988, p. 887 ; F. Goguel, Le référendum en question, entretien au *Quotidien de Paris*, 5-10 ; J. M. Helvig, Le référendum n'est plus ce qu'il était, *Libération*, 7-10 ; Chr. Houteer, Nouvelle-Calédonie et Constitution, *JJA*, 4-11 ; S. Joly, Référendum nouveau modèle, *ibid.*, 10-10.

— *Coût.* Le référendum néo-calédonien a représenté, pour l'Etat, une dépense évaluée à 221 millions de francs (*AN, Q*, p. 3772).

— *Dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998* (art. 11 C). Saisi par la lettre du Premier ministre, le 5-10 (p. 12568) et après la consultation du Conseil constitutionnel (art. 46 de l'ord. du 7-11-1958), le chef de l'Etat a décidé de soumettre à la décision populaire le projet de loi sur la Nouvelle-Calédonie par décret du même jour (p. 12569). Le cc consulté, les décrets 88-944 et 88-945 du 5-10 (p. 12583 et 12584) ont organisé, respectivement, l'opération et la campagne référendaires, tandis que des dispositions particulières étaient retenues pour les TOM et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon (décret 88-946 de ce jour, p. 12588). Les arrêtés, pris dans les mêmes formes, le 12-10 fixent la liste des organisations politiques habilitées à faire campagne (p. 12913), ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie (p. 12919). Une recommandation du 7-10 (p. 12785) prise par la CNCL à l'attention des sociétés nationales de communication ainsi qu'une décision du 13-10 (p. 12978) relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions afférentes et, enfin l'adoption le 5-10, par le Conseil constitutionnel (p. 12607) d'un règlement relatif à l'examen des contestations nées des opérations de vote, complètent ce dispositif.

— *Proclamation des résultats.* Le Conseil constitutionnel a procédé à l'annulation des résultats de la commune des Grandes-Armoises, qui lui étaient déférés par le préfet des Ardennes (le bureau de vote avait été fermé à 16 h 30, alors que le scrutin ne peut être clos avant 18 heures en vertu du décret 88-944 du 5-10), et ceux de la commune d'Ayn (Savoie), où aucun isoloir n'avait été installé (v. *Vote*) ; il a, en revanche, maintenu ceux de M'Tsamdajouj (Mayotte), l'irrégularité constatée n'ayant pas porté atteinte à la liberté ou à la sincérité du scrutin. Compte tenu de ces annulations et des rectifications d'erreurs matérielles, le référendum du 6 novembre 1988 a donné les résultats suivants :

Electeurs inscrits	38 025 823
Votants	14 028 705
Suffrages exprimés	12 371 046
Oui	9 896 498 (79,99 %)
Non	2 474 548 (20 %)

La participation a donc été de 36,91 % des inscrits, dont 4,39 % de bulletins blancs et nuls. Sur cet abstentionnisme record de 63 %, v. J.-L. Parodi, *Le Monde* du 9-11.

En conséquence, la loi 88-1028 portant disposition statutaire et préparatoire à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1988 a été promulguée le 9-11 (p. 14087).

— *Contentieux*. Dans le droit fil de la jurisprudence François Delmas de 1981 (*CCF*, 19, p. 97), le recours pour excès de pouvoir se développe devant le Conseil constitutionnel. A ce titre, les décrets du 4-10 susmentionnés lui ont été déférés. Par une décision Stéphane Diémert et Cédric Bannel du 25-10 (p. 13521), le Conseil a retenu sa compétence, pour mieux repousser au fond la requête. Après avoir soigneusement distingué entre les chefs de compétence consultatif et juridictionnel, dont il dispose (art. 46 et 50 de l'ord. du 7-11-1948), il a invité les requérants à se placer à l'issue du scrutin pour contester les opérations effectuées. Reste une hypothèse d'école : en cas d'omission de l'avis du Conseil, serait-on en présence, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, d'un moyen d'ordre public ou d'un simple vice de forme ?

V. *Conseil constitutionnel, Gouvernement, Président de la République, Référendum, Vote*.

RÈGLEMENT

— *Assemblée nationale*. A l'occasion de l'examen de la proposition tendant à permettre la publicité des auditions des commissions permanentes (v. *Commissions*), M. R. Forni (s) a rappelé les travaux de la commission *ad hoc* qu'il avait présidée sous la VII^e législature et qui envisageait déjà cette innovation, à côté de l'organisation de mini-débats, de la procédure sur les demandes de levée d'immunité (*CCF* 22, p. 215) et du délai de dépôt des amendements (*ibid.*, 21 et 22, p. 12), mais la réforme d'ensemble avait achoppé sur cette dernière question (p. 796).

— *Sénat*. V. *Commission chargée d'apurer les comptes*.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. Ch. Debbasch, J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *La V^e République*, Economica, 1988, 2^e éd. ; J.-L. Quermonne, *L'alternance au pouvoir*, PUF, « Que sais-je ? », 1988.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49, al. 2 C.* La première motion de censure de la législature a été déposée le 6-12 par le RPR et, inscrite à l'ordre du jour du 9, a recueilli 258 voix, dont 130 RPR sur 131, les 89 UDF, 37 UDC sur 41, et 2 NI sur 13 (Mme Yann Piat et M. Lestas). Outre M. R. Barre, trois autres députés de l'UDC ne l'ont pas votée : MM. Grignon, Jean-Baptiste et Vignoble.

— *Article 49, al. 3.* Le projet modifiant la loi du 30-9-86 relative à la liberté de communication avait été adopté en 1^{re} lecture grâce à l'abstention de l'UDC, mais ce groupe ayant jugé insuffisantes les garanties concernant l'indépendance du futur Conseil supérieur de l'audio-visuel, et les communistes ayant également décidé de voter contre, le Premier ministre a dû recourir à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en nouvelle lecture, après l'échec de la CMP, le 15-12 (p. 3698), puis en dernière lecture le 21-12 (p. 3995), aucune motion de censure n'étant déposée en réplique.

SÉNAT

— *Bibliographie.* D. Carton, Les mystères de la chambre haute, *Le Monde*, 22-12 ; Sénat, *Analyse des discussions législatives et des scrutins publics* (année 1987-1988) : 2^e session ordinaire, session de droit (art. 12 C) et 3^e session extraordinaire.

— *Condition des membres.* A l'issue des élections cantonales, 33 conseils généraux sont présidés par un sénateur (*BIRS*, n° 421, p. 23). Au total, 83 ont été élus ou réélus lors de ce renouvellement (*ibid.*, n° 420, p. 12).

— *Courtoisie institutionnelle.* Le président Laurent Fabius a assisté, le 21-11, au début de la discussion du projet de loi de finances de l'année au Palais du Luxembourg. M. Alain Poher a salué sa présence dans les tribunes et présenté ses souhaits de bienvenue. De la même façon, le Premier ministre a participé personnellement, pour la première fois de la V^e République, à une conférence des présidents de la Haute Assemblée.

— *Hommage au doyen.* Les 90 ans de M. de Montalembert ont été célébrés, le 11-10 en séance publique (p. 514).

V. *Bicamérisme, Commission chargée d'apurer les comptes.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Tenue*. La seconde session extraordinaire de la IX^e législature (cette *Chronique*, n^o 48, p. 190) a été convoquée, selon la tradition d'achèvement des travaux de la session ordinaire, le 22-12 (décret du 21-12, p. 16032). Elle a été clôturée sur-le-champ (décret du 22-12, p. 16113).

SONDAGES

— *Mise en garde*. La participation au référendum sur la Nouvelle-Calédonie étant le principal enjeu de cette consultation, la commission des sondages attire l'attention sur « la prudence avec laquelle il convient d'interpréter les résultats d'enquêtes sur les taux d'abstention » (*Le Monde*, 29-10).

TERRITOIRE

— *Localisation des frontières*. L'arrêté du 17-10 (p. 14305) relatif à la signalisation des routes et autoroutes (nouvelle rédaction de l'art. 5 III de l'arrêté du 24-11-1967), porte création d'un panneau frontière CEE : un carré reproduisant le drapeau européen avec la mention *France*, en son milieu, en lettres blanches.

VALIDATION LÉGISLATIVE

— *Bibliographie*. B. Pacteau, Les validations législatives sous la VIII^e législature, *JJA*, 4-11.

V. *Loi de finances*.

VOTE

— *Caractère secret* (art. 3 C). Chargé de la proclamation des résultats des référendums nationaux (art. 60 C), à l'exclusion des consultations locales (art. 53 *in fine* C), le cc a annulé, le 9-9 (p. 14123), le scrutin de la commune d'Ayn (Savoie) où *l'absence d'isoloir n'a pas permis d'assurer le respect du principe constitutionnel du secret du vote*. A l'issue du référendum de 1972 portant autorisation de ratifier le traité d'élargissement de la Communauté européenne, le président Georges Pompidou, lors du conseil des ministres du 26-4 avait déjà relevé ce manquement à propos de la consigne d'abstention donnée, à cet instant, par le ps : *simple manœuvre aujourd'hui (elle) peut devenir un danger pour le régime démocratique... Cette abstention aboutit à supprimer le secret du vote* (*Le Monde*, 28-4-1972).

VOTE BLOQUÉ

— *Fin d'un tabou.* A la différence de son prédécesseur de 1981, le Gouvernement de M. Rocard ne manifeste pas de répugnance à l'égard du scrutin unique et il n'a pas recours à l'art 49, 3 C quand le 44, 3 suffit. Celui-ci a été appliqué 9 fois à l'AN, dont 6 sur la loi de finances en 1^{re} et nouvelle lecture (sur l'impôt sur la fortune, p. 1239 et 3874 ; en 2^e délibération à propos de l'article d'équilibre, p. 1309 et à nouveau p. 3890 ; sur le 1 % patronal, p. 2546 ; sur les articles réservés et l'ensemble, après 2^e délibération, p. 2572). Le scrutin unique a aussi été demandé deux fois à propos du plafond des cotisations sociales dans les DMOS, en 1^{re} et en nouvelle lecture, les 2 et 15-12 (p. 3083 et 3678), et sur la loi de finances rectificative le 9-12 (suppression en 2^e délibération de l'allègement des droits de succession précédemment adopté, et ensemble, p. 3464).

Pour le Sénat, le vote unique a été notamment demandé en 2^e délibération et sur l'ensemble de la 1^{re} partie de la loi de finances le 25-11 (p. 1673). Les amateurs de procédure apprécieront son emploi par M. Charasse pour s'opposer au vote par division en combinaison avec la menace de l'art. 40 C le 10-12 (p. 2604).

VOTE PERSONNEL

— *Incident.* Après le rejet au scrutin public, par 277 voix contre 269, de l'exception d'irrecevabilité opposée le 5-12 au projet sur la liberté de communication, M. Sapin (s) fit observer (p. 3113) que les clés des députés du groupe de l'URC, dont aucun n'était présent dans l'hémicycle, avaient toutes été tournées en faveur du vote pour par leurs collègues du RPR et de l'UDF (Détournement de vote, *Le Monde*, 7-12).

Summaries

Pierre AVRIL. — The revenge of constitutional law.

The 1962 revision, which instituted the practice of universal suffrage for presidential election, is considered the actual birth of the regime. It is assumed that this new political base would provide the real support for the regime more than any other part of the Constitution. However, wouldn't another interpretation based on the theoretical analysis proposed by Carré de Malberg at the beginning of the 1930s be possible?

Jérôme JAFFRÉ. — Thirty years of electoral change.

The period of the Fifth Republic is marked by four significant electoral changes : the collapse of the Communist Party, the rise of the Socialist Party, the end of Gaullism as an autonomous force and finally the substitution of the rightwing/Socialist party model in place of the Gaullism/communism two party system. However, the 1980s are characterised by two new phenomena : the end of electoral stability and the rise of abstentionism.

Jean CHARLOT. — The Changing Party Systems in France.

Four main changes have affected the main French parties since 1958 : the institutionalization of a gaullist party after de Gaulle, the resurrection of a Socialist party by François Mitterrand, the decline of the Communist party and the breakthrough of the Extreme right National Front. The

Party system has remained of a multiparty type, it has also ensured the Executive of a stability and a legitimacy unknown under the Third and Fourth Republics. This has been brought about first by the establishment of a dominant party at other times by a Right-Left polarization.

Guy CARCASSONNE. — The rehabilitation of Parliament.

The theme of rehabilitation of Parliament, though often mentioned is nonetheless debatable. The trend is more likely to be a change in the function of control as well as a renewal of the legislative function, both of which tend to reassert Parliament. In this respect the IXth legislature appears to be a new stage, although it is too early to say it for certain.

Bruno GENEVOIS. — The influence of the Conseil constitutionnel.

The influence of the Conseil constitutionnel is essential to the law making process. Its intervention brought about a more fair implementation of the rules of the so called rationalised parliamentarism as well as a reduction of the negative impact of shifts in political majorities.

Hugues PORTELLI. — Parties and institutions.

Although the Constitution of 1958 recognises for the first time the existence of political parties, their role was limited to an electoral function, in accordance with the French liberal tradition. However, whereas De Gaulle used the Constitution to keep the parliamentary parties apart from the institutions, his successors acted otherwise. They allowed certain particularly well adapted political parties to the institutional mechanisms acquire an enhanced weight and this went so far as to benefit De Gaulle's successors in various areas, including recently the financial terrain.

Jean GIQUEL. — On « cohabitation ».

« Cohabitation » was born in 1986 as an outgrowth of the contradiction of the presidential majority and the parliamentary majority. It prompted a new development within the Fifth Republic whereby State power was shared between the President and government for the first time. Although it ended in 1988, its effects are still felt.

Albert MABILEAU. — Heirs of political elites.

During the Vth Republic the changing of local political elites was very extensive. However continuation was mixed with alterations in this development. The main features in recruitment of local leaders are the very same, except for the progressive rise of the new middle-classes. As for the intervening processes with local society, then the true relationship with their own area has scarcely moved. Local politics is nevertheless affected by the growth of political parties, and the decline in republican legitimacy makes relations with citizens more uncertain. Notwithstanding the « révolution tranquille » initiated by local elected officials is essentially defined by a new logic for action. Local politicians exhibit a strong adaptive capacity to institutional and social change, capacity supported by the expansion of local public policies.

Catherine GRÉMION. — The sources of decentralisation.

The sources of decentralisation during the first years of Fifth Republic were central planning and its local implementation. But the trends in the following period have reversed most of the planning pionniers orientations : no priorities to departement or region, strengthening or creation of technical Agencies, failure of the attempt to promote a real representation of the economic forces, increasing role of the party politics. One could wonder whether such an evolution contributed to bring decisions closer or on the contrary further away from citizens.

DATA

The text of the Constitution.

Chronicle : institutional developments, by Jean GICQUEL.

The « énarques » in power, presented by Didier MAUS.

Results of the presidential election.

JOURNAL

Jean-Luc PARODI. — **The French public opinion : The Referendum in front of public opinion.**

John T. S. KEELER and Desmond S. KING. — **Foreign chronicle, USA : The 1988 American elections.**

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — **Foreign notes (1st October - 31 December 1988).**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French constitutional chronicle (1st October - 31 December 1988).**

La rédaction de ce numéro a été achevée le 5 janvier 1989.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 042378 7 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 34 853
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Avril 1989
© Presses Universitaires de France, 1989
108, boulevard Saint-Germain, 75005 Paris

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. l'alternance
2. le parlement européen
3. qui gouverne la Chine ?*
- 1978 4. la V^e République*
5. le consensus*
6. l'Union soviétique*
7. le régime représentatif
- 1979 8. l'Espagne démocratique
9. le giscardisme*
10. les pouvoirs de crise
11. psychanalyse
- 1980 12. les régimes islamiques
13. le Conseil constitutionnel
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*
26. le pouvoir syndical
27. le ménézisme
- 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 (1989)	275 F	370 F
2 ans (1989-1990)	550 F	740 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

DÉPARTEMENT DES REVUES

14, avenue du Bois-de-l'Epine
BP 90, 91003 Evry Cedex

Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F

*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
42. la tradition politique
43. la Suisse
- 1988 44. le Sénat
45. l'U.R.S.S.
de Gorbatchev
46. droit administratif,
bilan critique
47. l'immigration
- 1989 48. Europe 1993
49. la V^e République
(30 ans)

A paraître

histoire constitutionnelle
(1789-1989)
télévision

la V^e République

1978. La V^e République s'apprêtait à fêter ses vingt ans. La jeune revue *Pouvoirs* choisit ce thème pour quatrième numéro. Il connut un tel succès qu'il fallut le rééditer à plusieurs reprises, en s'efforçant d'y adjoindre autant de mises à jour que possible.

1989. La V^e République a fêté ses trente ans. Elle a connu l'alternance, la cohabitation, l'alternance à nouveau, le déploiement du Conseil constitutionnel, le bouleversement, inachevé, du système de partis, une transformation des comportements électoraux que l'on ne soupçonne guère lorsque l'analyse électorale se borne à comparer un scrutin à celui qui l'a précédé, l'inversion du mouvement multiséculaire de centralisation, l'apparition du Parlement comme lieu de décision.

Des changements aussi impressionnants méritaient que *Pouvoirs* consacre à la V^e République un numéro entièrement nouveau. Le voici.

Journal

Jean-Luc PARODI	Le référendum devant l'opinion
John T. S. KEELER Desmond S. KING	Les élections américaines de 1988
Pierre AVRIL Jean GICQUEL	Chronique de la V ^e République (1 ^{er} octobre - 31 décembre 1988)

