

POUVOIRS

puf

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1989

50

1789-1989 histoire constitutionnelle

l'héritage révolutionnaire
le hasard et la nécessité
variables et constantes
la gestion des Constitutions
les conventions

les jokers

les doctrines

modèles étrangers en 1791

l'idée de Constitution

françois furet
georges vedel
philippe ardent
rené rémond
yves mény
yves michel
daniel hochedez
stéphane rials
françois burdeau
marcel morabito
gilles le beguec

1789 vu de 1989
par olivier duhamel

COMITÉ DE RÉDACTION

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

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

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

50

1789 – 1989

Histoire constitutionnelle

François FURET. — Réflexions sur l'idée de tradition révolutionnaire dans la France du XIX ^e siècle	5
Georges VEDEL. — Le hasard et la nécessité	15
Philippe ARDANT. — Le contenu des Constitutions : variables et constantes	31
René RÉMOND. — La gestion des Constitutions	43
Yves MENY. — Les conventions de la Constitution	53
Yves MICHEL et Daniel HOCHEDÉZ. — Les jokers	69
Stéphane RIALS. — Une doctrine constitutionnelle française ?....	81
François BURDEAU et Marcel MORABITO. — Les expériences étrangères et la première Constitution française.....	97
Gilles LE BEGUEC. — Les Français et leurs Constitutions.....	113

JOURNAL

Chronique de l'opinion publique : « La Révolution française est terminée », Olivier DUHAMEL	121
Adriano GIOVANELLI. — La Ve République vue d'en face.....	127
Monique DAGNAUD et Dominique MEHL. — L'élite rose confirmée	141
Marc LAZAR. — « Affinités électives », « convergences parallèles » et « déchirements fratricides » : les relations entre partis communistes et socialistes en France et en Italie.....	151
Repères étrangers (1 ^{er} janvier - 31 mars 1989), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	169
Chronique de l'étranger : Espagne, 1978-1988 : Dix ans de Constitution, Père VILANOVA.....	173
Chronique constitutionnelle française : (1 ^{er} janvier - 30 avril 1989), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL	179
Summaries	205

ISBN 2 13 042379 5

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1989, septembre© Presses Universitaires de France, 1989
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

1789-1989

Histoire constitutionnelle

Les Français ont tant changé de Constitution qu'ils ne savent pas très bien combien ils en ont eues. Onze sûrement, quinze peut-être et pourquoi pas dix-huit si on retient les projets achevés des Girondins en 1793, du Sénat en 1815 et de la première Constituante en 1946 ? Ces secousses apaisées, la stabilité établie et deux cents ans nous séparent maintenant de notre plus ancien texte constitutionnel, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, il est utile — bicentenaire oblige et n° 50 de Pouvoirs s'y prêtant — de jeter un regard en arrière et d'esquisser un bilan.

Une histoire constitutionnelle aussi mouvementée renvoie à une première interrogation sur les causes de ces rebondissements. Versatilité ou perfectionnisme ? On serait tenté de répondre : ni l'un ni l'autre. L'instabilité constitutionnelle est le reflet de l'instabilité politique, les Français se lassent moins de leurs institutions qu'ils ne se déprennent de leurs gouvernants et ils y ont souvent de bonnes raisons. En même temps ces faiseurs impénitents de systèmes ne poursuivent pas de séduisantes chimères constitutionnelles. Leurs institutions en définitive doivent autant au hasard qu'à la nécessité et, plus fréquemment encore, à la volonté d'un homme, dont on conviendra qu'elle n'ait dû peut-être qu'au hasard d'avoir pu s'exprimer. Peu important, en fait, les mobiles, ce qui compte ce sont les résultats, à savoir : comment le Constituant a-t-il usé de sa liberté ? Autre question rétrospective qui met en cause l'imagination dont nous avons été capables. En vérité le pragmatisme préside largement au choix du contenu de la Constitution, et c'est lui encore qui fait apparaître en dehors d'elle les instruments et les règles qui permettront son fonctionnement harmonieux — système électoral, partis, règlements des assemblées — alors que des pratiques consensuelles se mettent en place pour interpréter ce qui est obscur et combler les vides de l'édifice. Difficile, dans ces conditions, de trouver à l'ensemble des principes unificateurs.

Il faut alors se demander si derrière cette histoire aux apparences si désordonnées on ne pourrait remonter à des influences étrangères où nos premiers Constituants auraient pris modèle ou trouvé l'inspiration. Et si à partir de là une doctrine constitutionnelle ne s'est pas développée implicitement à travers les textes, offrant, faute de principe unificateur, des explications au cheminement suivi depuis 1791.

Enfin, il ne saurait être question de clôre ce numéro sans analyser comment les Français portent dans leur tête ou dans leur cœur la Constitution. Le consensus de 1989 est-il la forme contemporaine de l'enthousiasme et de la foi de 1789.

Philippe ARDANT et Olivier DUHAMEL

1789-1989

HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE EST ÉTUDIÉE PAR

- Philippe Ardant, professeur de droit constitutionnel à Paris II ; *Institutions politiques et droit constitutionnel* (1989), Paris.
- François Burdeau, professeur à l'Université de Rennes I ; *Histoire des idées politiques depuis la Révolution* (avec Philippe Braud) (1983), Paris ; *Liberté, libertés locales chéries* (1983), Paris.
- François Furet, directeur d'études à l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales qu'il présida de 1977 à 1985 ; *Penser la Révolution française* (1978), Paris ; *La Révolution 1770-1880* (1988), Paris ; *Dictionnaire critique de la Révolution française* (1988), Paris (avec Mona Ozouf).
- Daniel Hochedez, conseiller au service de la séance de l'Assemblée nationale.
- Gilles Le Béguec, agrégé d'histoire, maître de conférences à l'Université de Limoges ; thèse d'Etat, *L'entrée au Palais-Bourbon : les filières privilégiées d'accès à la fonction parlementaire* (1919-1939) ; *Henri Queuille et la République* (1987, direction d'ouvrage collectif).
- Yves Meny, professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris ; *Politique comparée* (2^e éd., 1988), Paris ; *Textes constitutionnels et documents politiques* (1989), Paris ; *Politiques publiques* (avec Jean-Claude Thoenig) (1989), Paris, PUF.
- Yves Michel, conseiller au service de la séance de l'Assemblée nationale.
- Marcel Morabito, professeur à l'Université de Rennes I ; *Histoire constitutionnelle depuis 1789* (à paraître).
- René Rémond, historien, président de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Stéphane Rials, professeur à l'Université de Paris II, directeur de *Droits. Revue française de théorie juridique* (PUF) ; *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1989), Paris.
- Georges Vedel, professeur émérite à l'Université de Paris II, ancien membre du Conseil constitutionnel (1980-1989).

FRANÇOIS FURET

Réflexions
sur l'idée de tradition révolutionnaire
dans la France du XIX^e siècle

I

Depuis deux cents ans, personne n'apporte dans la vie publique nationale d'autre héritage que celui de la Révolution : ce constat qui va apparemment de soi, puisque ladite Révolution constitue la matrice de nos familles politiques, est pourtant difficile à gérer, comme le montre le caractère chaotique de notre histoire constitutionnelle. C'est que l'idée de révolution et celle d'héritage ne sont pas faciles à concilier dans le cas français, à l'inverse de ce qui se passe dans l'exemple américain. La première ne cesse d'empêcher la seconde d'exister. Elle ôte à la pensée constitutionnelle la dimension de la durée.

Pour deux raisons. La première tient à ce que l'événement révolutionnaire a coupé en deux parties l'histoire nationale, à travers la part spectaculaire qu'il a faite au volontarisme politique. Les hommes de 1789 ont voulu s'arracher au passé et fonder un contrat social neuf. Brisant d'entrée avec la société aristocratique et la souveraineté du roi, ils sont vite amenés à affronter l'Église et la religion traditionnelle des Français. Avec l'an I, en 1792, ils recommencent à nouveaux frais l'histoire de la nation. Ce qu'une pareille ambition a de fictif n'ôte rien à ce qu'elle a de puissant sur les imaginations : le rejet de « l'Ancien Régime » touche tous les Français, même ceux qui voudraient l'ignorer. Car dès lors que la Révolution a eu lieu, comment ceux qui la détestent revendiqueraient-ils le retour des temps qui l'ont produite ? La droite contre-révolutionnaire, qui aimerait célébrer la tradition, est tout aussi privée de

passé que le camp de la Révolution, qui en a interdit le souvenir. Elle non plus n'a pas d'autre héritage utile que ce qui a commencé en 1789 ; mais comme elle en prononce condamnation, elle n'a comme point d'appui que des émotions ou des souvenirs, peu propres à définir des institutions ou même une politique.

Le camp révolutionnaire pourrait avoir au moins l'avantage de se construire au fil des ans une tradition et une histoire. Mais c'est l'inverse qui s'est produit, puisqu'il n'a cessé de se déchirer, et ce faisant de morceler le patrimoine de 1789 en conflits successoraux. Personne n'a jamais dirigé plus de quelques mois le cours des événements. La Révolution a traversé la vie de ses héros en les opposant par des haines inexpiables. Même ce fameux an I, finalement décrété, fixé au 21 septembre 1792, pour prendre possession du temps historique, ne court qu'à partir de la République, refoulant dans l'Ancien Régime, avec l'ancien roi, les premières et les plus grandes années de la Révolution. Puis vient le temps de la division des républicains, les Girondins, les Montagnards, les sans-culottes, les dantonistes, les hébertistes, les robespierristes, enfin les thermidoriens qui ferment le ban. Telle est la seconde raison qui empêche la Révolution de constituer un patrimoine : celle-ci est divisée à l'intérieur d'elle-même, et elle a versé le sang de ses partisans aussi bien que de ses ennemis.

D'ailleurs une autre idée d'elle-même est née dans ces batailles, différente de celle qui avait paru en 1789. Alors, il s'agissait bien de renverser l'Ancien Régime, et d'instaurer un ordre neuf ; mais cet ordre ne devait avoir que la loi pour fondement. A partir de 1792, au contraire, la Révolution a vite abandonné cette ambition. Après la chute des Girondins, le 2 juin 1793, elle instaure en quelques mois le « Gouvernement révolutionnaire », en ajournant sa Constitution à des temps meilleurs. Par cette tautologie, que le Gouvernement de la Révolution est « révolutionnaire », elle veut dire qu'elle est devenue à elle-même sa propre fin. Dès lors l'idée révolutionnaire prend un sens différent de celui de 1789, puisqu'elle tend à définir moins une rupture, ou un passage, entre deux états de la société, qu'une forme privilégiée de l'action par où la volonté humaine prend durablement possession du monde historique pour le transformer. Cette représentation est inséparable d'une dérive illimitée de l'action politique vers l'avenir ; négation radicale de tout enracinement, y compris dans sa propre histoire, elle ferme la porte à la possibilité de penser sa fin dans l'instauration de la loi.

Ainsi la Révolution constitue-t-elle pour les Français tout ce qui leur reste de leur passé. Même ceux qui la détestent ont été par

elle privés de ce qui l'a précédée. Ceux qui en aiment les résultats mais non le cours n'ont rien à tirer de l'histoire nationale avant 1789, mais rien non plus après. Ceux qui en regrettent la fin prématurée au 9 thermidor ont les yeux tournés vers l'avenir.

On peut observer très tôt cette disposition des esprits, cette pente des espoirs et des souvenirs, dans le cours des événements. Il suffit précisément de se placer après le 9 thermidor, après cette première « fin » de la Révolution qu'a été la chute de Robespierre et de la dictature. Revient alors en force, comme une exigence de l'opinion, l'ambition de reprendre le projet de 1789, et de le fonder enfin dans la loi constitutionnelle. Mais reparaitront aussi, avec la liberté retrouvée, et de chaque côté de cette ambition centrale, le rêve d'effacer la Révolution, ou l'intention inverse de la refaire.

Pour la refaire¹, il faut trier dans son cours, en écartant à nouveau tous ceux qui ont voulu la terminer, des Monarchiens aux Dantonistes en passant par les Feuillants et les Girondins. Il faut repartir de l'héritage de Robespierre, et d'une histoire interrompue par les méchants au 9 thermidor. C'est le projet de Babeuf et de ses amis, qui veulent avancer plus loin dans l'égalité, vers un communisme de redistribution agraire. La Contre-Révolution, au contraire, voudrait retourner au passé, en effaçant non seulement la Terreur mais plus encore la *tabula rasa* de 1789 : c'est là qu'elle veut reprendre sa copie. Mais Bonald l'écrit par force comme une autre version de cette *tabula rasa*. Il invente un « Ancien Régime » sur le modèle de l'ordre providentiel, plus « philosophique » encore que le contrat social des hommes de 1789, nouvelle abstraction offerte au nom de Dieu pour effacer les Droits de l'homme. La troisième idée, terminer la Révolution, a trouvé à la même époque son plus brillant interprète en Constant. Lui, faute d'une tradition qui n'existe pas, cherche un allié dans la durée : la République existe, dit-il, elle protège tout ce qui s'est fait depuis 1789, et tous ceux qui l'ont fait. Mais le problème est que cette République n'existe que depuis 1792, et qu'elle est née avec la Terreur. Or la masse du pays, si elle tient aux biens nationaux et aux principes de 1789, déteste les souvenirs de la guillotine et les hommes de l'an II qui s'accrochent

1. Je me situe ici dans l'année 1796, au croisement de trois manifestations symboliques de la politique française : le « complot » de Babeuf ; la sortie du premier livre de Bonald, en trois volumes : *Théorie du pouvoir politique et religieux dans la société civile, démontrée par le raisonnement et par l'histoire* ; et la publication du premier pamphlet de Benjamin Constant : *De la force du Gouvernement actuel et de la nécessité de s'y rallier* (récemment réédité par Flammarion, avec une préface et des notes de Philippe Raynaud).

au pouvoir. Terminer la Révolution par la République s'avère aussi impossible que la couronner par un roi, et le problème de 1796-1797, aussi insoluble que celui de 1789-1791.

L'écbec de Constant et de ses amis renouvelle donc le message : la Révolution échappe constamment à ceux qui veulent la terminer. Avant l'an II, elle n'avait pas épuisé ses réserves et sa marche en avant. Depuis, elle est allée trop loin pour contenir son passé. Au moins sait-elle toujours faire de son histoire une forteresse assiégée : en Fructidor an V, elle retrouve sans plaisir mais sans gêne son cortège de souvenirs et de moyens, l'exil, la Terreur, les lois d'exception. Mme de Staël seule est malheureuse, mais elle sait aussi le poids de la « nécessité » révolutionnaire, qui est l'autre nom de son inconstitutionnalité.

Pourtant Bonaparte va fermer pour longtemps le théâtre de la Révolution, en chassant du pouvoir ses hommes, auxquels il ne donne que des places. La dictature personnelle qu'il instaure est conforme à la fois à son caractère et à la situation : sa passion de donner des ordres à tout et à tous relègue enfin dans l'ombre le syndicat des régicides. L'Etat qu'il réinvente à son profit, mais sur le mode abstrait de la raison, renoue avec l'héritage central des derniers siècles de la monarchie. Mais s'il possède sur la machine administrative des rois l'avantage d'être constitué sur des bases nouvelles par un pouvoir fort, et même tout-puissant, il en présente en même temps une version plus fragile, privée du ciment dynastique. Bonaparte s'est autodésigné à sa tête, être doublement exceptionnel, et par son génie propre, et par les circonstances où celui-ci s'est nourri. Maître unique d'un Etat à la fois despotique et rationnel dont les rois de France n'avaient pas su achever la construction, il en est, lui, la seule pièce vulnérable. L'ancienne royauté était faible mais héréditaire. La nouvelle est forte mais viagère, et ce qu'elle a d'incontesté aggrave encore ce qu'elle a d'éphémère. A travers le caractère aléatoire de la famille régnante se perpétue comme un mauvais génie le fantôme de la table rase.

Ainsi, la Révolution est finie parce que l'Etat moderne gouverne et administre des individus égaux. Mais elle continue à travers la crise de légitimité qu'elle a ouverte. Bonaparte l'a bien sûr compris, qui fonde un Empire héréditaire et fait un héritier à la façon des rois, avec une princesse Habsbourg. Pourtant le seul fondement de son pouvoir reste la victoire et la conquête, comme si ce souverain sans prédécesseur devait sans cesse repayer, par compensation, le prix de son avènement. Peut-être était-ce moins nécessaire qu'il ne l'a cru. Peut-être l'esprit de conquête était-il plus encore

dans son tempérament que dans la situation. Toujours est-il qu'en associant les deux éléments dans son action, Napoléon a prolongé, élargi et transformé le génie de la Révolution au lieu de l'éteindre. Il a enrichi le répertoire déjà vaste de ces courtes années d'une espèce supplémentaire, la démocratie plébiscitaire. Il y a associé les souvenirs d'une extraordinaire aventure nationale, inutile mais inoubliable. Il avait voulu remplacer les rois de France. Il les a finalement ramenés sur le trône, mais dans les fourgons de l'ennemi, devenus plus que jamais étrangers à l'histoire nationale. Lui battu, la France est vide. Séparée de l'Ancien Régime par l'égalité et par la gloire, veuve de la Révolution par l'Empire, revenue à une sorte de point zéro. Après un quart de siècle, les Bourbons et la France sont à nouveau face à face, couple étrange condamné à réinventer une histoire qui ne soit ni celle de l'Ancien Régime ni celle de la Révolution. Napoléon avait mesuré l'impasse, au début du naufrage : « Après moi, la Révolution, ou plutôt les idées qui l'ont faite, reprendront leur cours. Ce sera comme un livre dont on ôtera le signet, en recommençant la lecture à la page où on l'avait laissé. »²

II

En « recommençant la lecture » à la page où Bonaparte avait entrepris de terminer l'ouvrage, les Français ne peuvent pourtant repartir comme s'il n'avait rien fait. Car si les conquêtes de l'empereur n'ont été qu'une aventure inutile, l'État moderne est le mouvement durable laissé par le Premier Consul. Point de convergence de l'Ancien Régime et de la Révolution, il est ce qui assure à l'histoire nationale son assise et sa continuité. Mais, en même temps, son existence ne cesse d'aiguiser les luttes pour le pouvoir. La centralisation du royaume par la monarchie avait été une des conditions, la principale sans doute, de la Révolution. La fondation durable de l'État administratif napoléonien offre à l'idée révolutionnaire un objectif déjà constitué, qui facilite les prises du pouvoir et en amortit aussi les secousses. Ce sur quoi les Français s'accordent sans le dire attise leurs divisions, mais leur permet d'en atténuer les conséquences. Ainsi les révolutions du XIX^e siècle sont-elles moins des tempêtes en eau profonde, à l'exemple de 1789, que des événements parisiens. A ceux-ci, la structure de la nation peut

2. Propos rapporté par Mathieu Molé dans son discours destiné à recevoir Tocqueville à l'Académie française, le 21 avril 1842.

donner assez de poids pour être victorieux; mais ils n'ont plus en eux-mêmes la formidable énergie de l'événement modèle, puisque celui-ci, précisément, a déjà eu lieu.

Ils ont la force des souvenirs, sans cesse entretenus par une inlassable pédagogie. La Révolution a substitué aux annales de la nation l'ombre immense de son quart de siècle devenu l'unique réservoir des mémoires et des sentiments politiques. On a du mal à imaginer, deux cents ans après, la tyrannie de l'événement sur les esprits : les Français n'ont pas eu pendant plusieurs générations d'autre sujet de conversation sur les affaires publiques. A droite, la remémoration prend la forme de l'expiation, et Dieu sait si le XIX^e siècle catholique a multiplié ces occasions de repentance collective ! A gauche, les grands souvenirs forment le fond de l'espérance révolutionnaire renouvelée : la Convention, la République, le régicide, la Constitution de 1793, tels sont les drapeaux de l'avenir, fraîchement resurgis de l'an II. La scène publique française présente au XIX^e siècle ce caractère étrange d'être à la fois toute récente et toute encombrée d'histoire. A qui veut comprendre à quel point elle reste le théâtre de la Révolution, il suffit d'observer le sort qui est fait à la religion. Napoléon avait cru réconcilier les Français autour du culte de leurs ancêtres, plus gallicanisé que jamais. Après lui, le catholicisme est redevenu au contraire un enjeu politique, pilier d'un « Ancien Régime » réinventé autour du trône et de l'autel, construction inédite née de la mémoire du malheur.

La politique française est ainsi dominée par ce qu'on pourrait appeler « l'imagination de la Révolution », faite de souvenirs transfigurés et de passions revécues. Au centre de ces représentations, on trouve l'opposition matricielle entre les partisans et les adversaires de 1789. Mais le XIX^e siècle reproduit aussi les divisions que la Révolution a engendrées et qu'elle n'a cessé de baptiser dans les termes de la rupture originelle ; il réinstaure entre orléanistes, républicains, bonapartistes, jacobins, socialistes les clivages manichéens dont le modèle est en amont. Comme entre 1789 et 1799, leur objet n'est pas négociable, puisqu'il porte sur la légitimité du pouvoir davantage que sur son organisation interne, ou sur sa portée. Aussi l'espace politique national est-il toujours rempli par des affrontements radicaux.

De fait, la culture révolutionnaire est commune à tous les partis, de la droite à la gauche, en ce que tous ont en vue la régénération de la société ; et que tous la rapportent au Gouvernement qui a leur préférence : surinvestissement politique en quoi Marx a vu le caractère par excellence de l'histoire de la France moderne. Même

Guizot, le plus « libéral », au sens philosophique du terme, des hommes qui ont gouverné la France au XIX^e siècle, superpose au Gouvernement représentatif la figure du Gouvernement selon la raison, seule capable à ses yeux de faire tenir ensemble les membres de la société postrévolutionnaire. Que dire alors des autres ! Au fond, tous pensent plus ou moins que le monde social des individus libres et égaux, tel qu'il est sorti du 4 août 1789, ne peut fonder son être-ensemble sur la seule volonté de ses associés. Robespierre lui-même ne l'a-t-il pas compris, à la fin de sa terrible dictature, en tentant d'imposer le culte de l'Être suprême ? L'accent mis par la philosophie contre-révolutionnaire sur l'ordre providentiel est une contre-assurance dans l'autre sens, au service d'une royauté qui s'est avérée si fragile. A l'autre bout, dans le camp des hommes de la Révolution, chez Michelet par exemple, la République est par excellence conjuration des intérêts et des classes, image de la fraternité et du Droit : une autre religion en marche, celle de l'humanité.

A cet ensemble d'exorcismes de la division sociale, les doctrines socialistes apportent la touche finale, en donnant la critique de l'individualisme bourgeois pour centre à la prochaine révolution. Avec elle revient pourtant le grand dessein de 1789, la table rase, le volontarisme constructiviste, mais comme instruments cette fois du dépassement de 1789. Si la Révolution retrouve son sens, c'est par rapport à celle qui doit la suivre et l'accomplir. A ce redoublement, l'histoire, cette providence laïque du XIX^e siècle, a donné d'avance sa bénédiction, en le décrétant inévitable. Sur 1789, la révolution socialiste aura la supériorité de marier la volonté à la science, offrant à ses militants les bénéfices cumulés du subjectif et de l'objectif. Mais dans l'immédiat, dans l'attente du grand soir et de l'émancipation des travailleurs, la politique socialiste met le plus souvent ses pas dans les traces de la politique révolutionnaire, multipliant les clubs, les sociétés secrètes, les surenchères, les exclusives, les utopies sœurs et pourtant ennemies. Dans la touchante floraison des mondes fraternels qui caractérise 1848, le constructivisme français est à son meilleur : décroché de ses origines, puisqu'il s'agit de les dépasser, il n'a même plus le souvenir d'avoir eu un précédent. C'est le triomphe de la tradition révolutionnaire que d'avoir effacé ses propres traces. Le socialisme n'a plus de passé, seulement un avenir.

De cette passion qu'ils mettent à conjurer la division sociale, les Français du XIX^e siècle tirent les mêmes résultats qu'à la fin du XVIII^e : l'obsession de l'unité approfondit les conflits. Les for-

mules de Gouvernement qui meublent la vie nationale sont moins pensées en terme d'ajustements constitutionnels que comme les moyens du meilleur ordre social : ambition qui renouvelle sans cesse le projet révolutionnaire sous prétexte de le terminer, et qui donne à la lutte des classes un statut privilégié dans la pensée du politique, comme on peut le voir aussi bien dans l'orléanisme que dans les doctrines socialistes. Ainsi la Révolution ne cesse de creuser son sillon à travers l'idée et le sentiment de classe. Les socialistes inventent la classe ouvrière avant qu'une industrie capitaliste l'ait constituée. Et la bourgeoisie n'en finit pas d'exorciser sa panique rétrospective de 1793 en versant le sang des nostalgiques de 1793 au nom de ses droits historiques de classe sur la société. La répression des insurrections parisiennes de juin 1848 et de 1871 frappe encore l'historien par sa férocité inutile et pourtant délibérée.

Tard dans le XIX^e siècle, la Révolution dure toujours, tiraillée entre ceux qui veulent l'effacer, la terminer ou la recommencer. Pour ces fundamentalistes de la politique que sont les Français, elle laisse très peu d'espace à la réflexion constitutionnelle proprement dite, et à ce minimum d'empirisme inséparable de l'étude d'institutions ajustées au paysage tourmenté offert par l'opinion. Les Français n'aiment pas la monarchie mais ils craignent la République. Ils tiennent à l'Etat centralisé mais ne supportent pas longtemps le bonapartisme despotique, qui est sa pente la plus naturelle. Peuple démocratique et égalitaire, ils n'arrivent à faire vivre durablement ni une monarchie libérale, ni une République parlementaire, ni un césarisme référendaire, et moins encore, aux deux extrêmes, une royauté contre-révolutionnaire ou une dictature jacobine. A la fois cause et conséquence de cet état de choses, la France politique reste au XIX^e siècle, comme au siècle précédent, très « littéraire » : peuplée d'écrivains et de philosophes, et sans très grand personnage politique. Sans Bismarck, sans Cavour, sans Gladstone. La Révolution continue à traverser les époques et les hommes, sans qu'aucun de ceux-ci ne parviennent à en maîtriser la poussée. Finalement l'un d'entre eux, qui n'est pas le plus profond, ni le plus respectable, arrive à canaliser le torrent, à force d'avoir été roulé dans ses eaux. Mais c'est un peu par hasard, plus par une érosion des idées et des esprits que par un calcul constitutionnel délibéré.

Il s'agit bien sûr de Thiers, l'infatigable « arrangeur » de la politique française, qui a passé toute sa vie à tenter d'appriivoiser la Révolution après en avoir écrit l'histoire. S'il y parvient enfin, quelques années avant de mourir, avec l'aide de Gambetta, ce n'est

pas qu'il ait mieux résolu que les autres les contradictions de l'équation constitutionnelle française, ni même qu'il y ait pensé en ces termes. C'est plutôt qu'il est un pur praticien de la politique, à qui le hasard des circonstances sourit enfin. Même la Révolution française a fini par vieillir, et avec le temps s'atténue peu à peu le charme sous lequel elle a tenu la vie publique. On peut dire aussi que, plus lointaine, elle se prête mieux à un compromis. Trois types de régimes qui peuplent l'imagination nationale viennent de s'effondrer. Le bonapartisme est mort à Sedan, alors qu'il était en voie de gagner à l'intérieur, avec un nouveau bail, la bataille de l'hérédité. La République jacobine est morte avec la Commune, condamnée par un pays désormais maître contre Paris du suffrage universel ; Thiers n'a pas épargné le sang ouvrier pour exorciser cet autre fantôme de la Révolution. Enfin l'hypothèque de la royauté a été levée par l'obstination du duc de Bordeaux à conserver le drapeau blanc. Autant de circonstances qui ouvrent la voie au talent œcuménique de Thiers, en quête d'emploi tout au long du siècle. Il suffit que se lève sur sa gauche, géré habilement par Gambetta, un républicanisme d'ordre social et de Gouvernement, fils réconciliateur des Droits de l'homme et d'Auguste Comte, pour que soient enfin réunies les conditions d'une République représentative qui échappe aux malédictions de la première sans courir les risques de la seconde.

Ainsi la politique française a-t-elle finalement permis en 1875 un bricolage presque burkéen, par où la Révolution s'installe dans la durée ; la France échappe à l'obsession révolutionnaire de la meilleure des Constitutions par le vote de trois lois sur l'organisation des pouvoirs publics, qui allaient former une combinaison durable. Circonstanciels, ces textes ne réglaient rien ou presque des problèmes proprement constitutionnels légués par la tradition révolutionnaire : on le verra au siècle suivant, le nôtre. Mais ils permettaient à la République de rentrer dans son héritage, pacifié par le suffrage universel, et bientôt magnifié par l'école.

RÉSUMÉ. — *Le but de cet article est de comprendre pourquoi l'héritage politique de la Révolution française a été si longtemps en France un obstacle à la mise en place d'institutions durables, et même à l'élaboration des termes d'un vrai débat constitutionnel. L'analyse ne porte que sur le XIX^e siècle.*

Le hasard et la nécessité

« C'est la nécessité qui engendre les Constitutions mais c'est le hasard qui les fait vivre. » Au moment de proposer quelques réflexions sur le hasard et la nécessité dans le dernier siècle de l'histoire constitutionnelle française, je suis tenté par cette formule ambitieusement lapidaire. En 1875, en 1946, en 1958, en 1962 les rédacteurs de nos textes constitutionnels ont été pressés par des contraintes objectives et ils ont voulu, selon la leçon de Montesquieu, écrire leurs « lois » comme des « rapports nécessaires ». Mais, à peine séchée l'encre, les institutions paraissent avoir échappé sinon à la nécessité qui avait présidé apparemment à leur naissance du moins aux intentions qui avaient inspiré le dispositif juridique correspondant. Pourquoi ? Non certes par miracle mais, faute d'un mot meilleur, par hasard. En vérité l'apophtegme que j'énonçais en commençant pourrait prendre figure de loi sinon de théorème.

Ce serait trop beau et mieux vaut se ressaisir par le bon usage du doute méthodique. D'abord, la maxime proposée résisterait-elle mieux que celles de La Rochefoucauld à l'épreuve de l'inversion : « C'est le hasard qui engendre les Constitutions mais c'est la nécessité qui les fait vivre. » Après tout, cela ne sonne pas mal et ne fait qu'une généralité invérifiable de plus. D'ailleurs qu'appelons-nous hasard et nécessité ? L'encombrante personnalité du comte de Chambord, le haut destin du général de Gaulle n'étaient-ils pas des hasards ? Et ne peut-on pas démontrer que, si les institutions de nos trois dernières Républiques, dont la Cinquième, n'ont pas été exactement celles que leurs fondateurs avaient cru mettre en place, du moins leur figure a été dessinée par contraintes objectives telles que celles évoquées plus haut, dont la réunion fait une nécessité ?

Le mieux sans doute est d'y regarder de plus près. Peut-être

l'une des deux formules est-elle plus vraie que l'autre. Peut-être aucune n'est-elle vraie. Peut-être la question posée n'a-t-elle pas de sens.

— La première partie de cet examen comporte une interrogation sur la genèse de nos trois dernières Constitutions. Il s'agit de se demander quelle était la part d'indétermination ou, si l'on préfère, de liberté qui demeurait disponible, au moment où elles furent écrites, pour ceux qui avaient mission de les écrire. Bien entendu, il faut se garder de deux illusions. La première est que, les Constitutions intervenant normalement dans une situation de rupture sinon de table rase, leur rédaction se prêterait à un large jeu d'imagination politique et juridique. Comme à l'examen cette supposition se révèle excessive, on est pris par une autre illusion : compte tenu des contraintes pesant sur les rédacteurs, les solutions qui ont été imposées par celles-ci ne comportaient pas d'alternatives, à peine de faibles variantes : il ne se serait rien passé d'autre que ce qui s'est effectivement passé. Gardons-nous de l'une et l'autre illusion.

— A se remémorer les conditions dans lesquelles furent élaborées et votées les lois constitutionnelles de 1875, à suivre le cours des événements qui menèrent d'une Restauration rendue impossible à une monarchie constitutionnelle provisoirement élective, on a le sentiment que c'est sous l'empire de puissantes contraintes que les textes virent finalement le jour. Pour les besoins de l'analyse, distinguons les deux grandes questions, dépendant d'ailleurs l'une de l'autre, que l'Assemblée nationale eut à résoudre à partir du moment où, le territoire libéré, elle put se mettre à la tâche.

La première était celle de la forme de l'Etat, monarchie, Empire, République, selon le catalogue historique ouvert depuis 1789. Le désastre impérial avait, au moins pour nombre d'années, apparemment réduit ce choix ternaire à une alternative. Mais la présence de deux prétendants avait ressuscité le carrefour à trois voies : la monarchie légitimiste, la monarchie orléaniste, la République. Après la fusion, la simplification en alternative reparait. Mais très vite l'attitude de Chambord lui donne un autre contenu. Le prétendant en a lui-même reporté à une date indéterminée, celle de sa mort, la branche (sans jeu de mots) monarchiste. Reste donc, puisqu'il n'existe pas de majorité républicaine à l'Assemblée, la prolongation du provisoire, préparée par l'élection de Mac-Mahon : une République d'attente. On a l'impression que, « les choses étant ce qu'elles sont », chaque étape du processus a engendré l'autre et que, les cartes une

fois étalées, les carrefours ternaires ou les alternatives que l'on a recensés n'existaient que dans le monde subjectif des vœux ou des craintes. C'est l'enchaînement qui était écrit, le choix était un faux-semblant.

On peut certes se récrier en faisant appel à l'uchronie. Le hasard a tout de même joué un grand rôle dans toute cette affaire. Nous avons nous-même évoqué la possibilité que Chambord ait davantage ressemblé à Henri IV qu'à Charles X. Et si Thiers s'était mieux souvenu de son passé monarchiste ? Et si Gambetta n'avait accepté qu'une République vraie, pure et dure ? Et si, selon le conte ironique de Jacques Bainville, une aventure galante improvisée n'avait pas retenu hors de Versailles un opposant déterminé à l'amendement Wallon ? Mais justement tout cela ne compte pas. En réalité les trois premières suppositions reviennent à imaginer que Chambord, Thiers et Gambetta étaient autres qu'eux-mêmes et « ce n'est pas de jeu ». Quant à la quatrième on sait que, selon toute vraisemblance, l'amendement Wallon ou son équivalent eût été voté un jour ou l'autre. C'était le seuil de Naurouze et non le défilé des Thermopyles.

Quant aux institutions elles-mêmes, elles découlaient de deux facteurs également contraignants. Le premier était la lente élaboration d'un consensus national minimum qu'avaient préparé depuis 1789 nos vicissitudes politiques : le suffrage universel venu des Républiques ; le régime parlementaire expérimenté par les monarchies, l'ossature administrative héritée des Empires, l'égalité juridique et le respect de la propriété à l'œuvre depuis 1789, plus quelques libertés jusque-là éclipsées. Le second facteur tenait aux précautions que les monarchistes ralliés au compromis de 1875 exigeaient pour tenir en bride la minorité républicaine et garder le trône disponible pour le faire occuper un jour par un Louis-Philippe enfin éclairé : le Sénat, un Président ayant des pouvoirs limités mais réels, les facilités accordées à la révision constitutionnelle (sur ce dernier point d'ailleurs les républicains applaudissaient).

La thèse de la nécessité se tient tout de même assez bien.

— On pourrait légitimement s'attendre à la trouver moins forte quand on considère la gestation constitutionnelle des années 1945-1946. D'abord parce que, en dépit de l'habillage juridique du rétablissement de la légalité républicaine, si la Libération ne livre pas aux Constituants une table rase, elle leur offre un paysage politico-juridique singulièrement dépouillé et une classe politique plus largement renouvelée qu'en 1875. Ensuite parce que, s'il n'y avait pas eu de referendum à la clé des nouvelles institutions, c'est un

texte assez différent de celui que nous connaissons qui aurait été la Constitution de 1946.

Les deux observations sont justes. Elles se rejoignent et il faut en mesurer la portée.

Il est vrai que la Résistance a provoqué une réflexion politique s'écartant des idées reçues sous la III^e République et que les acteurs du jeu sont en général autres que ceux qui se dispersèrent en 1940 à Bordeaux. Il est également vrai qu'en l'absence de referendum, le texte constitutionnel d'avril 1946 serait entré en vigueur. La conjonction des deux données aurait conduit non seulement à des institutions autres que celles qui nous ont régies jusqu'en 1958, mais très probablement les élections qui auraient suivi l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution n'auraient pas permis aux Français la sorte de « coup d'arrêt » donné par le referendum de mai à l'élan socialo-communiste. C'était une question de langage. Celui du referendum a permis l'expression d'un refus en forme simple de l'orientation prise par la première Constituante. Au contraire, le langage des élections n'aurait probablement permis au MRP, même appuyé par la droite encore en convalescence, de tenir tête à la coalition de gauche et d'extrême gauche qui avait voté la Constitution. Ainsi les institutions auraient été plus radicalement tournées vers la domination majoritaire, le socialisme et le duopole partisan. Non seulement la teneur de la Constitution mais sa pratique et le cours de la politique eussent été autres, au moins jusqu'à ce que se défasse l'alliance des deux grands partis de gauche et que vienne le temps de la troisième force, s'il devait arriver.

Mais d'où venait que la première Constituante dût soumettre son projet au vote populaire ? Exclusivement au fait que, contre vents et marées, le général de Gaulle se soit opposé, en dépit de la tradition française, à ce que la Constituante fût souveraine tant en ce qui regardait le Gouvernement intérimaire de la France que l'établissement de la Constitution. Hasard ou nécessité ? Ni l'un ni l'autre. Il y avait eu seulement la volonté tenace d'un homme qui, dès octobre 1945, avait fait partager à la majorité des Français, par la réponse à la deuxième question du referendum initial, sa détermination de n'accepter comme authentique pouvoir constituant que le peuple lui-même s'exprimant pour la première fois directement depuis 1870. Entre le hasard et la nécessité surgissait la volonté dérangeante d'une figure de proue.

Pourtant, dès qu'il est acquis en mai 1946, que 53 % des votants du referendum désapprouvent le projet de la première Constituante, les contraintes et leur déterminisme reprennent leur cours normal.

Théoriquement le vote aurait pu être interprété comme un rejet appelant la reprise en sous-œuvre du travail constitutionnel et la recherche de nouvelles bases. Pratiquement, cette interprétation ne pouvait mener à rien. On lui préféra celle qui discernait dans les 53 % de non une importante proportion de citoyens qui, au prix de quelques retouches plus ou moins substantielles, étaient prêts, la lassitude aidant, à changer de bulletin. Les partis s'engouffrèrent dans le compromis de septembre 1946 comme une avalanche dans un couloir. Et la nécessité était si pressante que, cette fois, de Gaulle ne put rien contre elle sinon de provoquer un record d'abstentions au referendum du 5 octobre.

Quant aux institutions ainsi mises en place par ce compromis, on y reviendra plus loin. L'idée générale en était que le régime parlementaire dans une démocratie moderne supposait une étroite symbiose entre une majorité et un gouvernement à l'image anglaise mais que, à défaut du bi-partisme et des us britanniques, la rationalisation du parlementarisme tiendrait en échec des dérèglements comme ceux qu'avait connus la III^e République de l'entre-deux-guerres. Finalement, si l'on considère que ni le modèle américain ni le modèle soviétique n'étaient de saison, que la France n'était pas l'Angleterre, que la IV^e République devait différer de la III^e, que la rupture avec de Gaulle était consommée, il s'agissait moins d'un choix que d'une constatation.

Ainsi, la volonté d'un homme hors du commun avait dans le premier semestre de 1946 rompu l'enchaînement de la nécessité. Mais celle-ci avait repris son cours et fait de la Constitution de 1946 moins une charte qu'un état des lieux.

— Le facteur volontariste que l'on a vu à l'œuvre en 1945 quand de Gaulle impose l'itinéraire référendaire ne se déploie-t-il pas dans toute sa force lors de la rédaction de 1958 ? La Constitution a, plus qu'un auteur, un père et il n'y a pas d'autre nécessité que celle de suivre le chemin commencé à Bayeux.

Cette assertion devrait d'ailleurs être assortie de précisions tirées de la publication des documents se rapportant à l'élaboration de notre Constitution. Ce qui était fixé une fois pour toutes c'étaient les clés de voûte de la Constitution ; un chef de l'Etat dégagé de l'élection parlementaire, un arbitrage national remis entre ses mains, la dissolution « royale », le referendum, l'article 16 et les domaines préservés sinon réservés : la défense, la politique étrangère, l'outre-mer. Mais à Michel Debré et à son équipe, aux ministres d'Etat, au Comité consultatif constitutionnel, au Conseil d'Etat étaient

dévolus des champs de vaste dimension, notamment tout le partage des compétences entre l'exécutif et le législatif, la mécanique parlementaire, l'architecture normative, l'institution d'un contrôle de constitutionnalité.

Toutefois dans ce jeu du choix fondamental et des choix accessoires s'insérait à deux points de vue la contrainte du compromis.

Il est difficile aujourd'hui de mesurer l'impact sur le referendum de 1958 de l'acceptation ou du refus de la Constitution par les hommes et les partis de la IV^e République. Le général de Gaulle le jugea non négligeable. Sans doute un rejet du texte par ces hommes et ces partis, même s'il avait été plus étendu qu'il ne le fut, n'aurait pas empêché un vote référendaire favorable. Mais le Général était en quête d'un rassemblement et non d'une majorité. De là, certains ménagements qui ont laissé des traces dans la Constitution : l'étonnante rédaction de l'article 20 conférant au Gouvernement, au prix d'une équivoque (qu'est-ce que le Gouvernement ?), la situation d'un cabinet en régime parlementaire moniste ; le quasi-enterrement, au moins provisoire, de la controverse sur les rapports de la loi et du traité, attesté par la reprise dans l'article 55 de 1958 de l'essentiel de l'article 26 de 1946, assortie, il est vrai, de la réserve visant les engagements internationaux qui comporteraient des clauses contraires à la Constitution.

Le second compromis qui traçait certaines limites à un déploiement total de l'imagination juridique était dans la pensée même du Général. Dans toutes les gloses auxquelles donna lieu au lendemain de sa naissance la Constitution de 1958, on a recherché les origines intellectuelles de ce nouveau texte, ce qui revenait, pour la plus large part, à scruter les sources de la formation politique du général de Gaulle. Et d'évoquer, au fil des articles de la Constitution, la source monarchiste, l'orléanisme, le bonapartisme plébiscitaire, etc. Pourtant bien peu des commentateurs ont pensé à ce fait tout simple : que le général de Gaulle, officier ouvert à la réflexion politique, avait nécessairement connu tout le mouvement révisionniste des années 30 de « réforme de l'Etat » marqué par André Tardieu, qui nourrira des projets sous Gaston Doumergue, président du Conseil. En gros, il s'agissait, entre autres propositions, de revenir en deçà du virage de 1877, si mal négocié par le brave maréchal de Mac-Mahon et de restaurer une présidence de la République plus musclée responsable de la continuité de l'Etat, telle qu'une mise en œuvre plus intelligente des lois constitutionnelles l'aurait permis. Certes, dans le discours de Bayeux, il y a plus que Tardieu ou Doumergue. Mais le choix du Général, loin du régime présidentiel amé-

ricain et du « régime des partis » consacré, selon lui, en 1946, en faveur d'un régime parlementaire « dualiste », d'une séparation des pouvoirs seulement assouplie par la responsabilité de l'élément « mobile » de l'exécutif, ce choix porte des traces non négligeables de la « réforme de l'Etat ». On est loin, heureusement, de l'image pieuse faisant sortir les vues constitutionnelles du Général, d'un cerveau vide de tout ce qui n'était pas sa propre pensée. En fait, elles étaient nourries d'une très ample information sur ce qui était dans l'air du temps de sa quarantaine. L'amalgame d'une éducation, des lectures de jeunesse, des ouvertures de l'âge mûr, et bien sûr, du destin saisi en 1940 s'opposait à un projet unidimensionnel et préparait même les ambiguïtés du choix.

Ainsi, dans ce « triomphe de la volonté » il existait tout de même des espaces de hasard et des chemins de nécessité.

Mais, moins de quatre ans après l'entrée en vigueur du texte de 1958, devait réapparaître, avec la révision constitutionnelle de 1962, également et peut-être davantage fondatrice de la V^e République, l'irruption d'une volonté dans le jeu de la nécessité et du hasard.

— Faisons le bilan des réflexions qui précèdent. Il nous a semblé que les lois constitutionnelles de 1875 devaient à la nécessité l'essentiel de ce qu'elles furent ; que la Constitution de 1946 était prédéterminée dès lors que le projet d'avril 1946 avait été repoussé par le referendum, mais que cette condition même avait dépendu de la volonté du général de Gaulle de ne donner à l'Assemblée constituante qu'un rôle de proposition ; que la Constitution de 1958, si elle n'avait pas été un pur produit de la volonté, était celle des trois desseins pour laquelle le dessein l'avait emporté sur les enchaînements non prémédités.

Nous avons commencé en posant une question : « Hasard ou nécessité ? » La réponse est : peu de hasard, mais, selon le cas, un dosage variable de contraintes et de volonté. Où cela nous conduit ? nous le saurons peut-être en passant à la deuxième partie de notre exercice : qu'advint-il des institutions que les Constituants de 1875, de 1946, de 1958 avaient mis ou cru mettre en place ?

— « Nous n'avions pas voulu cela. » C'est ce qu'ensemble, quoique pour des raisons différentes, auraient pu dire après un quart de siècle d'expérience la plupart de ceux qui votèrent les lois constitutionnelles de 1875.

Pour les monarchistes libéraux, le cri serait sorti du cœur. Non seulement le comte de Paris n'était pas monté sur le trône, mais la République était solidement installée, le Sénat, espoir suprême

et suprême pensée du conservatisme, avait tourné casaque. L'un des deux piliers du parlementarisme dualiste, la présidence de la République, s'était effondré, laissant la place à un monisme qui, en l'absence d'un système de partis de type britannique, tournait au Gouvernement d'assemblée.

Du côté des républicains, ce n'aurait pas été un cri, mais, à mi-voix, une réflexion ironique, celle de l'amoureux éconduit résigné à un mariage de raison finalement réussi. A la République intégrale, sans Président ni Chambre haute, colorée des aspirations de 1792, ils n'avaient offert, en guise de révision, que la suppression des prières publiques et un décompte moins champêtre des délégués sénatoriaux. Bien au contraire ils avaient dû défendre les lois de 1875 contre Boulanger. Mais s'ils n'avaient pas refait la maison, ils l'avaient du moins occupée.

De toute manière les visées des uns ou des autres n'avaient pas atteint leur cible. Les uns l'avaient totalement manquée. Les autres en avaient accepté un substitut.

Que la République fut devenue républicaine était le fruit d'une contrainte très simple : c'est que les électeurs l'étaient en majorité et rapidement eux-mêmes devenus.

Qu'elle ne fut pas devenue « plus républicaine » demande une explication plus complexe. Il y avait eu l'espèce de loi, vérifiée maintes fois dans le passé et promise à un bel avenir, selon laquelle les hommes et les partis au pouvoir ne peuvent pas trouver tout à fait mauvaises les institutions qui les ont accueillis. Il y avait aussi le rôle des « Jokers » analysé d'autre part dans ce numéro de *Pouvoirs* : les règlements des Assemblées, les lois électorales, la pratique parlementaire peuvent, à moindres frais, produire des effets aussi importants qu'une solennelle révision constitutionnelle. Mais surtout la « République des députés », le régime ultra-représentatif, véritable rêve des républicains, s'étaient tout naturellement imposés avec Jules Grévy. Celui-ci avait en quelque sorte répudié pour cause d'illégitimité le droit de dissolution, seule prérogative qui aurait peut-être permis au Président de la République de favoriser la discipline des majorités. Bien plus, le système de partis français ne permettait pas de stabiliser l'exécutif à la mode anglaise par la fusion du leadership partisan et du leadership parlementaire.

Naturellement le tableau appellerait des nuances. Avec F. Goguel il faudrait se rappeler que, surtout avant 1914, on eut, en forme fédérative, l'Ordre et le Mouvement. Il faudrait aussi se souvenir de ce que le seul pouvoir effectif du Président de la République, dont Jules Grévy et nombre de ses successeurs surent user, à savoir le

choix du président du Conseil dans le vivier majoritaire, n'était pas négligeable. Il faudrait encore plus ne pas oublier que la III^e République dura soixante-cinq ans et ne fut pas toujours la même, encore que sa propension à l'instabilité allât croissant au long des années.

De tout cela personne n'avait été maître. Ni les fondateurs monarchistes évidemment. Ni les fondateurs républicains ou leurs successeurs qui, surtout après 1918, aspirent à un régime moins cahotique. Ni les textes constitutionnels eux-mêmes écrits pour un autre dessein et auxquels s'était finalement substitué un *modus vivendi* fait de lois électorales et de procédures parlementaires. La Constitution ne survécut si longtemps qu'en abdiquant.

La Constitution de 1875 avait été une œuvre de nécessité. Mais la contrainte initiale qui l'avait engendrée, c'est-à-dire l'attente du choix entre monarchie et république, une fois levée, ce furent d'autres contraintes qui déterminèrent son avenir. Pour avoir été inattendu, celui-ci ne fut ni le fruit du hasard ni celui d'une volonté délibérée.

— Les débats constitutionnels de 1945-1946 montrent que les députés qui y jouèrent les premiers rôles avaient une vue assez claire de ce qu'était un régime parlementaire moderne. La plupart concevaient que les temps du régime parlementaire dualiste étaient révolus, que le chef de l'Etat avait peu de part dans les processus décisionnels, que le Gouvernement était une sorte de délégation de la majorité parlementaire. Ils savaient aussi que la distinction de ce régime avec ce que l'on appelait le régime conventionnel ou le Gouvernement d'assemblée tenait essentiellement, l'exemple anglais le prouvait, à des données largement non juridiques : des partis dont la discipline assure que les chefs délégués au Gouvernement seront fidèlement suivis par leurs troupes, un code de procédure parlementaire ne permettant pas d'échappatoires à l'alternative entre la majorité et l'opposition, la menace de dissolution pesant sur les assemblées ingouvernables.

Dans un pays où les traditions des assemblées, la structure du système de partis, la fragmentation de l'opinion n'apportent pas d'appui à un tel modèle, il fallait que la césure entre le régime parlementaire et le Gouvernement d'assemblée, entre l'instabilité d'hier et la stabilité voulue pour demain fût assurée par des procédures juridiques. La rationalisation du régime parlementaire découlait logiquement de ces prémisses.

Le texte de 1946 faisait des efforts en ce sens. La présidence du Conseil des Ministres était institutionnalisée ; faute d'être sûr que

la réunion des partis formant virtuellement la majorité parlementaire eût un chef, la Constitution l'invitait à en désigner un, sur la proposition du Président de la République, comme président du Conseil et ce à la majorité absolue. C'est aussi à la majorité absolue que, par symétrie, la censure et le rejet de la question de confiance entraînaient la chute du Gouvernement. Et, bien qu'étroitement réglementée, la dissolution menaçait l'Assemblée trop inconstante.

Rarement prescriptions constitutionnelles eurent si peu l'effet recherché. Le seul résultat de la procédure d'investiture fut d'allonger la durée des crises ministérielles. En marge des modes constitutionnels de responsabilité gouvernementale réapparurent ou apparurent des modes coutumiers tueurs de majorités fragiles et de Gouvernements de coalition ; la dissolution resta frappée de la marque antirépublicaine du Seize-Mai et l'usage hardi mais hasardeux qui en fut fait en 1955 ne révéla pas ses vertus supposées.

Qu'il en ait été ainsi relève d'une sur-explication dont les termes sont bien connus.

Tout d'abord, le moins que l'on puisse dire est que l'appareil juridique de la rationalisation n'était pas verrouillé. L'article 49 de l'époque était une vraie passoire puisque, s'il exigeait la majorité absolue pour que la question de confiance fût repoussée, il permettait à une majorité simple de rejeter le texte qui en était l'occasion, donc d'ôter au Gouvernement les moyens de sa politique et, avec eux, sa raison d'être. La dissolution, en soi improbable, n'était possible qu'après deux crises ministérielles en bonne et due forme constitutionnelle, condition facile à esquiver pour les députés qui disposaient d'autres moyens de faire tomber le Gouvernement. Ces malfaçons techniques n'étaient pas le fruit de l'inadvertance, on le vit bien quand en 1954, à propos d'une révision constitutionnelle, l'Assemblée refusa d'y remédier. Elles étaient la conséquence du compromis de 1946 qui, pour exister, avait dû faire à une gauche fort sourcilleuse envers l'exécutif des concessions peu favorables à la rationalisation. Sur le terrain proprement juridique l'instabilité ministérielle et son corollaire, la disparition de l'appareil de décision, résultaient en quelque sorte négativement d'une nécessité inscrite dans le texte constitutionnel.

En eût-il pourtant été autrement si les techniques de la rationalisation avaient été plus strictes ? Si par exemple, comme l'avaient pensé Pierre Mendès France et Paul Reynaud, le contrat de majorité avait été garanti par la dissolution automatique et obligatoire ? Si surtout, sous le chiffre 49, on avait inscrit le texte de 1958, d'ailleurs inventé dans son principe, mais trop tard, aux derniers mois

de la IV^e République ? On peut en douter. Les mauvaises habitudes prises, l'incohérence du système de partis, les repérages incertains de l'opinion auraient probablement prévalu sur les prescriptions juridiques et sur les formes constitutionnelles.

Ici, la réponse à la question posée sous le signe du hasard et de la nécessité n'est que trop claire. Le hasard n'est pour rien dans le naufrage des institutions de 1946. La volonté de ceux qui légifèrent ou gouvernèrent après 1946 n'y est pas pour grand-chose, sinon qu'elle ne fut pas tournée vers le refus des délices et des poisons du système. Tout fut de l'ordre du nécessaire dans cette brève vie, y compris la mort. La date exacte de celle-ci n'était certes pas inscrite dans les astres. Mais le hasard le plus discret se réserve toujours cette part de contingence inhérente aux affaires humaines.

— On a dit plus haut que la Constitution de 1958 était née, dans sa version initiale, d'un destin et d'un dessein. Mais ce qui est aujourd'hui sa marque essentielle, un pouvoir de direction générale de l'Etat aux mains d'un Président élu au suffrage universel direct, semble bien avoir procédé de la nécessité.

Le général de Gaulle et les rédacteurs de notre Constitution n'avaient sans doute jamais envisagé que l'arbitrage inscrit dans l'article 5 pût être une fonction neutre à l'image de celle de l'arbitre sportif. Mais ils ont cru certainement ne pas mettre dans ce terme, au moins pour les affaires intérieures, un véritable pouvoir de commandement. C'est l'expérience de l'affaire algérienne, de la nécessité non seulement de l'engagement du chef de l'Etat, mais de sa présence active, très proche du terrain, qui a engendré le glissement de l'arbitrage vers le commandement, glissement que, d'ailleurs, accentuèrent les successeurs du Général.

Quant à la décision de faire élire le chef de l'Etat par l'ensemble des Français, elle fut prise par le Général de façon inattendue mais sous l'empire d'une nécessité, la nécessité de sauvegarder les institutions de 1958 et d'éviter un retour à la IV^e République. Sur ce chapitre on dispose d'études sérieuses et abondantes. Elles établissent que, avec raison, le Général pensait que le collège chargé d'élire le Président de la République, composé comme une somme des électeurs sénatoriaux, lui donnerait comme successeur quelqu'un qui, les ambiguïtés des textes aidant, reviendrait à la pratique des présidents de la III^e ou de la IV^e République, peut-être légèrement améliorée dans le sens d'une magistrature plus active. Sans doute l'occasion a-t-elle joué son rôle : la disparition des électeurs de l'Algérie et de la plupart des territoires d'outre-mer, qui auraient

pesé d'un poids singulier dans une élection au suffrage direct, les menaces contre la vie du Général. Mais c'est pour éviter le retour à la IV^e République, déjà annoncée par maints signes au printemps 1962, que le Général a voulu le referendum qui était le seul moyen d'imposer le passage à l'élection directe du chef de l'Etat.

— La majorité des commentateurs pense aujourd'hui que c'est de là qu'il faut dater la V^e République tant était décisive la mutation subie par les institutions, menacées de n'avoir été qu'un intérim à l'usage du problème algérien. Les prérogatives et les compétences respectives des acteurs du jeu politique n'étaient pas juridiquement modifiées. Mais il était acquis désormais que les successeurs du Général détiendraient une charge de légitimité qui avait été superflue pour que le premier président de la V^e République ait pu gouverner selon son mode, mais qui était indispensable aux suivants pour maintenir et, le cas échéant, renforcer cette pratique. La preuve en fut apportée de façon continue jusqu'en 1986 avec des présidents appuyés — malgré quelques variantes subalternes — par une majorité parlementaire, fonction de la majorité présidentielle. Elle fut apportée de façon encore plus éclatante entre 1986 et 1988 où l'on vit le Président de la République, fort de son investiture, imposer d'abord une interprétation de ses prérogatives qu'un élu du suffrage indirect n'aurait pas pu défendre efficacement, ensuite vivre comme une parenthèse le temps de la cohabitation, enfin clore victorieusement cette parenthèse. Et, comme si un laboratoire constitutionnel malicieux s'était installé dans le triangle Elysée - Palais-Bourbon - Matignon, un troisième type d'expérience a cours actuellement avec un Gouvernement procédant du chef de l'Etat mais ne disposant que d'une majorité relative, plus étroite que la majorité présidentielle. Les premiers résultats ne paraissent pas infirmer les enseignements des deux premières expériences.

Ainsi, à partir de 1962, il paraît bien que, sinon pour des péripéties mineures, l'on ne puisse plus guère parler de hasard dans le fonctionnement de nos institutions. Resterait donc la nécessité ?

Ce serait trop simple. D'abord parce que, plus haut, nous avons admis que l'élection au suffrage universel était « nécessaire » à la survie de la V^e République. Mais cette nécessité était celle que ressentait le Général et dont il a persuadé la majorité des électeurs. Retour à la volonté...

Ensuite parce que la nécessité, plus objective cette fois, qui a gouverné le cours des institutions, avec une espèce de pilotage automatique, dans le sens de la primauté présidentielle appelle

deux analyses complémentaires. L'une est axée sur la « revanche des juristes », l'autre sur l' « insoutenable autonomie du politique ».

— Une revanche des juristes ? En quoi ? Partons de la constatation que les Constitutions de 1875 et de 1946 ont certes influencé la vie et les institutions politiques. La règle du jeu n'est jamais indifférente au jeu. Mais les règles du jeu ont surtout agi par leurs lacunes, leurs insuffisances et, le cas échéant, par leur absence de protection contre qui voudrait les tourner. L'effacement du chef de l'Etat sous la III^e République était dû à son mode d'élection et à ce que l'énoncé de ses compétences n'était pas appuyé de prérogatives réelles permettant de les défendre. Dans l'analyse des causes de l'instabilité gouvernementale, le juriste doit placer certainement l'absence de règles de responsabilité sous la III^e République et leur faiblesse sous la IV^e. Autrement dit, les textes de 1875 et de 1946 sont permissifs non contraignants et laissent aux acteurs le soin de forger l'essentiel des règles du jeu.

La Constitution de 1958-1962 est au contraire très riche en contraintes positives qu'il est inutile, car elles sont trop connues, de rappeler ici. Elles sont orientées vers la défense et l'illustration de l'exécutif et, au sein (ou au-dessus ?) de celui-ci, du chef de l'Etat. Les juristes vers qui l'on se tourne quelquefois avec un sourire ironique pour leur exposer que les Constitutions ne servent pas à grand-chose ont une belle panoplie de démonstrations qui leur permettent de répondre au sourire par le sourire : inopérants l'article 49 et son précieux § 3 ? inopérante la dissolution « royale » ? inopérantes les signatures exigées du chef de l'Etat ? inopérant le contrôle de constitutionnalité ?

Le terme de nécessité appliqué à ces contraintes est naturellement équivoque. La nécessité est d'ordre juridique, ce qui veut dire qu'elle naît d'un propos délibéré mais qu'elle s'objective dans une règle qui se détache du propos initial.

— Le juriste trouve sa revanche dans cette constatation qu'à la condition que la règle de droit soit ferme et vise des points significatifs, elle est opératoire. Mais cette revanche doit le garder de tout triomphalisme. Car si le droit dit « ce qu'il faut faire », il ne peut pas dire « ce qu'on en fera ».

De longs développements sur ce point ne sont pas nécessaires. L'élection au suffrage universel réussit en ce qu'elle empêche le retour à la IV^e République, mais sur un point tout de même important elle tourne le dos aux intentions du fondateur : elle est contraire au « rassemblement » ; elle engendre avec une majorité présidentielle

une opposition symétrique ; elle bâtit un système de partis autrement structuré qu'il ne le fut naguère. Elle est destinée à hypostasier l'Etat au-dessus des querelles partisane ; mais elle entraîne des effets de « clientèle » probablement supérieurs à ceux d'un régime parlementaire mou et fait glisser la patrie du service public vers un *spoils-system* atténué et compliqué par la miséricorde des reclassements. Le contrôle de la constitutionnalité des lois est, à l'origine, un instrument de défense de l'exécutif ; il tourne au contrôle juridictionnel du pouvoir en place. La « séparation des pouvoirs » mise à la base des institutions n'a plus grand sens, tandis que la séparation du pouvoir et de l'opposition s'est installée.

Ne parlons pas d' « effets pervers », ce qui comporterait un jugement de valeur qui, à le supposer légitime, devrait distinguer selon les résultats relevés. Il s'agit d'effets sinon toujours inattendus (cela dépend de la perspicacité de l'attente) mais en général non voulus et, en certains cas, véhémentement refusés.

C'est toute l' « autonomie du politique » qui est en cause. Elle existe évidemment lorsque le politique ne respecte pas le droit ; elle existe presque tout autant lorsque la règle de droit, par volonté ou par malfaçons, est pauvre en contraintes efficaces. Mais elle subsiste, quoique sous une autre forme, et coexiste avec la « revanche des juristes » même lorsqu'il existe un droit constitutionnel structuré et agissant. Elle se manifeste dans ce dernier cas par le fait que, dans des domaines essentiels, l'application même correcte de la norme juridique sert à tout autre chose que ce à quoi on la destinait. Le droit peut bien et fortement structurer la vie politique ; il ne la détermine pas. Il crée des contraintes mais n'en fixe pas les effets. Ainsi s'observe par rapport au droit, comme on l'a observé par rapport à l'économie ou à la culture, l' « insoutenable autonomie du politique ».

— En évoquant le cours des trois Républiques qui se sont succédé depuis 1870, on est frappé de ce que dans la vie des Constitutions le hasard soit finalement assez peu présent ou, plus exactement, de façon secondaire. Mais s'agit-il alors de nécessité ? Oui et non. Oui en ce que tout de même les institutions que dessinaient les textes de 1875 et de 1946 étaient, dès le départ, grevées par un certain nombre de faiblesses et de frontières mal gardées qui les vouaient à une dérive naturelle vers le règne des députés. Oui aussi en ce que, en sens contraire, la structuration et les verrouillages des textes de 1958-1962 ont opéré de façon active.

Non en un autre sens. D'abord parce que, comme on l'a déjà noté, un troisième facteur, celui de la volonté d'un acteur, peut

changer les données qui engendrent la nécessité et peut interrompre un moment les enchaînements. On pouvait penser en 1962 que, si le successeur du Général était désigné par le collège électoral prévu par le texte de 1958, la V^e République s'évanouirait « nécessairement ». Mais cette nécessité a été elle-même annulée par la décision de révision.

Et pourtant oui à la nécessité. Parce que les mécanismes juridiques mis en place s'expriment en termes de contraintes. Mais, on l'a déjà dit, la force d'une contrainte déploie ses effets de manière causale et non téléologique. La volonté qui met en place une contrainte est presque sans pouvoir pour en garantir les effets, même à terme assez bref, plus encore à long terme. Alors ? un « oui, mais... ».

— De tout ce qui précède il ressort qu'aucune des maximes tentantes quoique contradictoires énoncées au début de ce propos ne peut être prise au sérieux. Il fallait s'y attendre.

Si les considérations qui accompagnent cette constatation ont quelque utilité, c'est pour nous inciter à quelques humbles propositions, qui ne sont pas d'ailleurs d'une originalité certaine.

La première est que le couple hasard-nécessité nous livre une fausse grille de lecture. Dans les sciences exactes le hasard est une manière d'expliquer comment des événements soumis à un déterminisme absolu peuvent être cependant imprévisibles pour l'observateur et comment on peut tout de même en avoir une certaine maîtrise. La chute de la pièce sur pile ou face est strictement déterminée par divers facteurs physiques ; cependant pile ou face sont impossibles à prévoir ; mais personne n'acceptera de prendre le jeu autrement qu'à égalité. Le comportement individuel de chaque molécule gazeuse dans un récipient clos est imprévisible ; mais la somme des comportements individuels établie en tenant compte de leurs causes physiques fournit la loi de Mariotte. En matière de comportements humains le hasard est à la fois partout et nulle part. Aucun événement qui met en scène l'homme, à le supposer même déterminé, ne peut être, et de loin, totalement expliqué et donc totalement prévisible : tout serait donc hasard. Mais la notion de nécessité elle-même perd son sens dès lors que les enchaînements dans l'ordre social ne sont jamais irrésistibles. Nous avons éprouvé à diverses reprises les difficultés d'une telle grille.

Il serait tout de même décevant d'avoir survolé plus d'un siècle d'histoire constitutionnelle pour en conclure tout simplement que les termes du problème que l'on se posait n'avaient pas de sens.

Pour pallier cette déception, peut-être peut-on déplacer le problème

et recentrer l'attention sur autre chose que le hasard et la nécessité.

C'est tout d'abord sur la substitution de la liberté au hasard qu'il faudrait porter son attention : la liberté dans son sens le plus fort, c'est-à-dire la volonté, opposée à la fois au hasard et à la nécessité. Elle apparaît trois fois dans cette saga constitutionnelle avec de Gaulle en 1945, en 1958 et en 1962. Peut-être dans un autre sens faudrait-il lui faire une place avec Chambord et ceci permettrait de distinguer entre le « refus de proposition » et le « refus de négation ».

Le deuxième trait qu'il faut relever est que le droit — quoi qu'on ait pu croire avec la mode d'un moment — peut être créateur d'une nécessité organisée. Le contraste qui s'observe entre l'absence d'effet des textes de 1875 et de 1946 d'une part et des effets de celui de 1958-1962 d'autre part sur la vie et les institutions politiques est dû en partie à des facteurs non juridiques, mais aussi — et largement — tout simplement au degré de contrainte juridique dont les textes étaient porteurs. Dans la seconde, le droit naît d'une libre décision et enchaîne l'avenir sinon dans une nécessité univoque du moins dans des contraintes réductrices du hasard.

Enfin, il faudrait noter que la liberté créatrice de contraintes peut être assez assurée que celles-ci auront un effet, mais non de ce que sera cet effet. On ne peut pas ici s'abstenir d'une citation classique : « Les hommes font l'histoire mais ils ne savent pas l'histoire qu'ils font. »

Ces constatations suggèrent peut-être un programme de recherche. Les querelles entre les constitutionnalistes et les politistes ont, pour la majorité des intéressés, perdu de leur acuité. Les premiers admettent sans difficulté que la réalité politique est faite de bien plus de choses que de l'édiction ou de l'effet des règles de droit. Les autres admettent que le droit, peu ou prou, détermine un certain nombre de données structurelles. Le problème qu'ils peuvent mettre en commun est double : rechercher quels sont les paramètres et quelles sont les variables qui entrent en jeu pour assurer à la règle de droit tel ou tel degré d'efficacité ; ensuite et surtout quelles méthodes de prévision peuvent être employées pour resserrer la marge d'indétermination qui affecte la réalisation, à travers les contraintes juridiques, de l'effet délibérément recherché.

RÉSUMÉ. — *Le hasard n'est pas pour grand-chose dans nos trois dernières expériences constitutionnelles (1875, 1946, 1958-1962). Mais la nécessité peut être contrariée par la volonté. L'un des modes d'action et non le moindre de la liberté-volonté est la règle de droit. Elle peut être elle-même génératrice de nécessité, mais ses auteurs sont exposés à ne pas savoir d'avance laquelle.*

PHILIPPE ARDANT

*Le contenu des Constitutions :
variables et constantes*

Que mettent les Français dans leurs Constitutions ? L'inventaire des treize textes¹ qui se sont succédé depuis 1791 et des révisions partielles encore plus nombreuses, révèle des matériaux étonnamment divers. La souveraine liberté des Constituants les a autorisés à composer leur œuvre à leur idée sans souci des frontières, de schémas, de volume — de 34 (1875) à 377 articles (an III) — en fonction de ce que leur paraissaient justifier les circonstances. Car un des caractères de notre histoire constitutionnelle est qu'elle ne s'analyse pas comme la recherche persévérante de la perfection ou d'institutions idéales, elle doit peu aux théories et elle ne s'apprécie pas en termes de progrès. Elle est avant tout une suite de réponses données, dans la hâte souvent, à des problèmes concrets posés à un pouvoir cherchant à assurer ses assises. Sa richesse est due d'abord à son adaptation continuelle à une conjoncture constamment renouvelée².

Comment s'étonner alors que nos Constitutions se ressemblent si peu ? Certes, des affinités apparaissent, et des parentés étroites même lorsqu'un texte a servi de canevas à un autre : an VIII et 1852, 1814 et 1830, mais ces influences s'épuisent d'un coup, les correspondances rapprochent deux textes au plus, aussi dans l'ensemble les différences l'emportent et de beaucoup. A qui en dou-

1. 13, 12 ou 11 ? Dans le débat sur le nombre des Constitutions françaises nous retiendrons le premier chiffre en y incluant les textes de 1793 et de 1870, ainsi que l'Acte additionnel de 1815. Au total 1 515 articles (255 pour la Constitution de 1791 avec la Déclaration des Droits), auxquels il faut ajouter plus de 250 dispositions retouchées ou ajoutées par les différentes révisions.

2. « A parcourir ainsi d'un coup d'œil toute notre histoire constitutionnelle contemporaine, il se confirme donc bien que les Constitutions ne sont pas des œuvres systématiques conçues par la raison arbitraire de leurs auteurs, mais des œuvres vivantes produites par l'histoire », M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, p. 734.

terait, il suffit de lire par exemple les textes de 1793 et de l'an III, de 1791 et de 1958, la Constitution de 1848 après les lois constitutionnelles de 1875 ; impossible ensuite de parler de moule commun ou de Constitution à la française.

Pourtant, si on examine les Constitutions non plus séparément mais dans leur succession, si on les replace dans la durée — cent soixante-sept ans entre les deux maillons extrêmes —, on s'aperçoit que leur contenu ne varie pas seulement au gré des circonstances, que les changements ont un sens, et qu'à travers les contrastes et les oppositions des évolutions s'affirment.

La matière constitutionnelle tout d'abord s'est considérablement décantée, épurée, allégée. Le droit constitutionnel est probablement la seule branche du droit qui soit moins complexe aujourd'hui qu'il y a deux siècles. Depuis les textes de la Révolution nos Constitutions régissent des domaines moins nombreux, moins vastes et les organisent moins en profondeur. La matière constitutionnelle se réduit à un fonds commun composé autour du chef de l'Etat, du Gouvernement et du Parlement, pièces d'un puzzle susceptible de configurations multiples à travers des modifications de leur statut, de leurs relations et de leurs attributions. En même temps elle s'enrichit par intermittence grâce à l'apparition de nouveaux protagonistes comme par l'appel à des principes inédits. Ce contenu commun à toutes les Constitutions n'est donc pas immuable ou figé, lui-même a connu en deux cents ans des transformations remarquables. Aussi, l'appauvrissement de la matière constitutionnelle va-t-il de pair avec son renouvellement.

I. — L'APPAUVRISSMENT DE LA MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE

En 1789 les Constituants n'avaient pas une vue bien arrêtée de ce qu'il convenait de mettre dans une Constitution. Ils savaient seulement qu'ils voulaient rompre avec le passé et poser les bases d'un ordre nouveau. Ils comprenaient que leur projet de société ne se réaliserait pas par un simple changement du système de Gouvernement, mais qu'il impliquait une transformation en profondeur des relations entre les hommes dans tous les domaines : familial, social, professionnel, économique et politique. La Constitution s'imposait comme l'instrument privilégié de ces changements. Confiant dans le droit, dans l'écrit, dans le caractère solennel du texte, les hommes de la Révolution y inscrivent tout ce qu'il leur paraît indispensable de consacrer et dans le détail : la Consti-

tution est la mise en forme du contrat social. Il en résulte un texte long, minutieux, concret, au contenu dépassant délibérément la seule organisation des pouvoirs publics.

De cette première expérience aurait pu naître une tradition de Constitutions larges, à vocation globale, ancrées dans une société déterminée à l'image de celles qu'on trouve aujourd'hui dans beaucoup de régimes marxistes et d'Etats du Tiers Monde : les dispositions concernant les institutions y côtoient des règles touchant la vie sociale, économique, voire culturelle, le rappel du passé national s'y mêle à l'exposé de la conception des relations internationales. Et c'est bien dans cette voie qu'ont semblé s'engager à la suite du texte de 1791 les Constitutions de la période révolutionnaire. Moins celle assez brève de 1793 — la rupture avec l'Ancien Régime était accomplie, il restait à en finir avec la Royauté — que la plus proluxe de notre histoire, celle de l'an III. Mais dès l'an VIII une évolution s'amorce. En dépit de sursauts : 1848, 1946, le contenu se resserre, le souci du détail s'atténue, les Constitutions finissent par devenir tout à fait abstraites et presque exclusivement fonctionnelles.

Ce résultat découle à la fois de l'exclusion progressive de la société civile de la matière constitutionnelle et de la déconstitutionnalisation de pans entiers du droit public au profit de la loi ou du règlement intérieur des assemblées.

La disparition de la société civile

D'un rapprochement, même rapide, entre la Constitution de 1958 et celle de 1791, une différence s'impose : la société civile a disparu. En effet, en pleine lumière ou sous-jacente, celle-ci est partout présente dans les Constitutions de la Révolution. Si on élabore alors une Constitution c'est en priorité pour des hommes, pour les individus qui composent la société civile en France au XVIII^e siècle. Il s'agit de définir leur place en son sein, de leur donner le statut promis par l'idéal de liberté, d'égalité et de fraternité, de l'unifier par-delà les coutumes locales, de leur remettre la souveraineté et de les associer à son exercice.

Toute Constitution comporte en conséquence une Déclaration des Droits et commence par elle ; avant même d'aménager le pouvoir on définit les bases d'organisation de la société. Peu importe que dans sa formulation la Déclaration soit souvent abstraite, derrière chacune de ses dispositions on distingue l'un des abus de l'Ancien Régime dont on ne veut plus : lettre de cachet, incapacités et persécutions religieuses, excès des Parlements, privilèges des

ordres... Qui n'a en mémoire le martèlement dans la Constitution de 1791 de la formule « il n'y a plus » : « il n'y a plus de noblesse, ... de féodalité, ... de corporations, ... d'hérédité » ? Un énoncé des devoirs complète parfois la Déclaration et dans le corps même de la Constitution on revient sur les Droits pour les préciser, les renforcer, les garantir. La société civile est à la fois en tête et au cœur du texte : La présence des déclarations et de chapitres concernant les Droits est un des caractères marquants des Constitutions de la Révolution à 1848. Cette proclamation va ensuite se réduire à un simple renvoi et même disparaître : en 1852 et en 1870 la Constitution se contente de reconnaître, confirmer et garantir les principes de 1789, les lois constitutionnelles de 1875 les ignorent et si la Constitution de 1946 renoue avec la tradition et s'efforce de les actualiser, celle de 1958 se limite à une déclaration d'attachement aux Droits « définis » en 1789 et « complétés » en 1946. Les principes de base d'organisation de la société sont sortis du champ de la Constitution.

En même temps, dans les textes révolutionnaires on croise toutes les composantes de la société : les pères, les mères, les épouses et les veuves, des frères et des cousins ; les Constitutions répondent aux craintes et aux espoirs des propriétaires, des locataires, des usufruitiers, comme à ceux des fermiers et des métayers, des créanciers et des débiteurs ; sévères pour les nobles et les émigrés, elles se préoccupent des vieillards et des enfants abandonnés et elles évaluent une population en « âmes ». Et ce n'est là qu'un échantillon de ces catégories à travers lesquelles la Constitution prend en compte des hommes ayant une famille — dont elle laïcise l'état civil et dont le mariage est considéré comme un simple contrat civil —, engagés dans une activité professionnelle — travaillant dans des « ports » ou militaires dans des « places » fortes —, possédant des « maisons » — parfois menacées « d'incendie ou d'inondation » —, briguant la Légion d'honneur et auxquels il peut arriver d'aller en « prison ». Et, dans son souci des réalités, dans son attention aux problèmes concrets, le Constituant peut aller jusqu'à fixer les traitements de catégories de fonctionnaires par référence à un certaine quantité de froment et à se préoccuper de l'unification des poids et mesures. L'évocation de ces multiples personnages situés dans leur environnement, confrontés aux problèmes de leur vie quotidienne, donnait à nos premières Constitutions une coloration et un ton qui ne se retrouveront plus. Toutes les allusions à la société civile seront peu à peu éliminées et la Constitution ne connaîtra plus alors que des hommes politiques : ministres, députés, sénateurs...

L'exclusion de la société civile s'est réalisée par étapes. Déjà

moins visible dans les sénatus-consulte de l'Empire et dans les chartes, elle est prise en considération à nouveau en 1848 pour disparaître totalement ensuite — hormis la proclamation en 1946 des principes particulièrement nécessaires à notre temps qui font réapparaître la famille, la femme, l'enfant, les travailleurs.

Les Constitutions se sont ainsi désincarnées, leur langue a perdu tous les mots qui les rattachaient à l'univers habituel des hommes pour se limiter à un vocabulaire technique et froid. Coupées de la vie elles ont perdu la chaleur, la générosité, le lyrisme parfois, dont les Grands Ancêtres avaient marqué leurs œuvres. Leur contenu est avant tout fonctionnel, il aménage l'Etat et ses pouvoirs, mais là encore dans un sens toujours plus abstrait.

La déconstitutionnalisation

Changer la société d'Ancien Régime n'allait pas sans rebâtir l'Etat. Il fallait concevoir un système de Gouvernement en rupture avec le pouvoir absolu et donc sans guère de possibilité de se reporter à l'expérience et à des pratiques éprouvées. Du passé est véritablement fait table rase — surtout à partir de 1793 —, il faut innover, créer de toutes pièces des institutions et des règles. Les Constituants voient grand et rédigent de véritables *Codes généraux de droit public*.

La Constitution englobera l'Etat dans toutes ses dimensions : son organisation et son fonctionnement bien entendu, mais aussi ses institutions sous leurs divers aspects. Des chapitres ou des dispositions concerneront les contributions publiques, la Trésorerie nationale et la comptabilité ; d'autres la Garde nationale ou l'instruction publique ; elles créeront un service de pensions militaires, prévoieront l'institution de services publics d'assistance, se préoccuperont de la recherche et des arts à travers l'Institut de France. Le système électoral a droit à de longs développements à côté d'éléments de Codes de procédure pénale et de la nationalité. De 1791 à l'an VIII ce contenu ne se retrouve pas toujours identique mais le principe est le même : la Constitution a vocation à aménager toutes les fonctions de l'Etat, droit public et droit constitutionnel coïncident largement.

La coïncidence est d'autant plus marquée que la Constitution ne se limite pas à la définition de principes, elle ne se contente pas de tracer une architecture, les plans sont poussés jusqu'au détail. Les données chiffrées par exemple abondent, du nombre des députés à celui des ministres, des effectifs de la Garde royale à la distance à laquelle la troupe doit se maintenir des assemblées. Sur un autre

plan, lorsque la Constitution traite de l'organisation judiciaire, elle fixe la hiérarchie des tribunaux des juges de paix à la Cour de cassation et il arrive qu'à propos de l'administration locale elle énonce la liste des départements. Là encore, d'un texte à l'autre le degré de précision pourra varier selon les matières mais fréquemment les dispositions constitutionnelles se suffisent à elles-mêmes sans nécessiter l'intervention du législateur. Il est d'ailleurs frappant de constater combien sont rares — en dehors du statut des personnes et de leurs libertés — les renvois à la loi : un dans la Constitution de 1791, neuf dans celle de l'an III.

Cette matière constitutionnelle étendue et riche devait subir un double mouvement de réduction, par lequel le législateur allait progressivement conquérir des compétences jusqu'à jouer le rôle majeur dans l'élaboration du droit public. Un phénomène de *déclassement* a transféré tout d'abord des matières du domaine de la Constitution à celui de la loi ou du règlement intérieur des Assemblées. Dès la Charte il n'est plus question de la nationalité, les services financiers disparaissent aussi et l'instruction publique ne sera mentionnée, en 1848 et 1946 seulement, qu'au milieu des droits proclamés. Il en sera de même pour les autres fonctions de la puissance publique et la Constitution ne cherchera pas à suivre l'Etat dans la multiplication de ses interventions, à tel point que la lecture des textes contemporains pourrait donner l'impression d'un Etat moins présent dans la société. D'autre part, se manifeste le refus d'un trop grand pointillisme. Dans les domaines qu'il conserve, le Constituant se cantonne à un certain niveau de généralité au-dessous duquel le Parlement devient compétent. Par exemple, lorsqu'il évoque la justice ou l'armée, il se contente de formuler des principes et les précisions chiffrées concernent essentiellement les modalités de procédure (délais ; majorité...).

Démêler le délibéré du spontané dans cette réduction de la matière constitutionnelle est difficile. En fait, deux conceptions de la Constitution s'affrontent : l'une attachée à une prise en charge de la société dans son ensemble, l'autre favorable à la formulation des seules règles essentielles au fonctionnement des pouvoirs publics. La seconde l'a emporté, car elle avait pour elle d'éviter que la charte solennelle ne s'abaisse à régler des questions subalternes et aussi parce que le transfert de compétence au législateur facilitait les adaptations. Mais des arrière-pensées plus suspectes s'y mêlaient : Bonaparte justifiait en l'an VIII le raccourcissement du texte par la nécessité de laisser une « large voie aux améliorations » et Louis Napoléon en 1852 précisait qu'il ne fallait retenir que « ce

qu'il était impossible de laisser incertain ». On sait ce qu'il en advint.

Quoi qu'il en soit, la matière constitutionnelle présente aujourd'hui des contours plus nets, elle s'est dégraissée. Le Constituant n'y met plus ses rêves, ses espoirs, ses projets, il n'y exprime plus ses peurs et ses rejets, son œuvre est procédurale et quelque peu prosaïque. En ce sens nos Constitutions se sont détachées de la réalité française. Les mentions à un contexte géographique et à une époque définis y sont peu abondantes. Il suffirait de retirer du texte de 1958 les quelques mentions à la France et aux Français — 6 au total — pour le rendre applicable n'importe où.

II. — LE RENOUVELLEMENT DU CONTENU DES CONSTITUTIONS

Dans sa consistance actuelle le contenu de la Constitution se réduit à un noyau commun depuis les origines à toutes les Constitutions et formant ce qu'on pourrait appeler la matière constitutionnelle par essence. Celle-ci comprendrait le statut des pouvoirs publics, leurs attributions, des procédures concernant leur fonctionnement et leurs rapports, et enfin des dispositions précisant les caractères de l'Etat et la portée de la Constitution. En réalité ce noyau est mou dans la mesure où son contenu en définitive n'a rien d'immuable. Depuis 1789, en effet, la seule constante à travers tous les textes, leur plus petit dénominateur commun, a été la désignation d'un Parlement, à laquelle le peuple participe, dont les membres bénéficient d'immunités et qui vote des lois. Ainsi par exemple la Constitution n'a pas toujours prévu de chef de l'Etat (1793), de ministres (1793), de Gouvernement (1852) et elle est restée parfois silencieuse sur la souveraineté (1814).

Autour de ce seul élément fixe gravite comme une nébuleuse instable et toujours renouvelée, d'institutions et de règles conférant au droit constitutionnel français sa richesse³. Certaines font une brève apparition et peuvent resurgir après une éclipse pour s'éva-

3. Georges Vedel, dans un article publié à « la Nef » en 1961, De l'expérience constitutionnelle de la France (*Pages de doctrine*), t. 1, p. 433, soutient que l'expérience constitutionnelle de la France est « une fable », qu'« elle s'est ramenée à la plus morose et la plus archaïque des alternances : du règne du monarque au règne des députés ; du règne des députés au règne du monarque ». On ne peut que lui donner raison si on considère la pratique constitutionnelle qui a été « truquée » comme il le précise lui-même. Le contenu des Constitutions, en revanche, abonde en innovations lui donnant une richesse exceptionnelle.

nourir à nouveau. Ce sont ces variables qui donnent à notre histoire constitutionnelle un caractère chaotique et désordonné. Mais en contrepoint d'autres dispositions se pérennisent, se révèlent des constantes, ce sont elles qui situent la Constitution actuelle dans une continuité.

Morts et résurrections

Les institutions sont mortelles. Un jour elles ne trouvent plus leur place dans une nouvelle Constitution et pour beaucoup cet effacement sera définitif.

Tel est le sort tout d'abord des dispositions de pure circonstance. Mais curieusement, dans une histoire constitutionnelle si mouvementée qu'on pourrait la croire écrite par l'actualité, celles-ci ne sont pas très nombreuses, le Constituant se préoccupe plus de légitimer et d'organiser le pouvoir qu'il ne se laisse aller au ressentiment et aux exclusions, ou encore à l'octroi de nouveaux privilèges. Les quelques mesures de cette nature auxquelles il a consenti ont pu parfois survivre un temps aux circonstances qui les avaient fait naître, toutes ont maintenant disparu. On citera par exemple : la fixation du siège de l'exécutif et de l'Assemblée à Versailles (1875-1879), l'interdiction d'introduire des troupes étrangères en France (1793, An III, 1848), l'incapacité des membres des familles ayant régné sur la France (AACE, 1815, 1884, 1946). De même l'habitude s'est perdue de désigner nommément le ou les titulaires des plus hautes charges de l'État : Bonaparte, Cambacérès et Lebrun, Louis-Philippe, Louis Napoléon et en 1875 Mac-Mahon, parmi d'autres, eurent ainsi l'honneur d'une consécration constitutionnelle. Aujourd'hui le pouvoir est anonyme.

Surtout sont emportées les dispositions liées à une forme de Gouvernement, à une conception du pouvoir, à une idéologie condamnées. La fin de la monarchie, royale ou impériale, a entraîné l'élimination de toutes les règles concernant la Couronne, la succession au trône, la régence, le statut de la famille royale. A sa suite disparaissent peu à peu toutes les charges héréditaires (1848) et les membres de droit (1875) ou à vie des assemblées (1884) : la démocratie s'affermir, elle manifeste ainsi son hostilité aux formes non populaires de dévolution d'un pouvoir. Cela explique aussi la suppression des listes de confiance prévue par la Constitution de l'an VIII et des restrictions apportées au droit de suffrage. De son côté l'affirmation de la laïcité conduit à la disparition de toute référence à Dieu ou à l'Être suprême (1884), et, peut-être parce qu'elle plonge

ses racines dans le sacré, est abandonnée en 1875 la formalité rituelle du serment, imposé à beaucoup de titulaires d'emplois publics lors de leur prise de fonctions.

En dehors des dispositions trop liées aux circonstances, ou à une idéologie révolue, il est peu de disparition sans retour. En particulier il n'est guère de règles qui aient été définitivement écartées pour avoir fait la preuve de leur nocivité ou de leur inefficacité (on citera quand même celle qui, en 1852, prohibait toute indemnité parlementaire). Cela confirme que les règles constitutionnelles sont des instruments dont l'utilité s'apprécie par rapport au résultat recherché. Il n'en est pas de mauvaise, il en est seulement d'inadaptées. Le Constituant puise donc de façon pragmatique dans des matériaux qu'il utilise, puis rejette avant de les employer à nouveau. Son œuvre trouve sa cohérence interne dans sa finalité et non dans une adéquation aux schémas théoriques classiques. La masse de nos dispositions constitutionnelles est ainsi formée d'institutions et de règles présentes par intermittence en fonction des objectifs du Constituant, négligées un temps, elles sont susceptibles de ressusciter un jour⁴.

Certaines ne connaîtront qu'une seule utilisation, comme la vice-présidence de la République de 1848 ou le fédéralisme communautaire de 1958. D'autres au contraire sont reprises plus ou moins fréquemment des textes précédents, parfois intégralement ou avec de minimes aménagements de forme : la République est « une et indivisible » ; à propos de la souveraineté : « aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » ; la forme républicaine de Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision... Leur répétition les sacralise, et leur donne une sorte de vertu incantatoire. Mais le Constituant n'abuse pas de ces matériaux de remploi et en limite le plus souvent l'usage à des domaines précis comme les caractères de l'État. Aussi bien évite-t-il en général d'établir une filiation avec des régimes politiques disparus et souvent désavoués. Il dissimule ses emprunts et, de même qu'il rebaptise les assemblées, il se plaît à donner à des règles anciennes une formulation nouvelle. Les schémas eux-mêmes varient, l'ordre de présentation des institutions n'est pas immuable et parfois ce sont des chapitres entiers qui ne se retrouvent pas d'un texte à l'autre,

4. Les exemples sont si nombreux qu'on a l'embarras du choix : la primauté financière de la Chambre basse disparue en 1852 renaît en 1875 ; le Conseil d'État n'est plus mentionné en 1814, un chapitre lui est consacré en 1848 ; la prohibition du cumul d'un portefeuille ministériel et d'un mandat parlementaire réapparaît en 1958...

ouvrant des lacunes dans le système constitutionnel. Ainsi la Constitution de l'an VIII et les chartes ne prévoyaient pas de procédure de révision. De même les dispositions transitoires aménageant le pouvoir jusqu'à la mise en application complète de la Constitution n'apparaissent qu'en 1814 ; elles manquent dans les lois constitutionnelles de 1875 et figurent à nouveau dans le texte de 1946. Et l'organisation locale n'est pas matière constitutionnelle de l'an VIII à 1848 et à nouveau jusqu'en 1946.

Pourtant notre histoire constitutionnelle n'est pas que désordre et bouleversement perpétuel.

Naissance d'une tradition constitutionnelle

Si des institutions disparaissent ou ne parviennent pas à s'implanter durablement, d'autres, reprises dans des textes successifs, acquièrent la stabilité. Tout n'est pas remis en cause à chaque Constitution et nombre de dispositions du texte de 1958 descendent en droite ligne des expériences précédentes. Comment alors une institution parvient-elle à s'enraciner, comment naissent ces acquis dont la reproduction de texte en texte crée une tradition constitutionnelle ? Pour le comprendre, il faut admettre que derrière son apparente anarchie notre histoire constitutionnelle a un sens. Elle a évolué vers une démocratie plus exigeante et un régime parlementaire plus rationnel. Ce double courant s'est inscrit dans des règles qui tout naturellement se retrouvent d'un texte à l'autre.

A la Révolution l'aspiration à la démocratie était encore assez floue quant à ses implications juridiques. Aussi les résistances de certains milieux et des mentalités héritées du passé entraînent l'insertion dans les Constitutions de dispositions — l'aménagement du droit de suffrage en est un bon exemple — qui allaient apparaître par la suite comme archaïques, insuffisantes et même insupportables. La réflexion sur la démocratie libérale s'approfondissant et celle-ci pénétrant plus en profondeur la société, le Constituant leur substituera, en les diversifiant et en les enrichissant, des règles devenues aujourd'hui inséparables de notre héritage politique. Elles figurent en bonne place dans la Constitution de 1958 sous la forme des dispositions sur l'Etat, la souveraineté, le suffrage universel, le régime représentatif, la protection des libertés par la loi... Elles composent la couche la plus ancienne de la tradition constitutionnelle française.

Sur le socle ainsi édifié sont venues se greffer plus récemment des institutions répondant à une prise de conscience des exigences de la démocratie en matière de participation des citoyens aux décisions,

de justice indépendantes et d'Etat de droit : le Conseil économique et social, le Conseil supérieur de la Magistrature, le Conseil constitutionnel. Consacrées pour la première fois par la Constitution de 1946, elles se retrouvent dans le texte 1958, acquérant ainsi une continuité qui les insère peu à peu dans notre patrimoine démocratique. Les innovations qui les accompagnent : l'élection du président au suffrage universel, la constitutionnalisation des partis, le référendum législatif, la vérification des mandats parlementaires par le Conseil constitutionnel s'inscrivent dans le même courant. Mais celui-ci se heurte à la tradition beaucoup plus qu'il ne la prolonge. L'attachement à la souveraineté parlementaire justifiait en effet une série de refus — du contrôle de la constitutionnalité, du référendum législatif, par exemple — qui sont mis en cause et emportés. La conception de la démocratie a changé, la rupture avec le passé est consommée, une nouvelle tradition constitutionnelle s'amorce.

Parallèlement les Français ont beaucoup hésité sur le choix d'un système d'organisation des pouvoirs publics. Pourtant, l'attraction pour le régime parlementaire, manifeste dès la Restauration, s'est confirmée sous le Second Empire et depuis lors nos Constitutions se sont efforcées d'en améliorer les mécanismes. L'autre grande masse des constantes rencontrées dans la Constitution de 1958 se rattache à ce courant parlementaire. Aux strates anciennes : l'initiative législative de l'exécutif, le droit d'entrée des ministres dans les chambres, la responsabilité politique du Gouvernement, la dissolution, se sont ajoutés le bicéphalisme de l'exécutif et, plus tard, les procédures de rationalisation du parlementarisme. Ces règles ont aujourd'hui démontré leur solidité, comme on l'a vu en particulier avec l'échec en 1946 et en 1969 des tentatives de suppression du bicaméralisme, et le texte de 1958 lui-même a poursuivi le mouvement en constitutionnalisant à travers les ordonnances les anciens décrets-lois. A la différence des dispositions issues du courant démocratique, les Constitutions n'ont pas en général ici joué un rôle créateur, elles ont repris des pratiques positives constantes sous les régimes précédents, des règles contenues dans les règlements des assemblées ou encore d'origine étrangère. La tradition constitutionnelle est d'autant mieux assise alors qu'elle s'ouvre à des pratiques ayant fait antérieurement leurs preuves.

En définitive, on peut considérer qu'une innovation constitutionnelle a d'autant plus de chances de se pérenniser qu'elle s'inscrit directement dans l'évolution de la démocratie ou du régime parlementaire. C'est pourquoi il n'est pas sûr que les pouvoirs propres

du Président ou l'article 16 par exemple aient un avenir durable, à moins d'imaginer que le renforcement de l'exécutif soit une tendance irréversible, ce qui n'est d'ailleurs pas impossible. D'autre part, pour être exact, il faut reconnaître que toutes les constantes figurant dans la Constitution de 1958 n'entrent pas dans les deux catégories esquissées. Il en est de fort anciennes, comme le principe du chef de l'État unique, la Haute Cour, la périodicité des sessions parlementaires, qui ne sont liées ni à la démocratie ni au régime parlementaire. Elles se sont enracinées car l'expérience a montré leurs vertus. Elles peuvent pourtant se révéler fragiles si l'équilibre entre les forces politiques, sur lequel elles reposent, change. Ce fut le cas de 1946 à 1954 pour le régime des sessions. Il peut arriver aussi qu'elles soient dépassées par l'évolution du contexte dans lequel elles peuvent être amenées à jouer : le principe traditionnel selon lequel il appartient au Parlement de déclarer la guerre est-il aujourd'hui bien réaliste ?

Jamais peut-être depuis 1789 le débat constitutionnel n'a été en France aussi dépassionné qu'aujourd'hui. Le contenu de la Constitution n'est plus contesté ; les dispositions critiquées un temps : l'article 49-3 et les ordonnances, ont été légitimés par leur utilisation par la droite puis par la gauche, quant à l'article 16 il ne fait plus vraiment peur depuis son unique application il y a près de trente ans. Et s'il est périodiquement question d'innovation, elles portent sur des techniques qui ne remettent pas en cause les options essentielles : référendum d'initiative populaire, contrôle de constitutionnalité par voie d'exception. Est-ce à dire que la Constitution soit immobile et définitivement figée ? Il n'en est rien ; elle s'enrichit au contraire tant par la voie de la révision que par l'action du Conseil constitutionnel qui élargit son contenu matériel au-delà du texte de 1958, lève les incertitudes et comble les lacunes révélées par la pratique. Evitant ainsi que n'apparaissent des rigidités, des impasses, des blocages, le Conseil s'affirme comme le plus sûr protecteur de la Constitution de 1958.

RÉSUMÉ. — *Depuis la Révolution le contenu des Constitutions françaises s'est beaucoup appauvri. Elles sont devenues abstraites à la suite de la disparition de toutes les références à la société civile, en même temps qu'elles perdaient leur caractère de code général de droit public en restreignant leur champ aux pouvoirs publics strictement entendus. Cependant, à l'intérieur de ce contenu réduit, elles se renouvellent : des dispositions disparaissent définitivement ou par éclipse alors que d'autres se stabilisent au point de donner naissance à une tradition constitutionnelle.*

RENÉ RÉMOND

La gestion des Constitutions

L'histoire des Constitutions ne s'arrête pas avec celle de leur élaboration : elle inclut aussi celle de leur application qui n'est ni moins déterminante ni moins instructive. Il ne serait qu'à peine paradoxal d'avancer que l'essentiel reste à faire une fois promulgué le texte constitutionnel. La proposition n'a rien que de banal : c'était le sens de la distinction classique entre le texte primitif et les ajouts de la coutume. Et quand aujourd'hui on évoque les diverses lectures possibles d'une Constitution, que fait-on d'autre qu'énoncer dans un vocabulaire emprunté à la linguistique et qui fait impression, cette vérité ancienne qu'une Constitution, si précise quelle puisse être, n'est jamais qu'un cadre dont le contenu n'est pas entièrement déterminé ?

Si expérimentés qu'ils soient, les auteurs d'une Constitution ne peuvent prévoir tous les cas de figure qui surgiront inopinément. Ils sont d'autant moins enclins à les prévoir qu'ils sont d'ordinaire plus soucieux de la cohérence interne du texte et de sa conformité à des principes généraux que préoccupés de sa capacité d'adaptation à des situations inédites : à cet égard la Constitution de 1958 tranche sur les autres, parce qu'elle n'est pas sortie toute armée du cerveau de quelque expert ni déduite d'une idéologie. A la différence de la plupart des précédentes qui avaient été élaborées par des majorités politiques ou inspirées par des théoriciens, elle a été rédigée par des praticiens tirant de leur expérience de fonctionnaires des leçons pratiques. De ce fait la transition était plus aisée, moins abrupte, entre l'élaboration et la gestion.

Une autre particularité accroît sa singularité : la Constitution

de la V^e République a été appliquée par ceux qui l'ont conçue et voulue. Plus de deux décennies se sont écoulées avant que sa défense et son interprétation n'échoient à ceux qui l'avaient combattue. Or la portée des commencements est en ce domaine proprement incomparable : tant qu'un régime n'a pas pris sa physionomie durable ni atteint sa vitesse de croisière, le choix n'est pas encore irrévocable entre les lectures possibles. Dans cette période indécise entre l'adoption du texte et le baptême du feu des institutions, la moindre péripétie est d'une importance sans commune mesure avec l'objet et la circonstance : c'est alors que se fixe l'interprétation qui régira pour longtemps le fonctionnement des pouvoirs publics. Une fois que le pli est pris, il est vain d'espérer l'effacer et renverser la tendance. Or ceux à qui incombe la charge de gérer le texte constitutionnel dans ce moment décisif ne sont pas toujours ceux qui l'ont dessinée : les lois constitutionnelles de 1875, votées au terme d'un interminable processus et au prix de concessions réciproques par une majorité conservatrice furent étrennées par une majorité républicaine. La rupture est un peu moins tranchée pour la Constitution de 1946 : cependant son application a certainement été troublée par la dislocation de la majorité tripartite qui avait présidé à son élaboration. On ne s'étonnera pas dans ces conditions que la gestion ne réponde pas exactement au dessein initial.

Même quand la mise en vigueur du texte incombe à ses pères, une autre donnée pèse pour que la gestion s'écarte du schéma conceptuel : on entre dans l'avenir à reculons, les Constituants comme les autres. Ils songent davantage à réparer les erreurs du passé qu'à disposer les éléments de réponse à des situations inédites. Toute Constitution est faite par réaction aux précédents, malheureux ou détestés : l'Assemblée nationale élue en 1871 est mue par son animosité contre le régime impérial ; les Constituants de 1946 entendent à la fois corriger les défauts de la III^e République et prévenir toute restauration de Vichy. Les auteurs du texte de 1958 n'échappent pas davantage à cette pesanteur du passé : leur objectif est d'écarter toute possibilité de retour aux faiblesses des Républiques troisième et quatrième. L'écriture d'une Constitution est ainsi plus tributaire du passé que préoccupée de l'avenir.

Ceux qui sont appelés à s'en servir reçoivent ainsi un héritage qui n'est pas nécessairement adapté aux questions qu'ils auront à résoudre ; il leur faudra donc inventer des expédients pour concilier le respect, au moins formel, du texte fondateur avec les nécessités du Gouvernement. La chose en France est facilitée par l'absence de révérence religieuse à l'égard du texte constitutionnel : les Fran-

çais en ont trop souvent changé pour identifier l'appartenance à la communauté nationale ou même l'attachement à la démocratie avec un régime et sa charte constitutive : rien de semblable au sentiment sacré qu'inspire aux citoyens des Etats-Unis la Constitution de 1789, même amendée. C'est ainsi qu'ont pu s'introduire des pratiques manifestement contraires à l'esprit et même à la lettre de la Constitution ; ainsi dans l'entre-deux-guerres le recours répété à la formule des décrets-lois qui transgressait le principe de la séparation des pouvoirs et de la répartition du pouvoir de faire la loi et du pouvoir réglementaire entre le Parlement et le Gouvernement. L'adaptation a peut-être aussi été rendue plus aisée par l'absence d'instance qualifiée pour interpréter le texte constitutionnel, jusqu'à l'instauration du Conseil constitutionnel en 1958. Il y avait bien la doctrine énoncée par les professeurs de Droit mais, outre que leurs avis ne concordaient pas toujours, leur jugement ne s'imposait pas. Les hommes politiques qui géraient la Constitution étaient donc relativement libres de leur interprétation, sous la réserve qu'elle obtienne l'approbation par l'esprit public et le consensus des forces politiques.

Les adaptations nécessaires, ou jugées telles, se sont faites selon les cas à des moments très différents par rapport à la naissance des Constitutions : l'interprétation parlementariste des lois de 1875 au dépens d'une lecture présidentialisante s'est imposée dès la deuxième année du régime ; le recours à la pratique des décrets-lois ne s'est amorcé qu'un demi-siècle plus tard. De ces modifications ou altérations quelques-unes ont été préméditées longuement, délibérées, consciemment introduites avec une vue claire de leurs conséquences ; la plupart ont été le fruit d'une évolution empirique sans volonté claire ni prescience. Les unes se sont lentement acclimatées, d'autres au contraire ont fait irruption à la faveur d'une crise dramatique.

Sur leurs causes profondes et leur signification on ne saurait trop se garder de tomber dans un providentialisme naïf : une partie de ces changements n'a pas été inspirée par le souci de rendre les institutions plus performantes en les modernisant, mais dictée par l'aspiration au retour à des formes anciennes tenues pour supérieures ou plus conformes aux principes : ainsi sans doute des conséquences de la crise du 16 mai 1877. Surtout il n'y a pas apparemment de continuité d'une réforme à l'autre : la succession des adaptations dessine une ligne brisée, certaines tendent à renforcer le Gouvernement, d'autres l'affaiblissent. Contrairement à une idée assez répandue, il n'y a pas à l'œuvre une logique supérieure aux volontés individuelles et aux ambitions collectives qui réaliserait à l'insu des

intéressés un dessein continu, analogue à la main invisible des libéraux. La formule des ruses de l'histoire n'est qu'une image. Ce sont les hommes qui font l'histoire des institutions et la gestion de celles-ci illustre la part de la contingence dans le destin des régimes politiques comme des peuples. Quelques exemples empruntés aux expériences constitutionnelles — le mot en dit bien le caractère contingent et aléatoire — des cent dernières années apporteront le renfort d'une démonstration concrète à ces propositions générales.

Le premier cas illustre presque tous les traits qui caractérisent le passage de la conception à l'exécution : substitution aux architectes du texte constitutionnel au moment de l'appliquer d'une majorité animée de convictions contraires, référence à une tradition plus ancienne, poids des circonstances. C'est l'impact sur les institutions de la crise du 16 mai 1877. Sans revenir sur son déroulement, rappelons que l'Assemblée qui a voté les lois constitutionnelles au cours de l'année 1875 se sépare définitivement aux derniers jours de cette année : moins de deux mois plus tard, les républicains conquièrent la majorité dans la Chambre des députés. Sont dès lors en présence, et virtuellement en conflit, une Chambre où la gauche règne, un Président dont les sentiments monarchistes sont notoires et un Sénat où les droites conservent une courte majorité. Plus lourd de conséquences pour l'avenir et plus déterminant pour notre propos, à travers ces pouvoirs s'affrontent deux interprétations, nous dirions aujourd'hui deux lectures des lois constitutionnelles. Pour la droite, qui a inspiré la rédaction des textes, deux pouvoirs égaux se font équilibre : le Président et le Parlement ; entre eux le cabinet qui a besoin de leur double confiance : celle du chef de l'Etat ne lui est pas moins nécessaire que celle de la majorité des Chambres. C'est la conception qui inspire au maréchal de Mac-Mahon son intervention du 16 mai 1877 : le Président, s'il est irresponsable devant le Parlement, ne l'est pas devant le pays : il est donc fondé à avoir des vues sur la politique, à choisir les ministres et corrélativement à s'en séparer s'ils ne partagent plus ses vues. Cette interprétation n'est pas, quoi qu'en disent les républicains, en contradiction avec les textes ni avec les intentions de leurs auteurs. Est-il permis, à la lumière d'un siècle d'expériences, d'ajouter qu'elle n'est pas davantage incompatible avec les principes de la démocratie puisqu'en cas de conflit entre le Président et le Parlement, c'est au peuple souverain consulté, qu'il appartiendra de trancher le conflit ; le dernier mot revient au suffrage universel.

Tout autre est l'interprétation des républicains : le pays étant souverain, c'est à la Chambre des députés, seul pouvoir désigné

par le suffrage universel direct, qu'est déléguée sa souveraineté. Toute tentative pour limiter ses attributions est un coup de force contre le souverain. Le Président de la République ne peut avoir de politique personnelle, ni de vues différentes de celles du Gouvernement ; au lieu que ce soit aux ministres de se conformer aux orientations du chef de l'Etat, c'est à celui-ci d'épouser les idées du Gouvernement qui a la confiance de la majorité de la Chambre élue. Toute initiative du chef de l'Etat sera donc ressentie comme une ingérence inadmissible de l'exécutif dans le domaine du Parlement. La Chambre est la source unique et la dépositaire exclusive du pouvoir : personne ne peut se passer de son assentiment, ou passer outre à ses volontés. Equilibre des pouvoirs par le mécanisme de la double confiance, inspiré de la théorie orléaniste, ou subordination de l'exécutif à la Chambre élue selon la tradition issue de la Révolution, tels sont les deux termes de l'alternative : elle est tranchée en octobre 1877 par les électeurs qui renouvellent leur confiance à la majorité républicaine. La question est réglée pour plus d'un demi-siècle et il sera désormais estimé que la conduite du chef de l'Etat avait été contraire à l'orthodoxie démocratique : lui-même en convient dans son message présidentiel du 13 décembre 1877 par lequel il renonce à intervenir activement dans le fonctionnement des institutions. D'une part « l'exercice du droit de dissolution, mode de consultation suprême du juge sans appel, ne saurait être érigé en système de Gouvernement ». Le droit de dissolution, tombe en désuétude et il faudra attendre quatre-vingts ans pour lever le tabou qui frappe de suspicion aux yeux des gardiens de la démocratie l'usage de ce droit. D'autre part, Mac-Mahon reconnaît que son irresponsabilité rend les ministres indépendants de lui. L'interprétation orléaniste est condamnée. Tout s'est joué sur une épreuve de force politique et le résultat d'une consultation électorale.

Quelques années plus tard, après la démission du maréchal, son successeur, Jules Grévy, en républicain conséquent, confirme par sa conduite l'interprétation parlementariste des institutions : il s'abstiendra d'user des prérogatives que lui accordait la Constitution mais qui lui paraissaient aller à l'encontre d'une conception strictement parlementaire des relations entre les pouvoirs. Il n'ajournera ni ne prorogera les Chambres, pas plus qu'il n'utilisera le droit de demander une seconde lecture des textes de lois ou celui d'adresser des messages aux Chambres. Ce faisant, il conforte une tradition qui s'impose à tous ses successeurs. Ceux d'entre eux qui songeront à la remettre en cause et tenteront de réactiver telle ou telle attribution seront soupçonnés de porter atteinte à la Constitution elle-

même, tant la pratique de Grévy se sera identifiée aux institutions. C'est pourquoi on a pu parler d'une « Constitution Grévy ».

Le deuxième exemple présente avec celui-là un contraste prononcé. Par son objet : il tend à restaurer l'autorité de l'exécutif. Par la nature de son processus : au lieu d'être la conséquence d'une crise aiguë en un temps limité, le changement s'opère par une suite d'initiatives restreintes et s'étirant sur une longue durée.

Les textes de 1875 ne disaient rien du chef de Gouvernement : ils ne connaissent que les ministres, solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale, et le Conseil que forme leur réunion. Il n'est pas fait mention d'un président et l'appellation que l'usage impose pour désigner celui qui est le *primus inter pares* est significative de l'état d'esprit qui lui refuse une prééminence effective sur ses collègues : il préside leur Conseil. Il ne fait partie du Gouvernement qu'au titre du département ministériel qu'il dirige, quitte à le choisir pour son importance et en fonction des problèmes de l'heure. C'est seulement soixante ans plus tard que la fonction de chef du Gouvernement commence à se dégager de l'indivision : à la faveur d'une conjoncture de crise au profit d'une personnalité à laquelle son cursus et la confiance de l'opinion confèrent une autorité morale exceptionnelle : au lendemain de la soirée d'émeute du 6 février 1934 pour l'ancien président de la République, Gaston Doumergue, qui décide de ne prendre aucun ministère pour se consacrer tout entier aux responsabilités de chef du Gouvernement. Premier pas vers l'émergence d'une présidence distincte : l'année suivante, elle s'installera dans ses meubles avec l'affectation de l'Hôtel Matignon aux services de la Présidence du Conseil. En 1936 Léon Blum imitera Doumergue, secondé par un secrétariat général que dirige Jules Moch et dont les services iront s'étoffant. Le mouvement est lancé : il ne s'arrêtera pas.

Parallèlement les rapports entre Gouvernement et Parlement se modifient. Pour apporter une réponse rapide et appropriée aux nécessités du Gouvernement et surmonter la répugnance des Chambres à adopter dans le domaine des finances publiques des dispositions impopulaires, Poincaré se fait octroyer au début de 1924 par les Chambres le droit de prendre par décret des mesures normalement du domaine de la loi : ce droit n'est accordé que pour un temps limité et un objet nettement défini et le Parlement garde la faculté, à l'expiration du délai fixé, d'abroger tout ou partie de la législation adoptée. C'est une brèche dans l'édifice constitutionnel et l'abandon par le Parlement d'une prérogative essentielle, sinon la principale, de la représentation nationale : celle de faire la loi. L'initiative est

sans lendemain immédiat : elle paraît par trop contraire à la tradition parlementaire républicaine. Quand un Gouvernement, de gauche cependant, présidé par Briand, sollicite en juillet 1926 pour conjurer la crise de la monnaie une délégation de pouvoirs qui lui permette de prendre par décret les dispositions qu'exige la gravité de la situation financière et que lui refuse la majorité, Edouard Herriot, gardien de la doctrine, sort de la réserve que lui impose sa fonction de président de la Chambre, descend de son fauteuil et dénonce la violation de la Constitution. Mais ce n'est que partie remise. Doumergue obtient le droit de légiférer en matière financière, et Laval aussi. La pratique s'institutionnalise et devient habituelle : mises bout à bout, les périodes d'application des décrets-lois couvrent plus de la moitié des cinq dernières années de la III^e République. Ordinairement on tient ce recours pour le signe de la dégradation des institutions et la manifestation de l'impuissance du régime à se réformer. A la lumière des expériences postérieures et en particulier par comparaison avec la V^e République, n'est-il pas aussi raisonnable d'y voir la preuve de la capacité des institutions à s'adapter à une situation nouvelle, la parade que la démocratie parlementaire improvise pour relever le défi des régimes autoritaires. Est-ce tellement différent de la possibilité ouverte par la Constitution de 1958 au Gouvernement de légiférer par ordonnances ? C'est un bon exemple de ce que la gestion peut apporter d'inattendu à la gestion du texte constitutionnel. Cette interprétation trouve une confirmation indirecte dans le redressement qui s'opère sous le Gouvernement Daladier avec l'approbation de la majorité de l'opinion. Un nouvel équilibre des pouvoirs s'est instauré empiriquement sans révision des textes, qui exauce une partie des vœux et des vues des adeptes du parlementarisme rationalisé et réalise les réformes que Doumergue n'avait pas réussi à introduire par la voie d'une révision formelle de la Constitution. Cet épisode — le dernier de l'histoire mouvementée de la III^e République — apparaît à distance comme une étape de la mutation du système politique.

La gestion des Constitutions suivantes offre d'autres exemples de dérive ou d'altération du schéma dessiné par leur texte. Ainsi pour celle de 1946 avec le Président du Conseil. Prenant en compte la nécessité d'instaurer un exécutif fort et prolongeant le mouvement qui se dessinait sur la fin de la III^e République, les Constituants instituèrent un Président du Conseil distinct du Gouvernement et adoptèrent diverses dispositions destinées à assurer sa primauté : en particulier une procédure d'investiture personnelle qui lui confé-

rait une autorité supérieure. Or le premier président désigné, Paul Ramadier, n'eut rien de plus pressé, à peine investi, que de solliciter de l'Assemblée une deuxième investiture pour l'ensemble du cabinet, ruinant par cette initiative la portée de sa propre investiture. Bon exemple d'aménagement d'une Constitution par la résurgence des usages antérieurs : la force des habitudes prenant le pas sur l'adaptation aux nécessités du renouveau. A sa suite tous les Présidents du Conseil se plieront à cette règle non écrite et en contradiction avec l'esprit de la Constitution illustrant la portée des précédents. Mais, en sens inverse, le même chef de Gouvernement, trois mois plus tard, en s'arrogeant le droit de révoquer ceux de ses ministres qui avaient rompu la solidarité gouvernementale dans un scrutin, imposait de la Constitution une interprétation qui restaurait la prépondérance du Président du Conseil sur les autres ministres.

Que la Constitution de 1958 ait, à la différence des précédentes, été appliquée par ses inspirateurs ne l'a pas mise pour autant à l'abri d'interprétations imprévues. Au contraire même : en plus d'une circonstance où il pouvait y avoir doute sur la lecture du texte, le général de Gaulle a fait prévaloir son interprétation au motif précisément qu'étant l'auteur de la Constitution il savait mieux que personne comment la lire. Ce fut le cas par exemple quand, pressé par une majorité de députés de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire en vertu de l'article 29 qui dispose que le Parlement est réuni en session à la demande de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, il décréta que le présent de l'indicatif ne constituait pas une obligation.

Il est des exemples intéressants des points plus essentiels : la désignation du Premier Ministre. Le communiqué de l'Élysée qui annonçait la désignation de Michel Debré comme Premier Ministre de la V^e République déconcerta une classe politique et une opinion accoutumées depuis des décennies à ce que le choix du chef de Gouvernement fût suspendu à l'approbation parlementaire. Or il marquait sans ambages que le Premier Ministre procédait du chef de l'État. Davantage : son pouvoir de nomination s'étendait à tous les ministres, puisqu'il était indiqué que leurs noms avaient été proposés au général de Gaulle par Michel Debré. L'initiative fondait une tradition qu'observent tous les successeurs du général de Gaulle. Le pouvoir d'infléchir la gestion d'une Constitution dans les premiers temps de son application et la force des précédents sont encore plus manifestes pour l'opération inverse et symétrique de la désignation du Premier ministre. Le texte de 1958, s'il indique clairement que c'est le chef de l'État qui le désigne, est totalement silencieux sur

les conditions de sa démission ; en vertu du parallélisme des formes le Président de la République peut-il mettre fin de lui-même à ses fonctions ? Le général de Gaulle n'en a jamais douté, par deux fois il marqua le terme des fonctions de Michel Debré et de Georges Pompidou. Que les Premiers ministres de Georges Pompidou se soient conformés à cet usage n'est pas étonnant de la part de gaulistes convaincus et soucieux de préserver les institutions. Plus inattendu est qu'interrogé peu de temps après sa nomination sur ce qui adviendrait en cas de désaccord avec le Président de la République, Pierre Mauroy, qui n'appartenait pas précisément à la même école de pensée, ait fait une réponse qui s'inscrivait dans le droit fil de la pratique instaurée par le fondateur de régime. Telle est la force des traditions créées par les premiers utilisateurs d'une Constitution. L'histoire du Conseil constitutionnel fournirait un autre exemple topique du devenir d'une Constitution au gré des circonstances, en fonction des situations et par la volonté des hommes. Il y a bien une gestion des Constitutions, distincte de leur élaboration, et qui révèle des virtualités insoupçonnées de leurs auteurs mêmes et qui en font une réalité vivante.

RÉSUMÉ. — *La gestion d'une Constitution ne peut être son application mécanique : le texte ne peut tout prévoir et la gestion est souvent faite par d'autres que ceux qui l'ont élaboré. La gestion a donc une histoire, sinon une logique. Des exemples empruntés aux trois dernières Républiques mettent en évidence les facteurs et les processus de cette adaptation du texte.*

YVES MENY

Les conventions de la Constitution

Le terme de « conventions de la Constitution » et surtout sa signification ont pris leur importance essentielle sous la plume de A. V. Dicey dans son fameux ouvrage *The Law of the Constitution* publié en 1885¹. Bien qu'il ait insisté dans son étude sur le fait que les *conventions* n'étaient pas l'apanage des systèmes dépourvus de Constitution écrite mais qu'on pouvait les trouver aussi bien dans un système rigide comme celui des Etats-Unis, la doctrine, en France, a souvent considéré que les *conventions* étaient une affaire britannique et que le problème, en tout cas, ne concernait pas la France ou seulement marginalement. Cette vue des choses repose souvent sur une appréciation doublement erronée : il serait entendu d'abord que la Constitution anglaise ne serait pas une constitution écrite ; il serait clair par ailleurs que l'organisation des pouvoirs publics et leurs rapports mutuels seraient régis en France par une loi fondamentale rigide. Or ni l'une ni l'autre de ces propositions ne sont complètement exactes : la Constitution anglaise est faite d'éléments épars et hétéroclites, dont une grande part est constituée de lois ou *standing orders* ; quant aux constitutions françaises, faut-il rappeler que la plupart d'entre elles ont été réinterprétées, « relues », dans des termes qui n'avaient pas grand-chose à voir avec le texte originel ? Mais la suprématie accordée à la loi écrite en France a le plus souvent interdit de voir dans ces transformations autre chose que des « errements » ou des violations, condamnables du seul fait qu'elles s'écartaient du texte écrit. Sans doute faut-il voir dans

1. A. V. Dicey, *An introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10^e éd., Londres, Mac Millan, 1982. Voir aussi K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 1966.

cette attitude de la doctrine française, l'héritage de la tradition constitutionnelle (les constitutions sont rigides et écrites et les difficultés politiques sont résolues par le changement de constitution!), mais aussi l'influence d'un juriste comme Carré de Malberg pour qui « la caractéristique de la Constitution est d'être une loi possédant une puissance renforcée. La notion de Constitution ne se trouve réalisée qu'à cette condition. Il y a, dès lors, incompatibilité entre constitution et coutume, la coutume ne possédant pas la force supérieure qui caractérise le droit constitutionnel »². Rares ont été les constitutionnalistes qui ont accepté l'idée que les conventions pouvaient être plus que de simples usages, plus que des déviations par rapport à la norme fondamentale³.

Cette vision stricte a prévalu, en dépit du démenti infligé par la III^e République, et s'est renforcée avec la Constitution de 1946 qui marquait un retour à l'esprit constituant de l'époque révolutionnaire. Le prix à payer en est évidemment l'instabilité constitutionnelle à moins que des mécanismes de régulation ne permettent de veiller — en principe — à l'intégrité de la Loi fondamentale. C'est à quoi répondait en 1958 la création du Conseil constitutionnel : garantir que les normes voulues par le Constituant soient à l'abri des interventions ou interprétations intempestives de la « souveraineté parlementaire ». Il s'agissait essentiellement de mettre en place un organe chargé d'empêcher des révisions rampantes en veillant au respect du texte de la Loi fondamentale. Comme on le verra, cet effort n'a été qu'en partie couronné de succès.

Les conventions peuvent être définies comme un ensemble de pratiques qui règlent le comportement et les devoirs des pouvoirs publics. Ces pratiques ne sont pas définies par un texte mais résultent de précédents, d'usages, d'accords informels *considérés comme obligatoires*, bien qu'il n'existe pas de sanction juridique, notamment juridictionnelle, à la violation des règles coutumières jusque-là acceptées. Le processus de création et de mutation des conventions est donc fluide. Certaines résultent d'un long processus d'acclimatation qui permet de les rendre pratiquement aussi solides (voir davantage) qu'un texte constitutionnel solennel. C'est le cas par

2. R. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, *Rec. Sirey*, Paris, 1922, t. II, p. 582, n. 10.

3. Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 18-22. Voir également : D. Lévy, De l'idée de coutume constitutionnelle à l'esquisse d'une théorie des sources du droit constitutionnel et de leur sanction, *Mélanges Eisenmann*, 1975, p. 81 ; S. Rials, Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle, *RA*, 1979, p. 265 ; M. Troper, Réflexions sur la coutume constitutionnelle, *Mélanges Charlier*, 1981, p. 309.

exemple en Grande-Bretagne de l'obligation faite au souverain de dissoudre la Chambre des Communes lorsque le Premier ministre le lui demande. D'autres, au contraire, sont immédiatement acceptées et s'imposent définitivement sans autre contestation. Certes, seul le recul de l'histoire permet de dire que tel a été le cas mais l'observation des pratiques constitutionnelles permet *a posteriori* de souligner qu'il n'y a pas eu évolution et tâtonnements, mais brusque novation. Il en fût ainsi par exemple sous la III^e République lorsque, après la dissolution de 1877, celle-ci fut considérée comme un instrument antirépublicain et reléguée aux oubliettes pour toute la durée du régime. C'est d'ailleurs cette diversité de création ou de modification qui fait préférer le terme de convention à celui de coutume. La coutume exige une répétition, une durée qui ne sont pas nécessaires à la convention. Ce qui est au contraire déterminant c'est l'accord, le consensus sur des pratiques qui s'appliquent en complément ou en marge du texte pour l'éclairer, le modifier, voire le contredire.

La convention constitue par conséquent une révision « politique » de la Constitution ou à tout le moins une interprétation plus ou moins laxiste des règles qui s'impose comme règle obligatoire tant que l'accord politique ne s'est pas modifié ou qu'une révision juridique expresse ne s'y est pas substituée. Autrement dit, la notion de « conventions de la Constitution » recouvre des réalités diverses et s'inscrit dans une dialectique droit/politique qui fait à la fois son ambiguïté et sa richesse.

I. — TYPOLOGIE DES CONVENTIONS

Les conventions culturelles

Il existe une première catégorie de conventions qui ne posent guère de problèmes au juriste, car elles concernent des domaines qui, souvent, sont considérés comme étrangers aux préoccupations de la Constitution proprement dite. On tend donc à les considérer comme des phénomènes liés à la tradition, à la culture ou à l'idéologie. Pourtant on prend davantage conscience de la force et de l'impact de ces conventions lorsqu'on les compare à la situation d'autres pays ou lorsqu'une « codification » ou une constitutionnalisation de la règle non écrite intervient. Par exemple, le cumul des mandats n'a jamais été réglementé en France (jusqu'en 1986), aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne. Pourtant, il fait l'objet d'une véritable

convention de prohibition dans ces deux derniers pays, alors qu'il fait florès en France en dépit de sa récente et timide limitation. Bien que ces pratiques ou ces règles ne soient pas « constitutionnelles » au sens juridique et formel du terme, elles en constituent un élément substantiel fondamental. On peut négliger la pratique du cumul en France ou le tabou culturel qui l'interdit au Royaume-Uni ou aux États-Unis sous prétexte que les Constitutions sont muettes sur la question. Il s'agit pourtant dans les deux hypothèses de conventions fondamentales pour la compréhension du fonctionnement du système politique.

De même, à la charnière de la tradition, de la politique et du droit, la « règle » selon laquelle tout département — du moins en Métropole — doit être représenté par au moins deux députés n'a d'autre justification que l'héritage de l'histoire, confirmé récemment il est vrai, par le Conseil constitutionnel qui, tout en rappelant que si les assemblées doivent être élues sur des « bases essentiellement démographiques », d'autres « impératifs d'intérêt général » peuvent être retenus.

La frontière entre conventions « politiques » et règles constitutionnelles est ténue et la V^e République illustre bien ce phénomène. Jusqu'en 1958, les partis politiques sont les grands absents des Constitutions françaises. Pourtant depuis un demi-siècle ils étaient devenus les acteurs cruciaux, pour ne pas dire principaux, du jeu constitutionnel. En les reconnaissant pour la première fois, la Constitution de 1958 qui proclame notamment « qu'ils se forment et exercent leur activité librement » ne faisait que reconnaître sous forme solennelle ce que Georges Vedel appelait en 1949 « la présence invisible des partis organisés »⁴ dans la Constitution de 1946. La force d'une convention de nature politique est rétrospectivement mise en lumière avec plus de force encore dans le cas de l'incompatibilité entre fonctions ministérielles et mandat parlementaire instituée en 1958. Bien qu'aucune règle n'ait imposé le recrutement des ministres au sein du Parlement, ni en 1875, ni en 1946, il allait de soi qu'ils devaient émaner du Parlement⁵. Le renversement radical de la pratique — au moins formellement — sert de révélateur : pendant presque un siècle, la convention s'est imposée avec une telle évidence et un tel accord général que son abolition par la norme constitutionnelle suscita le scandale.

4. Georges Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 316.

5. 62 ministres sous la III^e République n'émanaient pas du Parlement (mais 54 d'entre eux étaient des militaires). Seuls 6 ministres n'étaient pas des parlementaires durant toute la IV^e République.

Les conventions de complémentarité

A côté de ces conventions qu'une analyse en stricts termes juridiques permettrait, le cas échéant, d'écarter, apparaissent des conventions dont la fonction est de pallier les silences du texte, tantôt pour trouver des solutions de bon sens à un problème non réglé, tantôt pour répondre à des besoins que la Constitution n'a pas pris en considération. La signification en est toutefois assez différente. Dans le premier cas il s'agit de conventions interprétatives qui visent à interdire les abus qui résulteraient d'une application trop formaliste des règles. Par exemple, la promulgation des lois par le Président de la République n'est opérée qu'après un délai minimum permettant aux parlementaires de saisir, le cas échéant, le Conseil constitutionnel. Ces conventions ne posent guère de problèmes car elles relèvent souvent d'une interprétation ou d'une règle de bon sens ratifiées par les partenaires du jeu politique.

Le silence de la Constitution permet aussi l'apparition de conventions « créatrices ». Le texte concis et lacunaire des lois constitutionnelles de 1875 s'est révélé particulièrement propice à cet exercice. Pour n'en citer que quelques exemples, mentionnons l'émergence progressive de la Présidence du Conseil ou encore l'« interdiction » faite au Président de la République d'être candidat à un second mandat (convention qui ne sera « violée » que par Lebrun en 1939, en raison de la situation internationale). Rappelons aussi que le même phénomène créateur a profité aux commissions parlementaires ignorées par la Loi fondamentale aussi bien en 1875 qu'en 1946 ou a permis l'instauration de la double investiture de 1947 à 1954.

Les conventions de substitution

Un troisième type de conventions va plus loin encore dans la transformation de la Constitution. Ces conventions, qu'elles soient interprétatives ou créatrices se traduisent par un véritable transfert de compétences et de pouvoirs au profit d'une autorité autre que celle désignée par la Constitution. Les exemples de telles mutations abondent dans l'histoire constitutionnelle française. La plus célèbre est certainement celle que l'on désigne sous le nom de « Constitution Grevy » pour signifier la renonciation du nouveau Président, élu en 1879, à l'essentiel de ses prérogatives. Une Constitution construite autour d'un Président fort, aisément transformable en Monarque, se muait, grâce à une convention aussi radicale que rapide, en une chartre du parlementarisme exacerbé. Mais la liste des transferts

conventionnels de compétences ne s'arrête pas là : la nomination des ministres passe entre les mains du président du Conseil et des chefs de partis et le pouvoir législatif est de plus en plus exercé par le Gouvernement grâce aux décrets-lois. Bien plus, les dispositions constitutionnelles explicitement conçues pour renverser ces conventions de la III^e République ne sont que des tigres de papier. Les conventions sont plus fortes que la Constitution de 1946 : bien que l'article 46 ait disposé que « les ministres ne sont pas responsables devant le Conseil de la République », celui-ci, par le biais de son règlement, rétablit une interpellation qui ne dit pas son nom. Bien que l'article 13 proclame « l'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer de droit », la pratique de la délégation continue de plus belle sous des formes à peine différentes.

La V^e République, pourtant établie avec la volonté de faire cesser un certain nombre d'habitudes et de connivences établies en marge du texte constitutionnel, n'est pas un meilleur exemple. Peut-on rêver d'une plus éclatante illustration d'un transfert de pouvoirs que celle qui s'est opérée au profit du Président de la République et au détriment du Premier ministre et du Gouvernement de 1958 à 1986 ? Il a fallu l'épisode de la cohabitation pour donner un contenu à l'article 20 : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. » Mais, pour l'essentiel, ce que l'on a qualifié juridiquement de « double lecture » de la Constitution ne fut qu'un *remake* à l'envers de la Constitution Grévy, une convention accouchée dans la douleur, ratifiée par ses opposants initiaux en 1981, contestée par les propres héritiers du gaullisme au nom de la conjoncture, promptement rétablie enfin en 1988.

Les conventions de novation

Il existe enfin des conventions qui passent par pertes et profits des dispositions, voire des pans entiers de la Constitution. Sans doute l'une des plus classiques non seulement en France, mais dans tous les régimes parlementaires concerne les pouvoirs du chef de l'Etat. Celui-ci dispose d'une vaste panoplie de pouvoirs : promulgation des lois, signature des décrets, nomination des membres du Gouvernement, dissolution du Parlement, etc. Mais on sait bien que dans la plupart des régimes parlementaires et en France, sous la III^e et la IV^e République, la plupart de ces pouvoirs sont purement nominaux. Ils sont accordés par la Constitution sous de strictes réserves conventionnelles, tellement puissantes qu'on en oublie le texte littéral. « Le Président (ou le roi) nomme le Premier ministre et les

ministres » est une formule substantiellement vide de sens dans la pratique mais que chacun comprend « naturellement » comme signifiant que le Président ou le Monarque signe l'acte de nomination. S'il prenait la fantaisie à ce dernier de faire une application littérale du texte, on considérerait que la Constitution est violée, qu'une telle action est synonyme de Coup d'Etat, etc. La Constitution de 1958 a, de ce point de vue, apporté de profondes modifications aux conventions antérieures. Mais il est intéressant d'en observer les limites et les difficultés. Bien que la lettre et l'esprit de la Constitution aient redonné leur force aux dispositions littérales classiques, la novation s'est parfois arrêtée en chemin. Par exemple, même de Gaulle ne s'est pas reconnu la capacité de refuser la promulgation d'une loi, considérant que sa signature était due et qu'il ne disposait pas d'un pouvoir d'appréciation ou de veto. En revanche, les conventions étaient moins assurées en ce qui concerne la signature des décrets et ordonnances. Il parut naturel jusqu'en 1986 que le Président de la République disposât d'une faculté d'appréciation, sans qu'à vrai dire le problème eût à se poser en termes constitutionnels. La cohabitation de 1986-1988 servit à nouveau de révélateur et mit en lumière les ambiguïtés de l'article 13. Le Président *pouvait-il* ou *devait-il* signer les décrets et ordonnances ? On ne reviendra pas sur ce débat qui agita la classe politique, les Facultés de Droit et les médias en mêlant allègrement arguments techniques, politiques et polémiques. Nul doute que chaque camp pouvait avancer de solides arguments en faveur de sa thèse. Mais, pour ce qui concerne notre sujet, remarquons simplement que l'article 13 peut effectivement faire l'objet d'une double interprétation ; qu'une convention constante favorable aux prérogatives présidentielles s'était instaurée depuis 1958 et que l'établissement d'une interprétation ou d'une convention contraires eût constitué l'équivalent d'une nouvelle « Constitution Grevy ». Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore n'a pas d'importance et relève du choix politique que chacun est libre d'exprimer. Le point fondamental est de souligner que l'interprétation littérale eût instauré un autre régime en alignant le Président de la République française sur ses homologues italien ou allemand. Bref, il eût pu se reconvertir aux chrysanthèmes.

On voit bien par ces exemples d'ampleur et de signification différentes que la vie des Constitutions se traduit par une tension dialectique constante entre droit et politique, entre la norme écrite dans sa forme la plus solennelle et son « invention », sa réinterprétation par les acteurs politiques.

II. — LA DIALECTIQUE DROIT/POLITIQUE

Dans sa fameuse analyse de la société française, *l'Ancien Régime et la Révolution*, Tocqueville utilise une formule lapidaire et quelque peu désabusée pour caractériser les mœurs du gouvernement du pays : « La règle est rigide, la pratique est molle. » Le constat n'aurait rien de spécifique à la France, s'il n'existait chez nous un culte particulier pour la norme écrite accompagné d'une non moins grande tolérance à l'égard de sa transformation coutumière, pourvu qu'elle soit niée dans son principe. Les exemples de cette situation abondent dans tous les secteurs de la vie publique et sociale et le paradigme tocquevillien a été abondamment illustré par de nombreuses recherches anglo-américaines ou françaises. Mais, à la différence de ce qui se passe dans la société ou l'administration, l'« assouplissement » constitutionnel obéit à des codes plus précis qui tiennent à la fois aux acteurs et au particularisme des règles en cause.

— *Les acteurs du jeu conventionnel* sont à la fois pluriels (c'est une nécessité) et en nombre restreint.

La pluralité des acteurs créateurs de conventions est une condition nécessaire. Il faut un consentement explicite ou tacite du plus grand nombre des parties concernées, sans que l'unanimité soit exigée ou indispensable. Des opinions dissidentes peuvent toujours se manifester, mais elles n'empêchent pas la naissance ou le maintien d'une convention. Elles peuvent le cas échéant devenir assez fortes pour renverser la convention antérieure, mais on revient alors dans le cas de figure précédent, celui d'une pluralité d'acteurs dont le poids et l'influence contribuent à établir une nouvelle convention ou instaurer une nouvelle règle. Autrement dit, la convention constitutionnelle ne peut résulter du coup de force d'un seul acteur imposant une interprétation que les autres partenaires seraient dans l'incapacité de contester. Le caractère unilatéral de la pratique instaurée interdit qu'il y ait convention, c'est-à-dire consensus, contrat. Cela ne signifie pas qu'un ukase ou une interprétation pour laquelle aucun arbitrage n'est juridiquement possible ne deviendront pas convention... Mais la création de la convention résultera de *l'accord ultérieur* apporté par les autres acteurs à l'interprétation donnée ou à la pratique suivie.

De ce point de vue la Ve République constitue un champ d'observation quasi idéal.

— L'interprétation générale de la Constitution, les pouvoirs du Président, les rapports entre le Gouvernement et le Parlement s'ordonnent autour de conventions dont le général de Gaulle fut le principal protagoniste. Mais l'établissement de ces conventions n'eût pas été possible sans le soutien du Parlement, la complicité du Gouvernement, l'effacement du Conseil constitutionnel et la ratification populaire, notamment en 1962. Toutefois ces conventions restaient encore fragiles, car l'opposition, au moins verbalement, dénonçait les pratiques gaulliennes, « le coup d'Etat permanent », et promettait, au plus, une VI^e République, au moins, une réforme constitutionnelle permettant d'éliminer les interprétations présidentielles gaulliennes. Olivier Duhamel a analysé dans le détail⁶ le processus d'acceptation des institutions de la V^e République par la gauche, c'est-à-dire la ratification implicite d'abord, explicite ensuite de la Constitution écrite et conventionnelle. Les étapes de ce processus sont bien connues et 1981 en constitue le point culminant. La déclaration de François Mitterrand au journal *Le Monde* le 2 juillet 1981 met un point final à la construction de la convention : « Les institutions n'étaient pas faites à mon intention. Mais elles sont bien faites pour moi. »

— La phase de cohabitation de 1986-1988 illustre également comment une convention nouvelle peut se construire et se substituer à l'ancienne. Le rapport de forces né des élections législatives de 1986 ne permet plus la réunion de toutes les conditions nécessaires à l'exercice des conventions précédentes. Au nom de l'opportunité du moment, la nouvelle majorité de droite remet en cause les conventions anciennes et plaide pour une application littérale du texte constitutionnel. Le Président que cette stratégie atteint directement aurait pu décider de ne connaître que l'ancienne convention. Mais faute de pouvoir, seul contre la majorité, imposer ses vues, il choisit de se rallier à la nouvelle « règle du jeu » fixée par les principaux protagonistes : « Il n'y a de réponse (aux difficultés nées de la cohabitation), déclare-t-il à la télévision le 17 mars 1986, que dans le respect scrupuleux de nos institutions. » Après la « Constitution de Gaulle », la « Constitution Mitterrand-Chirac » instaure une nouvelle convention qui, à la différence des conventions habituellement instaurées, est conçue et pensée comme provisoire. De surcroît, et c'est une originalité supplémentaire, *la convention porte sur une application aussi stricte et littérale que possible du texte original* qui n'avait jamais eu l'occasion d'être ainsi mis en œuvre ! Bien

6. O. Duhamel, *La gauche et la V^e République*, Paris, PUF, 1980.

entendu, et comme on s'en souvient, le consensus n'est pas total : des voix dissidentes (Raymond Barre) s'opposent à la mise sous le boisseau de la Constitution gaullienne, mais crient dans le désert, signe que la dissidence n'empêche pas la convention ; par ailleurs les marges d'incertitude sont exploitées au mieux par les acteurs en présence en jouant sur les imprécisions du texte constitutionnel et sur l'absence d'instrument de régulation *général* : le refus de signature des ordonnances relève plus de la « Constitution de Gaulle » que de la « Constitution Mitterrand-Chirac ».

— Si la convention ne peut s'instaurer que grâce à la convergence des pouvoirs publics et des organisations politiques, cela exclut par conséquent de considérer comme telle une décision unilatérale contestée par les autres acteurs. Il en fut ainsi par exemple du refus du général de Gaulle de convoquer le Parlement en session extraordinaire malgré la demande qui en était faite par une majorité de l'Assemblée. L'interprétation donnée par le chef de l'Etat n'a jamais fait l'objet d'un consensus chez les autres acteurs politiques. En revanche, sa décision, beaucoup plus contestée encore, de réviser la Constitution par le biais de l'article 11 peut être considérée comme en voie de transformation conventionnelle du fait que le principal opposant de l'époque, F. Mitterrand, s'y est rallié en 1988 (Interview, *Pouvoirs*, n° 45). Pour que la convention fût parfaitement enracinée, il serait sans doute souhaitable qu'un autre référendum fût organisé par un Gouvernement de gauche. Mais d'ores et déjà, on se trouve dans une situation analogue à celle de 1965, lorsque les partis, en principe hostiles à l'élection du Président au suffrage universel, ratifièrent le changement en présentant leurs candidats.

Cette distinction interdit de considérer par exemple que les « pouvoirs de veto » du chef de l'Etat soient tous de même nature et acceptables sur la même base. Louis Favoreu résume la situation en ces termes : le chef d'Etat, écrit-il, peut « bloquer la voie constitutionnelle (V1) en s'abstenant de soumettre le projet voté par les Chambres soit au Congrès, soit au référendum ; refuser de promulguer une loi organique (V2) ou une loi ordinaire (V4) ; refuser de convoquer une session extraordinaire lorsque le Gouvernement le demande (V3) ; ne pas organiser un référendum législatif sur proposition du Gouvernement (V5) ; refuser de signer un décret délibéré en conseil des ministres (V6) ; et enfin refuser de signer une ordonnance (V7) »⁷.

7. L. Favoreu, *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988, p. 97.

Si l'on étudie ces différents *veto* potentiels du point de vue des « conventions de la Constitution », on est amené à faire quatre remarques :

1 / Tous ces droits de veto relèvent de la « Constitution de Gaulle » à l'exception de V2 et V4 (refus de promulguer une loi organique ou ordinaire). Outre que ces deux *veto* exigeraient une interprétation singulièrement élastique du texte (mais pas inconcevable *a priori*) rappelons qu'une convention contraire s'impose avec force et sans discontinuité depuis la III^e République⁸, celle de la promulgation obligatoire de la loi. De Gaulle lui-même n'a jamais remis en cause cette convention et une décision unilatérale du chef de l'Etat ne serait pas suffisante pour l'écarter.

2 / Le refus discrétionnaire de la convocation du Parlement en session extraordinaire ne constitue pas en l'état actuel des choses une convention pleinement acceptée. Toutefois des éléments d'incertitude apparaissent du fait de l'attitude ambiguë de F. Mitterrand en 1987 (refus d'inscrire à l'ordre du jour le projet de modification du statut de la régie Renault).

3 / Le refus d'organiser un référendum législatif (V5) n'a aucun précédent et demeure une question purement spéculative.

4 / L'usage des autres formes de « veto » témoigne de ce que la cohabitation de 1986-1988 voit coexister deux types de conventions : des conventions anciennes qui se perpétuent faute d'un consensus sur leur modification (ne reste ouverte pour les changer que la voie de la révision constitutionnelle formelle) et des conventions nouvelles, quoique provisoires, qui s'imposent grâce à l'accord des acteurs en présence.

Ces quelques exemples illustrent le fait que les acteurs du jeu politique (Président, Gouvernement, Parlement, partis politiques) ont le monopole de la création des conventions. L'opinion publique et les experts (juristes, politologues, journalistes) participent certes au jeu. Mais la plupart d'entre eux ne constituent guère que le public et la claque. Ils peuvent contribuer à légitimer ou à renforcer la convention. Ils peuvent donner leur avis et fournir des arguments aux protagonistes. Ils peuvent agir comme conseillers du Prince ou se comporter en groupes de pression. Mais leur influence, en la matière, s'arrête là. Durant toute la III^e République, nombreux furent ceux qui critiquèrent l'interprétation des lois constitution-

8. On retrouve la même convention dans les systèmes parlementaires étrangers.

nelles. Les mœurs et les conventions n'en furent pas affectées. Sous la V^e République, gloses et commentaires ont épuisé le sujet des détournements, violations, double lecture, etc., mais n'ont pas empêché les acteurs politiques de n'en faire qu'à leur tête et selon leurs intérêts de l'instant. Leur influence la plus forte se situe dans les phases de révision formelle des constitutions. Mais l'encre à peine sèche, les acteurs du jeu politique retrouvent leurs droits. La politique, écrit Louis Favoreu, est saisie par le droit. Son augmentation sur le rôle nouveau du Conseil constitutionnel ne manque pas de munitions. Mais l'inverse est tout aussi vrai : le droit est saisi par la politique et les trois dernières Républiques, quoique dans des directions différentes, en sont des illustrations éclatantes.

La règle et son double

Il n'y aurait sûrement pas un constitutionnaliste sérieux en France pour affirmer que le texte des Constitutions des trois dernières Républiques rend compte du fonctionnement de nos Institutions. La force du principe de réalité l'emporte, mais souvent à regret : les écarts entre texte et pratique sont décrits et analysés comme des errements, des violations ou des trahisons. L'appréciation n'est pas forcément fautive mais elle néglige un facteur essentiel : la Constitution, aucune Constitution ne peut être conçue comme un texte intangible. Pour l'adapter et l'ajuster, trois stratégies alternatives ou complémentaires sont possibles : réviser la Constitution chaque fois qu'un changement ou une interprétation nouvelle s'avèrent nécessaires, c'est ce que font avec application et constance les Allemands depuis la seconde guerre mondiale ; adapter les règles par la voie d'arbitrages juridictionnels (Cours constitutionnelles) ; ajuster les normes par voie conventionnelle et consensuelle en dehors de tout arbitrage juridique qui pourrait censurer l'accord des acteurs du jeu politique.

La France pratique, comme la plupart des pays occidentaux, les trois méthodes : les révisions en bonne et due forme ont été utilisées sous la III^e, la IV^e et la V^e République ; les conventions ont été innombrables et solides ; l'arbitrage juridictionnel a connu le développement que l'on sait, en particulier depuis quinze ans.

L'intérêt des conventions réside notamment dans le fait qu'elles permettent de suppléer ou d'éviter les deux autres modes d'adaptation des Constitutions : les révisions constitutionnelles sont souvent difficiles à réaliser et les Cours constitutionnelles ont une capacité d'arbitrage mal acceptée, récusée, voire autolimitée. La confrontation

entre les ajustements conventionnels et les deux autres modes de révision ou de contrôle permet aussi de mettre en valeur les antagonismes qui surgissent entre ces trois stratégies concurrentes.

Les conflits entre règle écrite et conventions apparaissent en pleine lumière lors de l'élaboration des nouvelles constitutions. Celles-ci ne prétendent pas en effet corriger seulement les règles écrites passées mais aussi et surtout tenir compte de l'expérience précédente : ratifier les pratiques positives en les constitutionnalisant, éviter les « errements » antérieurs en les prohibant ou en érigeant des chicanes pour empêcher leur renouvellement. De ce point de vue, les Constitutions de la IV^e et de la V^e République doivent être lues comme une codification de l'expérience passée, en négatif et en positif. La IV^e introduit la figure du président du Conseil, accepte le renouvellement du mandat présidentiel, encadre la responsabilité ministérielle et le contrôle parlementaire, instaure l'investiture, toutes innovations acquises sous la III^e République. De surcroît, elle se prémunit, pense-t-elle, contre ses vices et ses poisons : réduction du rôle de l'héritier du Sénat jusque dans sa dénomination de Conseil de la République, restauration de la dissolution, interdiction de la pratique des décrets-lois. Et la révision constitutionnelle de 1954 constitue une nouvelle tentative de corriger les conventions jugées perverses et de rigidifier un peu plus la Constitution. Peine perdue !

La Constitution de 1958 a apparemment plus de succès : le parlementarisme rationalisé met en cage la souveraineté parlementaire, lui assigne un mentor, le Conseil constitutionnel, l'enferme dans des procédures strictes et transforme en tutelle unilatérale les principes de séparation des pouvoirs et de *checks and balances*. Pourtant, la mariée n'est pas encore assez belle et une deuxième Constitution conventionnelle donne au chef de l'Etat, à son Gouvernement et à sa majorité des pouvoirs sans précédent. Pour donner plus de poids et de force à cette nouvelle convention, la révision de 1962 la légitime et la justifie par l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel. Cette fois, la règle rigide s'imposera pleinement tant il est difficile de remettre en cause l'attribution du pouvoir au peuple.

Autrement dit, les règles de la Constitution écrite s'insèrent dans un long processus conventionnel antérieur et postérieur. Elles visent à corriger ou à intégrer le passé avant d'être elles-mêmes modifiées et transformées. Toutes les révisions n'ont pas ce propos et, pour ne prendre qu'un exemple, la révision manquée de 1973 (réduction du mandat présidentiel) ne s'inscrit pas dans cette perspective. Mais la plupart d'entre elles visent, avec un succès mitigé, à traduire en termes formels, solennels et rigides les consensus du passé

ou les dissentiments présents à l'égard des pratiques antérieures.

De plus, le processus d'ajustement conventionnel des Constitutions ne rentre pas en conflit ou ne se combine pas seulement avec les révisions prévues par les lois fondamentales. Les conventions sont aussi en interaction avec les décisions des juridictions suprêmes chargées de veiller au respect du texte constitutionnel. On pourrait penser qu'à la différence de la Grande-Bretagne où nul juge n'est appelé à trancher d'éventuels conflits de constitutionnalité, les pays de Constitution écrite, dotés de Cours constitutionnelles, seraient davantage à l'abri des « dérives » conventionnelles. C'est vrai, mais en partie seulement. Dans un pays comme la RFA où la tradition juridique et la force du tribunal constitutionnel se conjuguent pour endiguer les conventions, on a pu assister au détournement consensuel des procédures de mise en jeu de la confiance pour permettre au chancelier de procéder à la dissolution du Bundestag. En Italie, la dévotion unanime à l'égard de la Constitution et le contrôle serré de la Cour constitutionnelle ne doivent pas non plus dissimuler la réalité fondamentale, l'omnipotence des partis qui en prennent à leur aise avec de nombreuses dispositions, tant par exemple dans le domaine des décrets-lois que dans celui de la formation du Gouvernement (qui relève moins de la présidence du Conseil que des secrétariats des partis). En France, la situation est encore plus fluide non seulement parce que le Conseil constitutionnel a des compétences plus limitées qu'ailleurs, mais aussi parce que sa faiblesse et son auto-limitation initiales ne lui ont pas permis d'endiguer les profondes modifications coutumières introduites sous l'impulsion du général de Gaulle.

La persistance des conventions en France, en dépit des limitations apportées ici et là par la jurisprudence du Conseil, peut être éclairée par trois remarques :

I / Dans tous les pays occidentaux, et en particulier en France, les juridictions constitutionnelles s'interdisent de contrôler l'activité des pouvoirs publics au sein de ce qu'on pourrait qualifier de « noyau dur » de l'action politique. Même si ce contrôle va croissant et si les « zones d'ombre » sont en voie de régression, il existe une « convention » tacite acceptée par les Cours elles-mêmes de renonciation au contrôle des rapports entre pouvoirs publics dans ce qu'ils ont de plus politique. Les Cours acceptent le cas échéant de vérifier le respect des procédures mais s'interdisent de contrôler le bien-fondé de la mesure. La théorie des « Privilèges du Président » aux Etats-Unis, ou en France celle des « Actes de Gouvernement » élaborée

par le Conseil d'Etat sont les témoignages des plus explicites de ce type de conventions plus ou moins laxistes (tant aux Etats-Unis qu'en France, l'interprétation des deux théories s'est faite progressivement plus restrictive) qui n'ont d'autre fondement que le consensus des acteurs sur l'impossibilité pour un juge de contrôler par exemple un décret de dissolution du Parlement.

2 / Pour éviter le contrôle et la sanction du juge, les acteurs politiques peuvent trouver des biais qui contournent à la fois la règle constitutionnelle et la jurisprudence de la Cour. C'est vrai aussi bien aux Etats-Unis, où la prohibition du veto législatif (*Immigration and Naturalization Service, V. Chadha, 1983*) a été surmontée par le Congrès, qu'en France, où les conventions suppléent des règles qui seraient censurées par le Conseil. L'exemple le plus notable est celui de l'instauration des questions au Gouvernement sous l'impulsion de Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Pour éviter la censure du Conseil, elles sont régies par un pur accord conventionnel.

3 / Même dans les domaines où l'intervention du juge serait concevable, il n'est pas rare d'observer des attitudes de *self-restraint*. Ce fut le cas en 1962 à propos du référendum opérant révision de la Constitution par le biais de l'article 11. Le bénéficiaire fut en l'occurrence l'exécutif mais il n'est pas le seul à tirer profit de la prudence du Conseil. En 1987, le Conseil constitutionnel non seulement n'a pas sanctionné l'absentéisme parlementaire et rétabli l'obligation du vote personnel instauré par la Constitution, mais il a garanti la supériorité de la convention sur un texte pourtant clair et explicite. Le Conseil n'a pas voulu aller à l'encontre d'une des conventions les mieux établies et les mieux partagées par la classe politique.

Les conventions de la Constitution doivent donc être considérées comme un élément essentiel de celles-ci et étudiées d'un point de vue qui ne soit pas seulement pathologique. Comme pour toute autre décision et indépendamment de son rang et de sa solennité, la norme constitutionnelle ne constitue pas un acte figé et fini. Opposer texte et pratique n'a pas grand sens : l'un et l'autre sont la Constitution réelle. La mise en œuvre de la Constitution, comme toute mise en œuvre, constitue la réappropriation de la décision par ceux qui sont chargés de l'appliquer. Ils la modifient en la réinterprétant et en l'adaptant aux besoins et aux exigences du moment. On peut regretter au nom du purisme juridique cet état de choses. Mais il faut rappeler que si un contrat en forme constitutionnelle est nécessaire pour traduire le pacte social, celui-ci n'a de chances de s'imposer et de survivre que s'il correspond aux besoins du pays

et des acteurs politiques. La convention devient dès lors l'instrument le plus souple d'adaptation et le moyen le plus approprié pour éviter les tensions. Quoiqu'on pense de la cohabitation, on ne peut que se réjouir, grâce aux conventions nouvelles et provisoires instaurées de 1986 à 1988, que la France ait pu faire l'économie d'une crise et le cas échéant d'une Constitution nouvelle. Le procédé n'a pas la rigueur des constructions juridiques classiques et du cartésianisme, mais du moins a-t-il le mérite de rappeler cette vieille vérité que le droit n'est qu'une technique et l'instrument de traduction de la volonté des acteurs.

RÉSUMÉ. — *La tradition constitutionnelle française ne s'est guère préoccupée des « conventions de la Constitution ». En dépit de cette absence d'intérêt intellectuel, les conventions existent bien en France au moins depuis la III^e République et constituent un élément fondamental de la Constitution vivante.*

YVES MICHEL ET DANIEL HOCHEDÉZ

Les jokers

« Le corps législatif pourra présenter au roi telles observations qu'il jugera convenables sur la conduite des ministres et même qu'ils ont perdu la confiance de la nation » (décret du 27 avril 1791).

« Pour la formation de la Convention tout Français âgé de 21 ans, domicilié depuis un an, vivant du produit de son travail, sera admis à voter dans les assemblées de commune et dans les assemblées primaires comme tout autre citoyen actif » (décret du 10 août 1792).

Trois ans après la réunion des états généraux, les deux principes qui fondent la démocratie parlementaire sont affirmés. Elle s'enracine pendant deux siècles.

La seule lecture des quatorze Constitutions de la France, des progrès et des retours en arrière qu'elles traduisent, donnerait une vue imparfaite et par trop tranchée d'une évolution marquée par des textes et des usages qui ne revêtent pas nécessairement la majesté constitutionnelle. Lois électorales, règlements des assemblées, statut des élus, pratiques politiques sont autant de « jokers institutionnels » qui délivrent l'image d'un difficile cheminement vers la représentativité des assemblées, d'une part, et la consécration de leur pouvoir face à l'exécutif, d'autre part.

De grandes dates rythment l'histoire du suffrage : 1792, découverte du suffrage universel, qui reste indirect ; 1848, suffrage universel direct ; 1944, vote des femmes. Mais traduire de grands principes en termes constitutionnels ne suffit pas à assurer la représentativité des élus. La démocratie parlementaire suppose aussi que

les élections deviennent le phénomène central de la vie politique, ce que la Constitution ne saurait garantir : à l'été 1792, 10 % seulement des électeurs participent à l'élection de la Convention.

Les citoyens doivent percevoir que leur avenir dépend de leur vote. Or, il faudra du temps pour éliminer les dispositions qui déforment l'expression de la volonté, pour exclure ce qui nuit à la sincérité de sa manifestation et, enfin, pour créer les conditions de choix clairs.

Le lent enracinement du suffrage universel

De 1789 à 1848, l'imagination est au pouvoir pour limiter les conséquences du droit de suffrage dont la nouveauté effraie. Le plus simple consiste à sélectionner les représentants. La Convention s'engage dans cette voie avec le décret des deux tiers. La Constitution de l'an VIII va plus loin : les électeurs ne désignent plus que des « listes de confiance », au sein desquelles le pouvoir choisira des représentants. Plus tard, comblé par le résultat des élections de 1824, Villèle porte à sept ans le mandat de la « Chambre retrouvée ».

Plus discrets, les systèmes qui consistent à choisir — non plus les représentants — mais les électeurs. Le cens et les manipulations auxquelles il se prête permettent de modeler le corps électoral. En 1791, il laisse plus de 4 millions de citoyens actifs pour 2 à 3 millions de citoyens passifs ; il joue ensuite un tout autre rôle : 72 000 électeurs en 1815, 100 000 après la loi Lainé en 1817, 89 000 en 1827, 166 000 en 1831, 240 000 en 1846 (800 000 en Grande-Bretagne à la même époque) : Duvergier de Hauranne lance alors la campagne des banquets pour l'abaissement du cens...

Des dispositions législatives, voire réglementaires, cisèlent la composition des collèges électoraux. En 1820, la loi du « double vote » réserve au quart des électeurs le soin d'élire 172 députés supplémentaires : les plus fortunés votent deux fois. En même temps, de judicieux dégrèvements d'impôt font perdre le droit de vote à 14 500 citoyens. En 1830, pour privilégier la fortune foncière, les ordonnances excluent l'impôt sur les portes et fenêtres et la patente des bases de calcul du cens. En revanche, la Monarchie de Juillet invente le cens variable suivant des « capacités » : 100 F — au lieu de 200 — pour les « élites », généraux ou membres de l'Institut, par exemple. L'opposition fait quelquefois échec aux manœuvres les plus grossières : en 1827, la société « Aide-toi le ciel t'aidera » fait ajouter 15 000 électeurs sur les listes que l'administration tient sélectivement à jour.

Enfin, les conditions d'exercice du droit de vote peuvent être

déterminantes : en 1817, réunir les collèges électoraux au chef-lieu du département avantage les « constitutionnels ». Exiger, comme le voulait la loi de 1850, trois années de résidence, rendre difficile la preuve du domicile auraient éliminé 3 millions d'électeurs. Quel aliment pour les mécontentements qui facilitent les entreprises de Louis-Napoléon !

En 1851, un troisième régime, après Charles X et Louis-Philippe, s'effondre pour avoir tenté de modifier les règles du jeu électoral. De quoi dissuader définitivement les gouvernants de revenir sur le suffrage universel direct.

L'exigence de la sincérité

Mais à défaut de choisir les électeurs, voire les élus, il est tentant de peser sur les votes des uns ou les attitudes des autres.

Une panoplie de moyens permet de guider les indécis. En 1792, dans certains collèges électoraux de la Convention, à Paris notamment, les électeurs expriment leur vote à voix haute. Le secret ne sera pas plus assuré sous la Restauration : le président du collège électoral — désigné par le roi — connaît le choix de chacun. Le décret du 5 mars 1848 jette les bases du droit électoral moderne : le principe du secret y figure. Mais les garanties élémentaires ne sont pas définitivement consacrées : sous le Second Empire, les scrutins restent ouverts deux jours et deux nuits ; l'urne, non scellée, est conservée au domicile du maire.

La brièveté des campagnes électorales — après la dissolution du 6 novembre 1827, Villèle fixe les élections aux 17 et 24 novembre — laisse peu de temps aux opposants. Faute de campagne, les faveurs — décorations, places, bureaux de tabac — sont d'autant plus déterminantes que le corps électoral est étroit. Lorsqu'il s'élargit, à partir de 1830, les pressions administratives s'intensifient. Maxime de Trailles, l'« inconnu » de Balzac, parachuté avant l'heure, deviendra « *le député d'Arcis* » avec pour seul viatique une lettre du préfet.

Le rétablissement du suffrage universel nécessite d'autres stratégies. Sous le Second Empire, le ministère procède, avant chaque élection, à une révision du nombre des élus et à un redécoupage des circonscriptions. Dans le même temps, la candidature officielle « s'officialise » : en 1863, Persigny prescrit aux préfets de prendre les mesures pour « que les populations sachent quels sont les amis ou les adversaires plus ou moins déguisés de l'Empire et qu'elles se prononcent en toute liberté, mais en parfaite connaissance de cause ». Un seul candidat bénéficie de l'affiche blanche, de l'achemi-

nement et du remboursement de sa propagande. Seuls ses bulletins seront disponibles dans les bureaux de vote.

L'élu sera d'autant plus docile qu'il aura prêté serment comme tous ses collègues : « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité au Président. » D'autres moyens avaient déjà permis de contrôler l'attitude des députés. Dès 1789, la Constituante a, certes, interdit à ses membres de recevoir du Gouvernement « aucune place, même celle de ministre, aucun don, pension, traitement ou emploi ». Mais la loi du 10 novembre 1799 dispose, au contraire, que les membres du corps législatif peuvent occuper ces emplois et précise qu'« *ils sont même invités, au nom du bien public, à les accepter* ».

La charte ignore les incompatibilités. Martignac désigne 28 conseillers d'État au sein de la Chambre. Sous la Monarchie de Juillet, près de 40 % des députés sont fonctionnaires : à ce titre, aucun statut ne les protège et, faute d'indemnité parlementaire, leur traitement est « vital ». Le décret du 5 mars 1848 prévoit l'indemnité et met un terme à cette situation : « Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple. » La loi du 3 novembre 1875 le confirme et, au fil des années, quelquefois des scandales, la législation sur les incompatibilités s'affine et se complète : lois de la fin du siècle sur les entreprises subventionnées, « Grande loi » de 1928 sur les sociétés financières, lois organiques de 1958 puis de 1972, enfin, participant du même esprit, lois de 1988 sur la transparence financière de la vie politique.

La clarté du message électoral

Des interdictions ne suffisent pas à assurer la représentativité des Chambres. La démocratie parlementaire suppose la clarté du choix des électeurs.

« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage », proclame la Constitution de 1958. De l'efficacité de leur intervention dépend la détermination des options essentielles par le corps électoral.

Dès 1789, le « parti des patriotes » et la société des Trente qui, autour de Mirabeau, Sieyès et La Fayette, lui sert de comité directeur, font campagne pour le doublement du Tiers. Première ébauche d'organisation de l'opinion autour d'un thème.

Le « Gouvernement d'opinion » naît sous la Restauration. Les consultations électorales — fréquentes en raison des renouvellements partiels et des dissolutions — jouent un rôle croissant dans la vie politique. A partir de 1815, les élections se « font » sur les problèmes

nationaux, au premier rang le débat institutionnel. Ultras et constitutionnels s'affrontent. Des comités électoraux se mettent en place : après la dissolution de 1827, en quelques jours, la société « Aide-toi le ciel t'aidera » crée 60 comités départementaux. En réponse à l'adresse des 221 — « Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire... » — Charles X dissout à nouveau la Chambre le 16 mai 1830. La même société se fixe pour objectif la réélection des 221. Succès pour 202 d'entre eux... Indice et résultat du mouvement profitant de l'évolution de la législation et des méthodes d'Emile de Girardin, la presse politique se développe.

Dès son rétablissement, le suffrage universel suscite l'enthousiasme : 7 835 000 électeurs, soit 84 % des inscrits, pour l'élection de la Constituante en 1848 ; 70 % pour l'élection de la Législative en 1849. La portée de chaque scrutin est mieux comprise. En 1849, le Parti de l'Ordre, animé par le comité de la rue de Poitiers, l'emporte sur la « Nouvelle Montagne ». Lamartine et les Républicains modérés qui dominaient la Constituante sont écrasés. Deux tendances se sont affrontées. Désormais, à chaque scrutin, un choix s'offre aux électeurs que l'instruction émancipe des structures traditionnelles.

Nouvelle étape avec la loi de 1901 sur les associations. Elle signe l'acte de naissance des partis politiques modernes avec leurs militants, leurs sections locales, leurs comités nationaux. Ainsi se créent le Parti républicain radical et radical-socialiste, puis la section française de l'Internationale ouvrière.

A la Chambre, après les élections de 1902 la « Délégation des gauches » coordonne l'action de la majorité. Pour la première fois une force officiellement organisée influe sur les débats parlementaires, décide des attitudes à prendre. Tirant les leçons de l'expérience, la Chambre reconnaît en 1910 l'existence des groupes.

Les éléments essentiels de la démocratie représentative moderne sont alors en place.

Reste, pour construire la démocratie parlementaire, à affirmer le rôle des élus. Là encore, les Constitutions ne suffisent pas. Les Assemblées conquièrent elles-mêmes de nouveaux pouvoirs, infléchissant la monarchie limitée vers le régime parlementaire, puis parvenant à instaurer le « Gouvernement des Chambres » ; au risque d'excès qu'elles tenteront de corriger, ébauchant les moyens d'un équilibre que consacra la V^e République.

Les Assemblées conquérantes

Première étape vers l'émergence du régime parlementaire : la loi du 13 août 1814 sur « les relations des Chambres avec le roi et entre elles ». Transmis aux Chambres pour « enregistrement respectueux », ce texte est amendé malgré l'opposition du Gouvernement : la Chambre décide que les ministres eux-mêmes — et non les commissaires royaux — soutiendront la discussion des lois. Puis les ultras de la « Chambre introuvable », irrités par la prudence royale, défendront, par pure tactique, une lecture parlementaire de la charte. Ils forgent les moyens d'obliger les ministres à rendre publiquement compte de leurs actes.

Lors de l'examen hebdomadaire des pétitions des citoyens, les sujets les plus divers sont évoqués, voire suscités : une dame Mathea, purement imaginaire, permettra d'aborder la question des biens nationaux. Les débats se concluent par une décision de la Chambre, le renvoi au ministre valant désaveu de celui-ci. L'adresse, d'abord hommage au roi, devient, à partir de 1821, un moyen pour la Chambre de donner son avis sur l'action gouvernementale après un véritable débat politique : l'adresse des 221 sera l'acte annonciateur de la Révolution de 1830.

L'examen du budget devient un instrument privilégié de contrôle. Si la charte donne le droit de consentir les recettes, elle est muette sur la question des dépenses. Sous l'impulsion du baron Louis, ministre des finances puis président de la commission chargée de l'examen du budget de 1817, la Chambre obtient une délibération sur les dépenses. La spécialité et l'universalité budgétaires, le règlement des budgets antérieurs permettent un examen détaillé de l'action gouvernementale : la discussion du budget se transforme en une série d'interpellations.

Dès 1820, la plupart des instruments du régime parlementaire sont en place et la responsabilité ministérielle s'instaure dans les faits : le ministère ne peut gouverner durablement sans la confiance de la Chambre. L'oubli de ce principe coûtera son trône à Charles X. Après 1830, cette responsabilité sera mise en cause par la procédure purement coutumière de l'interpellation. Tout en respectant le principe de majorité, Louis-Philippe contient la pression par l'usage systématique de la dissolution : le régime parlementaire est né... sans acte de naissance constitutionnel. La chute de l'Empire le voit renaître et, rapportant la loi du 16 juillet 1875, Laboulaye pourra dire : « Ce sont des règles qui depuis longtemps nous sont connues et qui forment, en quelque sorte, le droit commun des peuples libres. »

Les lois de 1875 établissent, avec une grande économie de mots, un régime parlementaire dualiste. La marginalisation du chef de l'Etat après le 16 mai 1877 prive cependant le Gouvernement, dans son face à face avec la Chambre, de tout appui extérieur. La Chambre des députés et le Sénat ont alors le champ libre. Règlement et pratique laissent au Gouvernement bien peu d'initiative et l'exposent en permanence. L'ordre du jour relève de la souveraineté absolue des Chambres ; l'interpellation permet d'ouvrir un débat et d'aboutir à un vote, souvent fatal pour le cabinet ; l'usage — l'abus ? — de la question de confiance pour ressouder une majorité minée par l'absence de discipline fait le reste. Une majorité simple suffit pour déclencher la crise. Résultats : l'instabilité ou l'étroite subordination du ministère. En matière législative, l'échec des procédures réglementaires de conciliation conduit à la paralysie, alors même que la loi peut tout faire. De plus, le Sénat ne tarde pas à exercer le droit, qui lui était contesté, de mettre en cause la responsabilité ministérielle : Bourgeois tombe au Luxembourg en 1896 ; six cabinets subiront le même sort d'ici la fin de la III^e République.

La création des commissions permanentes, jusque-là interdites en souvenir des excès des comités de la Convention, accentue l'emprise des assemblées. La résolution du 17 novembre 1902 institue 16 grandes commissions permanentes, aux compétences bien définies. A l'origine, leur désignation au sein de « bureaux » tirés au sort rend leur composition aléatoire. Une résolution de 1910 confie leur nomination aux groupes, récemment apparus, assurant la spécialisation des commissaires et le poids des formations politiques : le réseau des commissions devient un véritable Gouvernement parallèle ; les « tombeurs de ministère » y affûtent leurs armes.

Le retour au parlementarisme absolu, à la « République des députés », n'entre pas dans les projets du Constituant de 1946 : l'investiture doit conférer au président du Conseil une autorité particulière ; la question de confiance est soumise à des conditions strictes ; le rôle de la seconde Chambre est considérablement diminué.

Or, dès janvier 1947, Ramadier, régulièrement investi, est soumis à des interpellations sur la composition et le programme de son Gouvernement : l'usage s'établit d'une « double investiture » et plusieurs ministères chuteront sur le deuxième obstacle, non prévu par la Constitution. Des questions de confiance « officieuses », posées en dehors des formes constitutionnelles, multiplient les occasions de crises. Un Gouvernement se trouvera même « démissionné » par la force de la tradition parlementaire, alors que la Constitution eût permis son maintien : en mai 1957, Guy Mollet pose, dans les

formes constitutionnelles, la question de confiance sur un projet fiscal ; le projet est repoussé par 250 voix contre 213 ; la majorité qualifiée étant de 298 voix, le président Le Troquer annonce le rejet du projet, constate que la confiance n'est pas refusée... mais enchaîne avec la formule traditionnelle d'ouverture des crises ministérielles : « L'Assemblée voudra sans doute laisser à son président le soin de la convoquer. » La chute du cabinet est consommée. Au total, de 1947 à 1958, 14 des 20 Gouvernements qui ont démissionné l'ont fait sans obligation constitutionnelle.

L'affirmation du pouvoir de la seconde Chambre est tout aussi significative de la dérive du régime. Le Conseil de la République ne se contente pas de la « réparation » symbolique accordée à ses membres, qualifiés, dans son règlement, de « sénateurs ». Il s'efforce inlassablement de reconquérir le terrain que la Constitution lui a fait perdre. En 1949, il rétablit pratiquement le droit d'interpellation en modifiant sa procédure de questions orales ; saisi par le Bureau de l'Assemblée, le Président de la République ne peut que constater la souveraineté réglementaire du Conseil. Dès 1948, une modification de la loi électorale lui avait restitué la physionomie sénatoriale de « Grand conseil des communes de France », ce qui lui permettra de jouer un jeu législatif subtil : l'Assemblée, à l'origine hostile, prendra en compte une part croissante de ses amendements et la réforme constitutionnelle de 1954, restaurant la « navette », consacra cette évolution. Les Gouvernements, pour leur part, n'hésitent pas à rechercher auprès du Conseil un soutien que l'Assemblée mesure chichement : André Marie, Edgar Faure, Bourguès-Maunoury lui poseront, contre la lettre et l'esprit de la Constitution, de véritables questions de confiance. Ainsi la IV^e République est-elle passée insensiblement, selon Marcel Prelot, du « monocamérisme tempéré » au « bicamérisme incomplet ».

Des efforts d'autolimitation

Dans sa conquête du pouvoir, la représentation nationale pousse fort loin l'avantage, au risque d'un déséquilibre grave des institutions. Elle tente d'y remédier avec les armes mêmes qu'elle a utilisées pour asseoir son autorité. Poincaré l'a bien compris : « Ce qu'il convient de corriger, ce sont les coutumes beaucoup plus que les institutions, et dans les institutions ce ne sont guère que des dispositions réglementaires. »

L'effort de rationalisation apparaît très tôt : il s'agit d'éviter les abus préjudiciables à la crédibilité de l'institution. Ainsi, en 1830,

l'un des premiers soucis des Chambres, qui ont recouvré l'initiative des lois, est de la réglementer en instituant des procédures complexes de filtrage. La Constituante de 1848 desserre l'étau ; mais submergée de propositions, elle n'attend pas six semaines pour imposer la formalité de la prise en considération. Levier de l'émergence du parlementarisme, l'examen des pétitions subit bientôt les mêmes vicissitudes : en 1873, l'Assemblée confie à des commissions le soin de statuer définitivement, sans débat en séance.

Parvenues au faite de leur puissance, les assemblées ne peuvent manquer d'enregistrer les symptômes de l'affaiblissement du « Gouvernement des Chambres » — instabilité gouvernementale, impuissance à gouverner — et la désaffection de l'opinion à leur égard. Mais ni Gambetta en 1881, ni Doumergue en 1934, malgré le choc du 6 février, ne peuvent faire aboutir de réforme constitutionnelle. Seule reste aux assemblées l'autolimitation pour tempérer leur propre absolutisme.

La lenteur, voire la paralysie législatives deviennent difficilement admissibles lorsque la crise exige des actions rapides et cohérentes. D'où le recours, quasi permanent à partir de 1934, aux délégations de pouvoirs. La Constitution de 1946 veut rompre avec cette pratique, mais l'interdiction des décrets-lois ne résiste pas longtemps : la loi du 17 août 1948 délégalise diverses matières et, par une interprétation subtile, le Conseil d'Etat réduit sensiblement, en 1953, la portée de l'interdiction, réputée viser les seules matières que la « tradition républicaine » réserve au législateur. Cette théorie préfigure la délimitation du domaine de la loi établie en 1958.

Les lois constitutionnelles de 1875 consacrent, par leur silence, la souveraineté absolue du Parlement en matière de dépenses. D'où une prodigalité et un électoralisme sans limite : le budget devient, selon Viviani, « une caravane en route sur des chemins périlleux et qui paie tribut à chaque détour à des bandes armées ». En 1900, une résolution Rouvier-Berthelot prohibe les amendements budgétaires portant augmentation des traitements ou création d'emplois ; la réforme du règlement, en 1920, prévoit la disjonction des réductions de recettes et des augmentations de dépenses. Cette autolimitation est partiellement constitutionnalisée en 1946 : il est interdit de proposer des dépenses nouvelles lors des débats budgétaires. Les règlements parlementaires perfectionnent ce mécanisme que complèteront la règle — purement législative — des maxima et le décret organique du 19 juin 1956. Même s'il n'est pas totalement efficace, ce dispositif consacre un amenuisement progressif des prérogatives financières du Parlement. Pour redouté que soit l'article 40 de sa

Constitution, la V^e République n'ira guère plus loin que sa devancière : elle se bornera à systématiser des règles déjà expérimentées au niveau infraconstitutionnel.

D'autres techniques sont moins nouvelles qu'il n'y paraît : la procédure du « vote bloqué » s'élabore de façon purement coutumière à partir de février 1952, pour éviter les questions de confiance à répétition.

Un équilibre immuable ?

Ayant gravé dans le bronze constitutionnel les principes de rationalisation souvent esquissés antérieurement, le général de Gaulle voulut en éviter l'érosion.

Il se garda de négliger les règlements parlementaires : « Je vais m'employer à ce que ne soit pas altérée peu à peu et en détail la réforme capitale du régime représentatif... C'est pourquoi j'invite le Gouvernement à saisir le Conseil constitutionnel des règlements que tentent de se donner les Chambres et qui excèdent leurs attributions. » L'espace de liberté des assemblées est désormais singulièrement restreint. Ainsi le Conseil constitutionnel leur a-t-il interdit de voter des résolutions pour orienter ou contrôler l'action gouvernementale, de limiter le droit de parole du Gouvernement, de restreindre la portée du vote bloqué, d'assouplir le contrôle de recevabilité des propositions de loi.

L'équilibre constitutionnel est, en outre, largement pris en compte dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des lois. Environ 40 % des annulations prononcées par le Conseil sont ainsi fondées sur des moyens de constitutionnalité externe, incompétence ou vice de procédure ; c'est dire à quel point il serait difficile de voir resurgir les « révolutions » coutumières d'autrefois.

Pourtant, aujourd'hui encore, le consensus permet quelques évolutions infraconstitutionnelles : parfois contre la lettre ou l'esprit de la Constitution — la pratique, par petites touches, dessine un nouvel équilibre. Veut-on, en 1958, réduire le rôle des commissions permanentes ? D'habiles dispositions réglementaires assureront en fait leur suprématie sur les commissions spéciales. Le Conseil constitutionnel censure-t-il, en 1964, les dispositions du Règlement de l'Assemblée réservant plus d'une séance par semaine aux questions orales ? L'année 1974 n'en voit pas moins la naissance, à côté du rituel des questions du vendredi, des questions au Gouvernement du mercredi et, 1989, celle des questions du jeudi. En janvier 1989, la commission des finances de l'Assemblée montre que la publicité

des auditions, récemment autorisée, peut assouplir le strict régime des sessions, destiné à préserver, six mois par an, l'action gouvernementale du « harcèlement parlementaire ». En d'autres occasions, le Conseil doit se résigner à entériner la coutume parlementaire, comme en témoigne, en matière de vote personnel, sa décision du 23 janvier 1987.

« Toute Constitution écrite, fût-elle calculée avec génie, n'a de valeur, d'efficacité et de durée — notait Vitrolles — qu'autant qu'elle s'adapte à l'état social du peuple qu'elle est destinée à régir. » En France les révisions constitutionnelles sans déchirements sont rares. Moins lourds de symboles que la Loi fondamentale, les « jokers » modèlent également la vie institutionnelle. Leur maniement est plus aisé. Un passé récent l'illustre : à Michel Debré qui souhaite « constitutionnaliser » le scrutin majoritaire, le général de Gaulle objecte : « Les circonstances peuvent avoir une influence sur le choix du mode de scrutin. » François Mitterrand ne le démentira pas, qui justifie ainsi le recours à la proportionnelle pour les législatives de 1986 : « Croyez-vous que cela revenait au même, pour moi, d'avoir cent ou deux cents députés socialistes pour me soutenir ? » Le « joker » de la proportionnelle aura tenu ses promesses : le « pré carré » présidentiel ne sortira pas amoindri de la cohabitation...

RÉSUMÉ. — *Sur des points aussi fondamentaux que la représentativité des assemblées et la définition de leurs pouvoirs, l'évolution des institutions n'a pas résulté exclusivement de textes constitutionnels. D'un maniement plus souple, lois électorales, règlements des assemblées, statuts des élus, voire simples pratiques, ont joué, pendant deux siècles, le rôle de « jokers », permettant de conduire de notables changements, sans modifier la Loi fondamentale.*

STÉPHANE RIALS

*Une doctrine
constitutionnelle française ?*

La France est l'une des terres d'élection de la conceptualisation du constitutionnalisme moderne, de la fin du Moyen Age à la Révolution. Au cours du XIX^e siècle, le flambeau de la « science du droit public » traverse le Rhin. Mais, après la défaite de 1870-1871, la réforme intellectuelle et morale qui doit nous permettre de rattraper l'adversaire porte bientôt de superbes fruits. A n'en pas douter, à partir de 1890 — date ronde —, s'ouvre pour la culture juridique française, imprégnée d'une vaste connaissance de la réflexion allemande, la plus belle page de son histoire depuis la création des Ecoles de droit. Dans le domaine du droit public, deux grandes générations se succèdent : celle des Esmein, Duguit, Hauriou, Carré de Malberg, Michoud... ; celle, déjà moins exceptionnelle, des Jèze, Bonnard, Joseph-Barthélemy... — listes non limitatives. La première grande génération publiciste marque profondément, avant de s'éteindre autour de 1930, la réflexion sur le droit constitutionnel et, au travers de polémiques toniques, amorce la constitution de celui-ci en une discipline ambitieuse que l'effort de la génération suivante contribuera encore à déployer.

Alors qu'un politisme sans doctrine se fait envahissant — nous ne visons pas la science politique mais le *soft* droit constitutionnel —, il n'eût pas été inutile de présenter ces grands doctrinaires du droit constitutionnel qui prenaient leur objet — objet *juridique* — au sérieux. Mais, même en se bornant à la grande génération de 1890-1930 et en opérant une typification un peu sommaire de celle-ci — les tenants du positivisme étatique, Esmein et Carré de Malberg d'un côté, les néo-naturalistes, Hauriou et Duguit, de l'autre —,

nous n'eussions dit que des généralités tout en manquant l'objet d'une telle livraison : « L'histoire constitutionnelle, 1789-1989. » Certes, les penseurs de la grande génération ne cessent de recourir à l'histoire constitutionnelle de la France, Duguit en particulier et plus encore Esmein ou Carré de Malberg. Leur grandeur n'est cependant pas d'abord celle d'historiens mais celle de théoriciens. On a même pu à bon droit reprocher à Carré de Malberg — qui est pourtant plus sûr que la plupart des autres à l'exception d'Esmein et le plus intelligemment intuitif de tous — de se fourvoyer parfois dans l'anachronisme et d'imputer des représentations du XIX^e siècle aux hommes de 1789. Pour tout dire, cela n'a guère d'importance pour ce qui concerne la validité éventuelle de sa démarche théorique : l'inconvénient apparaît lorsque, sans avoir soit lu Sieyès, soit surmonté l'obstacle de l'autorité de Carré de Malberg, on met dans la bouche du Constituant des paroles qui ne sont pas les siennes et qui ne rendent pas compte du souffle proprement démocratique d'une pensée qui ne conçoit certainement pas la représentation comme nos manuels de droit constitutionnel. En revanche, on appréhenderait assez mal notre objet en chaussant les lunettes de tels auteurs.

D'un autre côté, leurs œuvres, souvent difficiles, parfois volumineuses, n'ont pas vraiment marqué l'histoire constitutionnelle ultérieure. Que des hommes appelés notamment à œuvrer en vue de l'élaboration de la Constitution de 1958 aient pu être marqués par les ultimes travaux de Carré de Malberg, voire par les réflexions constantes de Duguit et de Hauriou sur certaines questions, que ces juristes en aient tiré des arguments propres à leur faire admettre l'instillation dans notre Constitution de certaines techniques de démocratie semi-directe ou de contrôle de la constitutionnalité des lois, c'est assez probable. Mais les intellectuels intellectualisent toujours trop les canaux de l'influence. Et il est assez connu que le général de Gaulle, pour sa part — comme la plupart des politiques associés à la procédure constituante, encore qu'au terme d'une démarche toute différente —, n'accordait pas grand crédit aux vues des juristes. La Constitution de 1958 prend ainsi plus sûrement place dans la longue durée d'un révisionnisme constitutionnel proprement politique, au demeurant fort complexe dans sa contestation hétérogène du parlementarisme à la française, qu'au terme d'une élaboration théorique du droit constitutionnel.

La réponse à la question : « Y a-t-il une doctrine constitutionnelle française ? » — ou plus justement : « Y a-t-il une doctrine implicite des constitutions successives ? » — passe donc moins par l'interro-

gation des doctrinaires du droit constitutionnel que par celle de l'histoire constitutionnelle française au long des deux derniers siècles. Une telle question, on l'imaginera volontiers, ne saurait comporter — au regard de la variété parfois contradictoire de nos expériences constitutionnelles — une réponse positive. On peut en revanche estimer d'une part que le terrain du débat doctrinal français a été balisé par le moment révolutionnaire, d'autre part qu'il n'y a eu, à suffisamment y réfléchir et en se plaçant du point de vue du constitutionnalisme, que trois grandes doctrines constitutionnelles françaises — typifiées ici sous les appellations « révolutionnaire », « monarchienne » et « parlementaire à la française » — et enfin que l'enchaînement historique de ces doctrines est doté de sens.

Septembre 1789. L'échec des Monarchiens

Lorsque le débat constitutionnel s'ouvre, en septembre 1789, le rapport de forces est tel, entre la Constituante et le roi comme à l'intérieur de l'Assemblée, que le cadre de ce débat est déjà circonscrit. Le roi et l'appareil d'Etat monarchique, faibles mais toujours soupçonnés, ont vu leur autorité systématiquement battue en brèche. Les modérés ont marqué quelques points, jusque dans la rédaction de la déclaration des droits, mais ils sont affaiblis ; les Parisiens les plus engagés dans le mouvement leur manifestent une hostilité croissante ; quant à la droite contre-révolutionnaire, qui les vomit, elle commence à pratiquer la politique du pire, persuadée — selon un trait de pensée qui lui est propre — que de ce pire sortira le meilleur. En outre, plusieurs questions majeures ont déjà reçu un commencement de réponse.

La souveraineté royale, limitée en droit par les lois divines, naturelles et fondamentales et en fait par la débonnaire impérite du pouvoir monarchique, a vécu. Seule demeure ouverte la question du nouveau siège du pouvoir. Le pouvoir constituant gît-il exclusivement dans la nation — quel que soit le sens ultime de ce dernier terme — et, pour l'heure, dans l'Assemblée nationale ? Toute la gauche tient vigoureusement pour cette position qui bénéficie de la logique entraînante de la Révolution. Parmi ceux qui ne rejettent pas en bloc le mouvement en cours, les modérés, amis de Mounier, sont isolés. Dans leur dualisme fondamental, ceux qu'on appellera plus tard les Monarchiens voudraient bien marier la raison et l'histoire, partager le pouvoir constituant entre l'Assemblée et le roi. Mais leur plaidoyer hésitant — car il n'ose nier la souveraineté originaire du pays — en faveur d'un pacte n'a aucune chance de

l'emporter. Les idées dominantes sur la souveraineté ne sont pas vraiment clarifiées en 1789 mais, pour l'esprit qui prévaut à la Constituante, il est toutefois acquis que la souveraineté demeure, de façon plutôt collective et concrète, dans l'ensemble indivisible des citoyens alors volontiers appelé « nation ». Une telle conception, bien que ses conséquences soient parfois édulcorées, comporte de nettes virtualités démocratiques et on est loin des abstractions — terme nullement péjoratif — de la doctrine de la souveraineté nationale telle que Carré de Malberg la systématisera plus tard. Bref, il est hors de question, pour la plupart, d'admettre une co-souveraineté avec le roi ; celui-ci pourra être un organe législatif ; il ne saurait avoir de part à l'exercice de la fonction constituante.

Dans le prolongement de cette position, une définition normative de la Constitution s'impose en réaction au constitutionnalisme coutumier de l'Ancien Régime. La Constitution ne mérite ce nom qu'à quatre conditions. Organiquement, elle doit émaner du Souverain (ou de ses représentants). Formellement, elle doit être écrite et systématique. Matériellement, ainsi que le précise l'article 16 de la Déclaration des droits, « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». La confiance des Constituants dans la loi produite selon des agencements légitimes, cette confiance qui éclate dans la Déclaration ne peut les conduire à discerner ici deux questions : pour eux, la bonne « séparation des pouvoirs », c'est-à-dire, en dernière analyse, la suprématie de la loi, emportera nécessairement la garantie des droits. Une telle foi « légicentriste » s'ancre bien sûr en amont dans une confiance illimitée dans la toute-puissance du système constitutionnel dont le fonctionnement semble indépendant des contraintes négligées du système politique — forces, représentations mentales, etc.

En dépit d'une conception de la souveraineté qui rompt moins qu'on ne l'a dit avec celle de Rousseau, les Constituants s'orientent enfin vers la technique, honnie par Jean-Jacques, de la « représentation » qu'ils opposent, à la suite de Sieyès, à la « démocratie ». L'apologétique de la représentation est bien rodée alors. Elle met en avant la taille du pays, l'immaturation des citoyens, voire la division du travail qui doit permettre à chacun de vaquer à ses affaires sans investir tout son temps dans la discussion des affaires publiques. Plus profondément, le choix représentatif couronne sans doute la prise de conscience d'une nécessité à laquelle renvoie l'expression bien connue de l'aporie de la représentation : « Représenter ou gouverner, il faut choisir. » La décision exclut la fidèle « représentation »

— au sens usuel — des vœux des électeurs par leurs élus. Au terme de la délibération, seule en mesure selon Sieyès de produire une véritable volonté générale, elle implique l'unité, c'est-à-dire la rupture avec la dispersion des vœux locaux, la « représentation » au sens que ce terme va prendre dans la science du droit. D'ailleurs, l'affirmation de la représentation était au cœur de la dynamique révolutionnaire. Afin que les grandes questions puissent être tranchées, Louis XVI lui-même avait souhaité que les mandats des députés aux Etats généraux fussent aussi peu impératifs que possible. Par la suite, l'Assemblée n'avait pu s'imposer qu'en usurpant, face au roi, les pouvoirs de ses mandataires, en s'affirmant non pas vraiment comme le lieu de la souveraineté mais comme celui du discours tenu légitimement au nom du Souverain.

Mais on se refusera ici à toute vue hâtive. Le souffle démocratique demeure puissant en 1789 et interdit qu'on admette les conséquences les plus radicales de ce qui deviendra le régime représentatif. La Déclaration maintient démocratie et représentation sur un même pied. Et Sieyès lui-même souhaite une possible révocation populaire des élus pourvu — illusion... — qu'elle s'exerce comme un contrôle sur les hommes et non sur leurs actes. Plus gravement, le grand débat sur la conciliation de l'inaliénabilité et de l'indivisibilité, de la possession et de l'exercice de la souveraineté commence à empoisonner la Révolution : indivisible, la souveraineté ne peut s'exprimer que dans l'unité des choix de la Représentation ; inaliénable, elle ne doit pas être accaparée par cette Représentation et le peuple ne doit pas en être frustré.

Ainsi, quand s'ouvre, à la fin de l'été, la discussion constitutionnelle, le terrain est tellement balisé que l'Assemblée va se contenter, pour l'essentiel, d'entériner les acquis et de consacrer les implications de la dynamique en cours. Sur quatre points les solutions adoptées vont montrer que la France s'écarte du modèle du constitutionnalisme anglais : il s'agit de la dissolution, du bicaméralisme, du veto royal et de la compatibilité entre les fonctions de député et de ministre.

Dans son grand discours du 4 septembre, le modéré Mounier — admirateur d'une « Constitution anglaise » dont il est au demeurant loin de comprendre aussi bien que Mirabeau la dynamique et dont il promeut une vision quelque peu passéiste — défend le droit de dissolution de la chambre par le roi, la sanction royale aux textes de lois votés (en voie de tomber en désuétude outre-Manche) et le bicaméralisme. Le Grenoblois va échouer sur ces trois chapitres, dans un climat passionnel, tant à l'Assemblée qu'à Paris. Il faut dire

que la constitution anglaise, pour des raisons diverses, notamment idéologiques, est devenue largement impopulaire depuis une bonne vingtaine d'années ; dans l'esprit de certains elle entraîne même dans son discrédit la récente constitution américaine, jugée encore trop britannique... Le bicaméralisme subit un échec particulièrement cuisant. Quoique ses partisans songent moins à une chambre des Lords qu'à un Sénat composite, ils se heurtent à la dynamique unitaire de la nouvelle souveraineté qui s'affirme. La sanction royale pure et simple a moins d'adversaires bien qu'elle puisse soulever une objection d'inspiration comparable. Mais c'est finalement une solution moyenne qui prévaut : le veto royal sera non pas absolu mais suspensif. Quand au droit de dissolution, il n'est presque jamais envisagé frontalement. L'Assemblée, craignant pour elle-même, juge une telle question manifestement inconvenante et cette technique est écartée sans discussion sérieuse.

Le 7 novembre, enfin, Mirabeau plaide, dans un discours plein d'humour, en faveur de la compatibilité des fonctions de député et de ministre. Ses ambitions inquiètent et incitent une majorité à ne pas le suivre. Cette majorité craint plus généralement la corruption de l'Assemblée par l'attrait des fonctions ministérielles. De telles vues lui interdisent, de façon très frappante lorsqu'on lit les débats, d'accéder à l'intelligence de l'institution du ministère telle que l'Angleterre commence à l'expérimenter. On le vérifiera lorsque, en octobre 1790, Mirabeau tentera d'obtenir de la Constituante qu'elle revienne sur l'incompatibilité. Il échouera, mais on tranchera alors une question plus cruciale encore, pendante depuis le débat de la mi-juillet 1789 consécutif au congédiement de Necker : l'Assemblée peut-elle intervenir dans la nomination et le renvoi des ministres ? Bien qu'une large majorité soit alors hostile au ministère en place, elle ne se cristallise pas pour réclamer son renvoi. Même à gauche, certains députés se refusent à amoindrir cette prérogative essentielle du roi : prendre et renvoyer à son gré les ministres. C'est que cette prérogative est, dans le cadre des conceptions dominantes, assez mince : on voit dans les ministres des agents du seul « Exécutif » strictement entendu, des sortes de directeurs d'administration centrale. La majorité de la Constituante se refuse de façon persistante à concevoir le ministère comme un organe politique collégial susceptible d'assurer l'ajustement des vues de l'Assemblée et du roi.

L'homogénéité du constitutionnalisme révolutionnaire

Ainsi, quelques mois après le début de la Révolution, une doctrine constitutionnelle à peu près complète est dégagée. Ce *credo* comporte sept articles de foi : le principe de la souveraineté exclusive et inaliénable de la nation-peuple ; la foi dans les vertus d'un constitutionnalisme rationnel ; l'affirmation du caractère intrinsèquement libérateur de la loi ; l'acceptation d'un régime représentatif générateur d'unité mais invité à ne pas spolier le pays ; l'exaltation d'une assemblée unique supposée fidèle à la volonté populaire ; la dévalorisation soupçonneuse de l'« Exécutif » ; le rejet sacré de toute réflexion solide sur un ministère par nature corrompu et corrupteur.

L'historiographie de la Révolution, faute généralement d'appréhender ce socle de sa doctrine constitutionnelle, est conduite à s'exagérer l'hétérogénéité de ses expériences constitutionnelles successives. Elle tend à commettre deux erreurs principales. La première est de considérer que la Constitution de 1791, telle au surplus que Carré de Malberg l'a lue, est exhaustivement fidèle aux tendances majeures de la Constituante. Or, on le sait, sa rédaction finale — la « révision » de l'été 1791 — a été marquée, sous l'influence du Triumvirat, par un raidissement « conservateur » délibéré encore que modeste du fait des résistances rencontrées à l'Assemblée. Mais ce sursaut provisoire, au profit d'un monarque discrédité, ne pouvait suffire, dans le climat de ces années terribles, à ce que le gros du personnel politique révolutionnaire attribue à un texte proche à certains égards de la constitution de Philadelphie le sens que revêtait cette dernière aux yeux du gros des *Founding Fathers*.

La seconde erreur, dans le débat sur la souveraineté et la représentation, est de penser que deux positions radicalement distinctes s'opposent — celle du courant dominant de la Constituante et celle des futurs Montagnards — là où il est manifeste qu'il faut faire plus de place à la continuité qu'à la rupture : les équipes révolutionnaires successives, après la défaite des Monarchiens, se sont moins opposées sur les principes que sur leur interprétation dans des circonstances politiques données. Personne ne contestait que la souveraineté appartint à la nation-peuple, mais qu'elle dût être exprimée par des représentants, la fidélité de ces derniers aux vœux du pays permettant de concilier inaliénabilité de la possession et indivisibilité de l'exercice. Ce n'est qu'au stade de l'interprétation que surgissaient les difficultés. Fallait-il, tout d'abord, que tous les citoyens participassent à l'électorat ? En 1789, la plupart pensaient que oui puisque l'article 6 de la Déclaration dispose que « tous les

citoyens » ont le « droit de concourir personnellement ou par leurs représentants » à la formation de la loi. Par la suite les limitations, d'ailleurs assez modérées, apportées à l'électorat, la distinction entre citoyens « passifs » et « actifs » semblent — c'est net chez Sieyès — moins le fruit d'un retournement doctrinal que d'une appréciation politique des risques. En d'autres termes, il est douteux que le gros de la Constituante — confiant à l'égard de la technique électorale au point de l'étendre sans discernement à tant de fonctions, y compris ecclésiastiques... — ait exclu définitivement le suffrage universel. Il a simplement voulu le différer dans un pays encore insuffisamment évolué. Seconde question, plus délicate encore : à qui appartiendrait-il de vérifier l'adéquation de l'action des représentants aux vœux des représentés ? Pour ceux que les glissements politiques successifs avaient fait passer de la gauche au centre ou à la droite, il ne faisait guère de doute que seuls les électeurs, sauf circonstances tout à fait exceptionnelles, devraient trancher au terme de mandats d'ailleurs très brefs. Pour les Jacobins — au risque de ruiner l'indivisibilité au nom de l'inaliénabilité et de miner tout constitutionnalisme —, il devait appartenir au peuple, en dehors de toute procédure, de faire valoir ses vœux à tout moment. Pratiquement, il s'agissait de légitimer des foules parisiennes qu'ils encadraient dans leur dénonciation de la corruption représentative et dans leur prétention à incarner le peuple tout entier et à exprimer une volonté générale caractérisée de toute façon non par le nombre de ses partisans mais par la qualité de son contenu au regard des exigences de la vertu. Mais une fois au pouvoir, les Montagnards, identifiés par leur vertu au peuple vrai, vertueux et non corrompu, pourront prétendre assurer la représentation souveraine du peuple, la réconciliation de la souveraineté et de la représentation, et fonder ainsi le « Gouvernement révolutionnaire ».

Seule cette unité assez générale de doctrine sur les fondements du constitutionnalisme permet de comprendre que les techniques constitutionnelles de la Révolution se soient inscrites dans une forme de continuité. Sans doute y a-t-il eu des variations non négligeables sur l'interprétation de ce qu'on appellera pour faire court la « séparation des pouvoirs ». Mais elles furent moindres que des jugements hâtifs ne le suggèrent. Quant à la philosophie politique des trois régimes — en partie manifestée par leurs déclarations des droits — elle a certes évolué. On a le sentiment d'être passé de la citoyenneté garante de l'homme en 1789 — sur un mode plutôt lockien — à la citoyenneté accomplissement de l'homme en 1793 — sur un mode plutôt rousseauiste — puis, après les angoisses de la Terreur,

à la citoyenneté refoulement de la part dangereuse de l'homme en l'an III — sur un mode que l'on pourrait dire peut-être néo-hobbesien. Mais, pour des raisons complexes, tenant notamment à la continuité du « légicentrisme », ces inflexions n'ont pas bouleversé le constitutionnalisme autant qu'elles l'auraient pu.

Et finalement, on pourrait, sans goût excessif pour le paradoxe, poser que dès la Constituante la Révolution fut en quête d'un constitutionnalisme « républicain » correspondant à une doctrine d'ensemble assez cohérente, comportant 11 volets : 1 / Un électorat très large : plus de 60 % des adultes mâles et un suffrage à deux degrés en 1791 ; le suffrage universel direct des hommes en 1793 ; environ 70 % des adultes mâles et un suffrage à deux degrés en l'an III (avec toutefois une rupture alors puisque c'est dans cette trompeuse « universalité des citoyens français » que gît la souveraineté). 2 / Une éligibilité à la députation sans condition particulière en 1791 et en l'an I et avec de simples conditions d'âge en l'an III. 3 / Une chambre unique en 1791 et en 1793 ; le bicaméralisme en l'an III ; mais ce bicaméralisme n'a nullement la signification du bicaméralisme à l'anglaise puisque Cinq-Cents et Anciens sont élus par le même corps électoral et puisque les uns proposent la loi tandis que les autres la votent sans l'amender. 4 / Un mandat parlementaire très bref visant autant à éviter la corruption des élus par l' « Exécutif » que toute dérive ultra-représentative : deux ans en 1791 (renouvelable une fois), un an en l'an I, trois ans en l'an III (non immédiatement renouvelable). 5 / Mais un mandat représentatif au sens technique du terme dans les trois cas. 6 / L'invulnérabilité de la — ou des — chambre(s) à l' « Exécutif » qui ne peut, dans les trois constitutions, la ou les dissoudre. 7 / Une fonction législative et une procédure financière dominées par la ou les chambre(s) dans les trois constitutions avec un veto législatif simplement suspensif dans celle de 1791, une absence d'initiative législative véritable dans les trois cas et l'apparition dans la constitution de l'an I d'un possible référendum abrogatif d'initiative populaire sur toutes les lois, appelé toutefois à être inopérant du fait d'une procédure peu favorable. 8 / L'organe principal de l' « Exécutif » affaibli par tous moyens juridiques et symboliques. Certes, le roi de 1791 est un « représentant », alors que le Conseil exécutif de l'an I se voit refuser cette qualité. Certes, le roi est un alors que le constitutionnalisme républicain de l'an I et de l'an III exige la collégialité de l' « Exécutif », large en l'an I, plus restreinte en l'an III. Certes encore, le roi est durablement installé, alors que le mandat des membres de l' « Exécutif » est borné en l'an I à deux ans et que, s'il

est porté à cinq ans en l'an III, il n'est pas immédiatement renouvelable. Certes enfin, le roi est désigné par la coutume successorale alors que le Conseil exécutif de l'an I est élu par le Corps législatif sur une liste élaborée par les départements et le Directoire exécutif de l'an III choisi par les Anciens sur une liste proposée par les Cinq-Cents. Mais déjà nombre de dispositions de 1791 attestent, en dépit des volontés ultimes du Triumvirat, l'ancrage de l'idée que Robespierre et Saint-Just ne se lassent pas de développer : un peuple n'a d'autre ennemi que son gouvernement... Le roi est d'ailleurs exposé dès 1791 à des cas de déchéance minutieusement précisés ; en l'an I les membres de l' « Exécutif », responsables de l'exécution des lois et appelés à la vigilance envers les abus, peuvent être accusés par le Corps législatif pour prévarication — notion ici largement entendue ; en l'an III, le Directoire peut être mis en accusation devant la Haute Cour par les Cinq-Cents. 9 / Un « Exécutif » réduit pour l'essentiel à la fonction exécutive — avec des prérogatives internationales un peu supérieures en 1791 et en l'an III — et clairement et étroitement subordonné à la loi dès 1791. 10 / Un ministère plus que négligé : nié puisque ses membres ne forment pas un collège et que les ministres de 1791 ou de l'an III comme les « agents en chef de l'administration générale » de l'an I ne sont que des commis vulnérables. 11 / Un « Exécutif » affaibli dans son rôle administratif par la multiplication des emplois administratifs électifs en 1791, puis par l'indépendance fort large de l'administration locale et l'encadrement législatif de l'administration centrale en l'an I comme, dans une large mesure, en l'an III.

*Marier l'Ancien et le Nouveau mais en quelles proportions ?
Le constitutionnalisme « néo-monarchien »*

Le pessimisme néo-hobbesien qui se répand, nous l'avons dit, à partir de l'an III, porte à terme en ses flancs l'expérience consulaire et impériale. Mais celle-ci doit être resituée dans un mouvement plus vaste qui s'étend de Brumaire à Mac-Mahon. « Citoyens, proclament les consuls en soumettant la Constitution de l'an VIII à l'approbation populaire, la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée. Elle est finie. » Comment circonscrire plus lapidairement la grande question des décennies à venir ? Il s'agira d'opérer un dépassement inventif de la contradiction de l'Ancien et du Nouveau, de marier les acquis de la Révolution avec les nécessités supposées éternelles du Pouvoir. Le projet de constitutionnalisme authentiquement « centriste » des monarchies constitutionnelles

— Empire, Restauration, Cent-Jours, monarchie de Juillet, Second Empire — s'articulera, par-delà d'apparentes divergences, autour d'un modèle que l'on pourrait dire sans excès « néo-monarchien ». Ce modèle se caractérise par neuf traits : 1 / Il rappelle plus ou moins explicitement et maintient en gros les droits et libertés de 1789 tout en tolérant des distinctions sociales qui n'ont que les apparences des anciennes inégalités. 2 / Il effectue, au moyen de techniques variées, une ouverture institutionnelle soit démocratique et médiocrement libérale (Premier Empire, Second Empire à ses débuts), soit libérale et médiocrement démocratique (Restauration, monarchie de Juillet), soit mixte (Cent-Jours, Second Empire à la fin). 3 / Il plante un véritable bicaméralisme propre à limiter les embardées de la chambre basse. 4 / Il peaufine peu à peu les implications du régime représentatif ; les mandats sont allongés et renouvelables ; les plébiscites impériaux eux-mêmes, combinés avec le principe dynastique, sont animés par une claire dynamique représentative. 5 / Il s'emploie — pour ancrer un monisme tempéré ou, tout au plus, un dualisme convaincant — à assurer l'incarnation de la continuité de l'Etat par une institution bénéficiant d'un potentiel symbolique important et capable d'invoquer une légitimité spécifique, généralement composite : légitimité à la fois populaire, charismatique et pseudo-traditionnelle pour Napoléon I^{er} ; légitimité tout à la fois historique et religieuse pour les Bourbons ; légitimité en apparence purement constitutionnelle pour Louis-Philippe mais prétendant malgré tout à une dimension pseudo-traditionnelle (débat sur la « quasi-légitimité ») ; légitimité populaire et historique pour Napoléon III. 6 / Conséquemment, il est en mesure d'affirmer bientôt un authentique droit de dissolution. 7 / L'« Exécutif » ne mérite certainement pas, au sein d'un tel modèle, une appellation aussi restrictive, car il bénéficie généralement d'importantes prérogatives irréductibles à la fonction exécutive, notamment législatives dans le cadre d'un « légicentrisme » pour l'essentiel maintenu. 8 / L'institution du ministère fait des progrès pendant la période, mais elle demeure durablement incomprise et entendue sans rigueur pour des raisons complexes tenant cette fois moins à l'inquiétude parlementaire qu'à la volonté du chef de l'Etat de gouverner. 9 / La capacité d'intervention administrative de l'« Exécutif » devient très importante dans le cadre d'un système établi par le Consulat et appelé à subsister.

De telles synthèses avaient tout pour durer. La monarchie limitée, plus ou moins libérale, plus ou moins démocratique, jamais vraiment parlementaire, n'allait-elle pas être le régime dominant de l'Europe

continentale jusqu'en 1918 ? Mais justement, la France n'était pas l'Europe. Elle avait un autre passé. Une autre mémoire — celle de la Révolution — travaillait une partie de sa population. Une synthèse qui devait intégrer un ingrédient de cette sorte n'était pas d'une réalisation aisée et c'est pourquoi l'on voyait se succéder des régimes qui s'attelaient à la même difficulté sans parvenir à la résoudre.

Une synthèse au second degré :
le « parlementarisme à la française »

Enfin, le régime qui sera celui de la France pour près d'un siècle va esquisser une nouvelle synthèse, non pas entre l'Ancien et le Nouveau, mais entre la synthèse de l'Ancien et du Nouveau imaginée pendant deux tiers de siècle et l'esprit constitutionnel de la Révolution. Une telle synthèse au second degré, ébauchée sous la Seconde République — fort maladroitement du fait des tensions qui animent le travail constituant — peut être réalisée sous la III^e République de façon séquentielle, en s'inscrivant dans le temps. Les lois constitutionnelles de 1875 en effet, charte d'attente pour une possible restauration monarchique mais d'inspiration clairement libérale, livrent une nouvelle mouture du modèle « néo-monarchien », mouture modernisée sans doute — et faisant signe cette fois vers un parlementarisme authentique — mais pourtant clairement conforme dans son exaltation — certes illusoire — du chef de l'Etat et sa large ignorance du ministère. Mais cette coquille constitutionnelle est bientôt investie par des républicains plus ou moins nostalgiques, au moins en paroles, du constitutionnalisme révolutionnaire. La crise du 16 mai 1877 voit en effet la défaite d'un Mac-Mahon qui arguë d'un dualisme sans fondements solides ni dans les représentations de l'opinion, ni à bien y réfléchir dans les agencements constitutionnels. Le vieux maréchal se réclame de « la France » envers laquelle il prétend avoir « une responsabilité » et de laquelle il estime en conséquence tirer une légitimité propre (lettre du 16 mai). Le 15 août, Gambetta se croit en mesure de démolir une telle fiction et d'invoquer, lui, les « Français » identifiés à la France, à l'appui d'un monisme sans faille : « Quand la seule autorité devant laquelle il faut que tous s'inclinent aura prononcé, ne croyez pas que personne soit de taille à lui tenir tête. Ne croyez pas que quand ces millions de Français (...) auront parlé, il y ait personne (...) qui puisse résister (...). Quand la France aura fait entendre sa voix souveraine (...), il faudra se soumettre ou se démettre. » Et en

février 1879, après la démission finale de Mac-Mahon, c'est significativement ce Grévy qui s'était opposé en 1848 à une présidence forte et dotée par le suffrage universel d'une légitimité propre qui, devenu Président de la République, sera en mesure de promettre de n'entrer « jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels », comme si la chambre des députés avait été l'organe authentique et exclusif de la volonté du peuple.

Le modèle « néo-monarchien » a porté ses fruits. Les républicains ont fini par s'accommoder de ses acquis, notamment le régime purement représentatif avec toutes ses conséquences et le bicaméralisme le plus authentique. Pour le reste — les prérogatives présidentielles notamment — il suffira de le vider de son contenu ou au moins de le subordonner à la prépondérance des chambres. Le conflit de la souveraineté et de la représentation, qui avait dévoré la Révolution, n'est pas oublié. Mais il n'est plus guère invoqué que par les révisionnistes de droite ou de gauche, avec un écho durablement assourdi après l'échec du boulangisme et jusqu'aux années trente. L'apaisement progressif des passions révolutionnaires permet à la doctrine représentative de jouer pleinement, comme autrefois en Angleterre, son rôle d'arme à double détente. En affirmant que le pouvoir gît dans le pays, on en dépossède l'« Exécutif » mais, dans le même temps, le pays, dont la souveraineté théorique est affirmée, en est spolié par la substitution représentative des parlementaires. La double tradition française — néo-monarchienne et révolutionnaire — d'hostilité à un ministère digne de ce nom, confortée par la configuration du système partisan, entrave en revanche, à la différence de ce qui s'est passé outre-Manche, la naissance d'un véritable gouvernement de Cabinet. Bref, à l'exception de la parenthèse de Vichy, la représentation souveraine du peuple par le Parlement — ce qu'on appelle parfois la « souveraineté parlementaire » — est en mesure, pour le plus grand profit d'un « légicentrisme » désormais traditionnel, de se maintenir, après codification constitutionnelle et léger infléchissement en 1946, jusqu'en 1958.

Le grand retour des Monarchiens

Dans la dynamique de notre histoire constitutionnelle, on comprendra ainsi la V^e République comme un retour à une synthèse de type « néo-monarchien », ce que pressentent les auteurs qui parlent d'une « monarchie républicaine ». Certes, du point de vue des représentations juridiques, l'apport le plus décisif du présent régime aura été de manifester, sans que ses auteurs l'aient vraiment

prévu en 1958, une intelligence plus haute de la juridicité du fait de l'œuvre en cours du Conseil constitutionnel. Mais cette rupture avec notre tradition « légicentriste », à l'heure où la plupart des lois ne sont pas d'origine parlementaire et où le clivage pertinent est davantage celui qui passe entre les mouvances politiques qu'entre les organes de l'Etat, amoindrit la loi sans conforter à proprement parler l'« Exécutif ». En revanche, du point de vue des agencements, il est patent, en dépit des divergences d'appréciations de ceux qui ont marqué la rédaction de la Constitution, que la signification de celle-ci est celle d'une nouvelle tentative « néo-monarchienne » ancrée dans une longue contestation du « parlementarisme à la française ».

Les vues du général de Gaulle sont ici particulièrement éclairantes. Dans son allocution du 30 mai 1968, ne s'affirmait-il pas « le détenteur de la légitimité nationale et républicaine » ? N'invoquait-il pas à son bénéfice la légitimité de l'histoire, c'est-à-dire celle du 18 juin 1940, autant que celle des urnes ? Ne lui arrivait-il pas d'opposer la continuité de l'Etat et les mouvements de l'opinion, tout en essayant de les conjoindre par sa pratique plébiscitaire ? Ne prétendait-il pas assumer l'ensemble de l'héritage, tout à la fois monarchique et républicain, de la France ? Et la motivation principale à ses yeux de l'adoption de la technique du suffrage universel direct pour l'élection du Président de la République n'était-elle pas la volonté de donner la possibilité à des successeurs ne jouissant pas de la légitimité propre qu'il se reconnaissait de bénéficier malgré tout d'une légitimité spécifique ?

L'ensemble des techniques constitutionnelles de la Ve reflète par ailleurs, en dépit du caractère très contemporain de certaines d'entre elles, la volonté du Constituant d'assurer moins la démocratisation de la vie politique qu'un renversement du rapport de forces au sein de la représentation, fût-ce au moyen d'instruments jugés démocratiques, mais le cas échéant par la réhabilitation de méthodes plutôt conservatrices (ainsi la restauration d'un bicaméralisme plus authentique que sous la IV^e, même si sa géométrie variable trahit sa véritable signification). Il n'est pas jusqu'au statut du Gouvernement — ambigu dans la constitution et rendu plus incertain encore par la configuration de forces qu'autorise le fait majoritaire à la française en dehors des périodes de « cohabitation » — qui n'assure l'actualisation d'une décidément très vieille histoire.

Le consensus sur de telles institutions, depuis qu'un président de gauche en a pleinement assumé les virtualités les plus improbables au regard des traditions constitutionnelles de sa famille politique — de la dissolution au projet de référendum en passant par l'affir-

mation de sa légitimité propre pendant la « cohabitation » —, nous dit bien, ici aussi, que la Révolution est finie. Mortes sont les craintes mais morts aussi les espoirs — souvent chimériques mais générateurs pourtant de belles choses —, sans qu'il soit facile aujourd'hui d'évaluer si le prix que coûtera un tel affaissement sera compensé par les avantages de la normalisation d'une démocratie singulière. Quoi qu'il en soit, quel ironique bicentenaire que celui qui verra un président ami de *toute* la Révolution la commémorer dans un costume qui ressemble furieusement à celui qu'aurait taillé Mounier s'il avait été notre contemporain !

RÉSUMÉ. — *Le terrain du débat doctrinal français, balisé par le moment révolutionnaire, a vu éclore trois grandes doctrines constitutionnelles, typifiées ici sous les appellations « révolutionnaire », « monarchienne » et « parlementaire à la française ». L'enchaînement historique de ces doctrines est doté de sens.*

*Les expériences étrangères
et la première constitution française*

Jamais constituants n'eurent autant à l'esprit les modèles étrangers que les membres de la première assemblée révolutionnaire.

La référence s'imposait d'emblée. L'idée même de constitution, en 1789, s'est forgée simultanément à la construction du concept d'Ancien Régime. Le 4 août a détruit, outre le régime féodal, les structures essentielles de l'ancienne société. Le 26, la Déclaration des droits opère une recomposition politique, non pas sur l'héritage du temps, mais sur des grands principes : souveraineté nationale, loi, séparation des pouvoirs. Il est dès lors clair que la constitution va être édifiée sur la négation du passé monarchique. Qu'on opte pour un rejet ou le maintien de la monarchie, l'histoire de la France est muette, sauf à voir, à l'instar de Mably, dans la nation de Charlemagne une première expérience de la démocratie... Le silence de la tradition nationale contraint à chercher ailleurs l'inspiration.

Forts de leur solide culture classique, les représentants ne pouvaient que songer aux républiques grecque et romaine. L'Antiquité a les vertus d'un commencement. Voilà qui est fort stimulant alors qu'on entreprend la régénération de l'homme en l'élevant à la dignité citoyenne. Robespierre s'y réfère en exaltant la probité du législateur spartiate. On pouvait tout aussi bien y trouver matière à critiques, tel Mounier qui l'évoque à l'appui de sa condamnation de la démocratie. De toute façon, le modèle pâtit de son éloignement qui le rend malaisément opératoire, au même titre que les principes philosophiques, en raison de leur abstraction.

En revanche, deux expériences étrangères pouvaient servir de guide aux législateurs révolutionnaires : la monarchie anglaise et la république américaine. Ils ne se sont pas fait faute d'y recourir sans cesse. La première a joui, au milieu du XVIII^e siècle, d'un fort crédit

chez tous les libéraux. Le système de la balance des pouvoirs n'en fait-il pas la patrie de la liberté politique ? Cet équilibre procédant de l'histoire, la constitution d'Angleterre devient une référence privilégiée pour ceux qui aspirent à réaliser en France un compromis entre la liberté et l'autorité royale. Cependant le lien entre l'Angleterre et la liberté s'est bientôt distendu, comme en témoignent les critiques de Paine, puis de Livingston. Un nouveau modèle est né : les Etats-Unis d'Amérique. Là, comme le dit Pétion, « les préjugés ont le moins étouffé la raison et les lumières ».

Voilà une appréciation qui condense ce qui sépare mais aussi ce qui rapproche les Etats-Unis de l'Angleterre. Sur le premier registre, la différence est autant philosophique que politique. L'Amérique est avant tout une nouvelle origine de l'humanité. Elle opère une renaissance de l'homme européen en l'appelant à instituer, dans le nouveau monde, une société sur le fondement de la raison. Concrétisation des théories du vieux continent et, en retour, source d'inspiration privilégiée de la Déclaration de 1789, l'Amérique innove par ailleurs sur le terrain politique, en abandonnant la monarchie anglaise pour s'organiser républicainement. L'Angleterre avait certes pratiqué la République au xvii^e siècle, mais de façon éphémère et brutale. En adoptant ce régime, les Américains dotent au contraire durablement l'arsenal constitutionnel d'un véritable laboratoire de réflexion, d'autant plus précieux qu'il débouche sur la production de nombreux textes, des constitutions des Etats jusqu'à la constitution fédérale de 1787. Ces caractères expliquent la fascination exercée par les Etats-Unis sur l'esprit de nombreux constituants.

Ce modèle perd néanmoins en cohérence ce qu'il gagne en intensité. Les Etats-Unis n'ont pas bâti leurs institutions politiques sur le mode d'une rupture avec la mère patrie. Ils ont tenté de réaliser une synthèse entre l'histoire et la raison. L'élaboration constitutionnelle américaine s'est essentiellement voulue un retour aux principes authentiques de la constitution anglaise, aux normes définies par les whigs. Cette volonté, confirmée par l'influence des écrits de Montesquieu et de Blackstone outre-Atlantique, indique que, pas plus que l'Angleterre, les Etats-Unis n'ont d'Ancien Régime. Cette différence capitale, entre la France et les expériences susceptibles de l'inspirer, ne rendait-elle pas d'emblée leur exploitation problématique ?

L'analyse des premiers débats constitutionnels offre la réponse à la question¹. On peut y observer la succession de deux phases

1. Les citations proviennent des *Archives parlementaires* : t. VIII pour la première partie de cet article ; t. IX, XIX, XXIII, XXVI, XXIX, XXX pour la seconde.

séparées par l'adoption, début septembre 1789, de l'unité du corps législatif et du veto suspensif. Avant cette date, les références à l'étranger sont commandées par l'impuissance où sont les constituants à découvrir dans l'histoire nationale de quoi les orienter dans leur entreprise. Passé ce moment, le recours aux exemples extérieurs ne sert plus de fil conducteur ; tout en la parant de nouveaux habits, les auteurs de la première de nos constitutions ont renoué, pour l'essentiel avec la conception traditionnelle du pouvoir en France : celle de l'absolutisme.

I. — DES RÉFÉRENCES INÉLUCTABLES

Dans les jours qui suivent l'adoption de la Déclaration des droits s'engagent, à l'Assemblée nationale, des débats fondamentaux sur la constitution politique de la France. Ces discussions, qui portent sur la sanction royale et l'organisation du Corps législatif, n'ignorent pas l'exemple américain, mais elles révèlent surtout une présence massive du modèle anglais. Il est vrai que le premier Comité de constitution, composé en majorité de monarchiens, ne pouvait qu'être séduit par la constitution britannique.

Cette sympathie pour les institutions d'outre-Manche est nettement attestée par trois textes : les *Considérations sur les gouvernements et principalement sur celui qui convient à la France*, de Mounier, président du Comité, en date du 12 août ; le rapport de Lally-Tollendal sur *l'organisation du Corps législatif*, présenté à l'Assemblée le 31 août ; enfin, les *Principes du Gouvernement français*, énoncés ce même jour par Mounier. Sur cette base, l'adoption de la Chambre unique et du veto suspensif nécessitait une critique préalable du modèle anglais.

I / *L'amalgame des références anglaise et américaine*

Le projet monarchien ne se limite pas à vanter les vertus du modèle anglais. Il s'efforce d'utiliser dans le même dessein le prestige de l'exemple américain.

— La valeur pédagogique de la constitution britannique détermine son importance. Aux yeux de Mounier et de Lally-Tollendal, l'inexpérience politique des Français contraste en effet singulièrement avec les siècles de méditations et d'expériences qui ont fait du peuple anglais celui qui entend le mieux la science du Gouvernement. Cela admis, comment organiser avec quelque perfection

un Gouvernement monarchique sans se rapprocher des principes de celui des Anglais ? Fondée sur la sûreté de la tradition, la constitution anglaise réalise un système représentatif. Or, selon Mounier, « la représentation du peuple, malgré tous les sophismes des admirateurs outrés des Grecs et des Romains (dont évidemment Rousseau), est véritablement la plus belle, la plus heureuse de toutes les institutions politiques ». D'ailleurs, la démocratie, que les Anciens étaient autorisés à pratiquer grâce à la taille réduite de leurs Etats, n'était-elle pas réservée à une élite ? Le contre-exemple de l'Antiquité permet encore de louer une autre invention britannique, la balance des pouvoirs, garantie de la liberté politique anglaise vantée par Delolme.

Sur la foi de cette expérience, l'équilibre politique suppose le maintien des prérogatives royales et le bicamérisme. Non seulement le monarque, inviolable et sacré, exercera seul le pouvoir exécutif, mais il sera aussi une portion intégrante du pouvoir législatif. De cet impératif découle la nécessité d'un veto absolu. Sa formule même, exprimée par l'article 73 des *Principes du Gouvernement français*, énoncés le 31 août par Mounier, est empruntée à l'Angleterre : « Sa Majesté examinera. » Cherchant à rassurer les adversaires de cette prérogative, dont beaucoup pensent qu'elle risque de favoriser un retour à l'Ancien Régime, Lally-Tollendal souligne que le monarque anglais ne l'a utilisée qu'une seule fois depuis un siècle. C'est à l'action modératrice exercée par chacune des Chambres envers son homologue que l'on doit cet heureux résultat. Si l'initiative des lois de subsides appartient à la Chambre basse, à l'instar des Communes, le consentement de la Deuxième Chambre n'en demeure pas moins nécessaire pour tout projet de loi. De plus, la procédure législative, nécessitant trois lectures devant chaque Chambre, écarte une éventuelle ardeur intempestive.

Pour décidément éviter tout débordement, le roi se voit attribuer le droit de proroger les Chambres. Si les représentants étaient constamment assemblés, ne risqueraient-ils pas d'empiéter sur le pouvoir exécutif ? Dans un même souci, il convient d'accorder au monarque le droit de dissoudre la Chambre basse et d'ordonner une nouvelle élection. C'est là « l'unique moyen qui, dans les temps de troubles, est propre à garantir le trône des efforts d'un parti d'ambitieux ou de mécontents » (Mounier). Le Corps législatif n'est cependant pas dépourvu de tout moyen d'action. La Chambre basse peut ainsi mettre en jeu la responsabilité pénale des ministres, ceux-ci étant alors jugés par la Chambre haute selon la procédure de l'*impeachment*.

Il est à ce propos intéressant de relever que les monarchiens ne retiennent pas de l'Angleterre la responsabilité politique des ministres, alors que plusieurs exemples y attestent déjà de son fonctionnement. On a argué de leur culture avant tout livresque. Il est vrai que si Blackstone, ni Delolme, n'étudient le mécanisme ministériel, mais il importe de souligner qu'il n'est pas ignoré de... Mounier. Dès le mois de juillet, l'ancien avocat dauphinois déclare que « refuser sa confiance à un ministre, à qui le roi a donné la sienne, serait de la part de l'Assemblée nationale, une manière indirecte d'obliger le roi à le renvoyer ». « C'est là, conclut-il, un des plus grands abus du Parlement d'Angleterre. » Notons au passage que c'est la volonté de préserver l'autorité du roi, bien plus que le désir d'établir un cloisonnement rigoureux entre les pouvoirs, qui justifie cet écart par rapport à la constitution britannique.

Quoi qu'il en soit, cette attitude démontre que la séduction exercée par l'Angleterre n'emporte pas nécessairement une adhésion totale. Même s'il cherche à minimiser les défauts de ce système de référence, Mounier ne manque pas de dénoncer la vénalité et la corruption qui y sévissent. Il critique d'ailleurs ouvertement l'inégalité de la représentation et le droit royal de créer des pairs en nombre indéterminé. A cet égard, le projet du premier Comité ne peut évidemment négliger les idées nouvelles. C'est pourquoi la pairie, malgré ses vertus, est rejetée. La durée de la législature est réduite, en vue de doter les représentants d'une légitimité incontestable. Aussi la Chambre des représentants est-elle désignée pour trois ans, alors que le mandat législatif est aux Communes anglaises de sept ans, depuis le Septennial Act de 1715. Les sénateurs doivent, quant à eux, être élus pour six ans comme leurs homonymes américains. Ces deux Chambres se réuniront par ailleurs de plein droit sans lettres de convocation du roi, traduction du principe de permanence du Corps législatif.

Autant de traits qui, en éloignant le projet monarchien de la constitution britannique, le rapprochaient de la constitution américaine. Cette attraction ne devait pas néanmoins se réaliser sans nuances.

— La référence aux institutions américaines n'intervient qu'après une mise au point, à laquelle s'attache rapidement Mounier : « Supposer que l'Assemblée nationale représente une nation sans monarque, une société naissante, est vraiment une supposition absurde... On ne peut sans doute comparer cette Convention à celle qu'établirent les Anglo-Américains lors de l'insurrection contre l'Angleterre. Ce peuple avait brisé tous les liens qui l'attachaient à la Grande-Bretagne ; il était rentré dans son indépendance naturelle ; il n'avait

aucun pouvoir à maintenir ; il avait, pour ainsi dire, tout à créer. »

Sur le même registre, Lally-Tollendal poursuit : « Nous ne prétendons point établir une comparaison entre la France et les Etats-Unis d'Amérique. Nous savons que ce serait faire un étrange abus de raisonnement et de la parole, que de vouloir assimiler deux peuples et deux positions aussi dissemblables. D'un côté, une république fédérative formée de treize républiques naissantes dans un monde nouveau, trois millions d'habitants...; de l'autre, une monarchie antique dans le vieux monde ; vingt-six millions d'habitants. »

On comprend aisément la gêne des monarchiens à l'égard du modèle républicain américain, mais force est de constater qu'il ne constitue pas pour autant un obstacle insurmontable. En effet, cette particularité des Etats-Unis tient principalement à la faiblesse de leur population. C'est le même motif qui autorise l'organisation fédérative outre-Atlantique. Cette structure étatique n'est d'ailleurs pas perçue par eux comme une menace pour l'unité, mais comme nuisible à la force du pouvoir exécutif. Celui-ci obtient rarement assez d'autorité pour faire observer les lois dans les divers Etats, d'où la nécessité de maintenir, dans un pays alors très peuplé tel que la France, une monarchie héréditaire. « On ne voit pas, prétend Mounier, que presque tous les Etats-Unis de l'Amérique ont calqué leur Gouvernement sur celui d'Angleterre, avec des changements que la faiblesse de leur population a pu autoriser. »

La référence américaine est donc valable et pas seulement sur un plan intellectuel. On espère concrètement qu'elle captera des sympathies à gauche. Cela dit, son utilisation par les monarchiens se veut sélective. Elle est orientée en vue de réhabiliter par son prestige la constitution anglaise, dont le nombre des admirateurs a considérablement diminué, au dire de Mounier lui-même.

L'exemple américain revêt, dans cette fonction, une double utilité. D'une part, il confirme les mérites d'institutions britanniques qui, si elles demeurent l'objet de discussions quant à leurs modalités d'organisation, sont admises sur le principe. Tel est le cas du système représentatif et de la séparation des pouvoirs, respectivement consacrés par les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits. Il convient certes de remarquer que, sur ce dernier point, un chemin important reste à parcourir entre la proclamation du principe et sa réalisation. Il est possible d'en juger par la terminologie flottante de Lally-Tollendal, lorsqu'il remarque que les Etats-Unis ont presque tous adopté les « trois pouvoirs, dans leur Chambre des représentants, leur Sénat et leur gouverneur ». Quoi qu'il en soit, il reste acquis, et c'est l'essentiel pour l'instant, que les Etats-Unis n'ont pas établi

l'unité du pouvoir. N'est-ce pas là une démonstration invincible de la nécessité de suivre l'exemple anglais ? Pour en convaincre ses auditeurs, Lally n'hésite pas à citer, aux côtés de Blackstone, John Adams et à critiquer son « injuste censeur », Livingston.

D'autre part, l'Amérique fournit un argument majeur dans les débats ayant trait à des institutions qui restent en suspens. Il en est ainsi de l'organisation du Corps législatif. L'exemple de la Pennsylvanie qui, à l'instigation de Franklin, a institué une Chambre unique, gêne à l'évidence les monarchiens, ardents partisans du bicamérisme. Mais les Pennsylvaniens n'ont-ils pas, depuis, pris conscience que deux Chambres valaient mieux qu'une, et que leur constitution avait été dirigée « par des idées trop abstraites et trop métaphysiques » ? (Mounier). Hormis cette exception, de surcroît simplement provisoire, le bicamérisme s'impose en Amérique et il constitue, dans la logique monarchienne, une source doublement valable : d'abord, parce que, sur les points essentiels — recrutement censitaire, procédure législative, *impeachment*, rôle modérateur de la Deuxième Chambre —, il s'inspire de l'Angleterre ; ensuite, dans la mesure où il se révèle conforme aux idées nouvelles en abolissant le caractère héréditaire de la Chambre haute et en améliorant le système de sélection de la Chambre basse. Cette influence est si nette que la désignation des Chambres est empruntée aux Etats-Unis. Si le nom de Sénat pouvait choquer, car il rappelle des corps aristocratiques, « on devrait considérer, souligne Mounier, que le Sénat d'Athènes et ceux des Américains ont ennobli cette dénomination ».

Il reste que, sur un point cardinal, le veto, la constitution américaine se détache de l'Angleterre en n'attribuant au président qu'un veto suspensif. Cette solution, avant d'être adoptée par la Convention de Philadelphie, avait été pratiquée par les Etats de New York et du Massachusetts. Loin de taire l'institution, le discours monarchien se replace sur le terrain des différences et use d'une argumentation *a fortiori*. Comment ne pas doter le roi d'un pouvoir supérieur à celui du président américain, lorsqu'on sait qu'« avec nos mœurs et notre position, son Gouvernement serait depuis longtemps anéanti » ? C'est là une des rares allusions au veto américain.

L'extrême discrétion des travaux constitutionnels à cet égard a de quoi surprendre. N'est-ce donc pas pour un veto suspensif, il est vrai plus rigide que son homologue américain, que l'Assemblée constituante opte finalement ? Au-delà de la spécificité des situations, la logique monarchienne d'attraction de la référence américaine dans le cadre britannique requérait une critique avant tout axée sur le modèle anglais.

2 / *Les critiques du modèle anglais*

Rousseau avait dit que le peuple anglais n'était libre que pendant l'élection de son Parlement, et que l'usage qu'il faisait alors de la liberté méritait bien qu'il la perdît. Un tel renversement de perspective impliquait qu'on traitât sans ménagement les panégyristes de la constitution anglaise. Le ton employé par Lanjuinais, ancien professeur de droit canon à la Faculté de Rennes, est en l'espèce significatif. Il s'en prend tant à « l'inconséquent Dclolme, ce Montesquieu qui n'a pas su se soustraire aux préjugés de sa robe », qu'à Adams, « ce Don Quichotte de noblesse, précepteur corrompu d'un grand seigneur ». De façon plus générale, il n'apparaissait pas souhaitable à nombre de constituants d'appliquer à la France révolutionnaire une constitution qui respirait l'Ancien Régime, une constitution faite pour « un peuple gouverné par les intendants, les commandants militaires, les financiers » (Lameth).

Une telle conviction débouchait logiquement sur une accentuation des vices du régime britannique, trop discrètement évoqués par les monarchiens au goût des patriotes ; mais elle entraînait surtout le rejet de ce que la majorité du premier Comité considérait de plus positif dans le modèle anglais : la Chambre haute et le veto absolu.

Déjà énoncées par Sieyès dans *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?*, les tares de la constitution anglaise se voient très nettement précisées. Défaut majeur des institutions britanniques, la corruption vicie les élections. Les parlementaires achètent les suffrages (Salles, La Rochefoucauld, Grégoire). Ils se vendent ensuite à la Cour (Grégoire). Il en va de même de la Chambre des Lords (Pétion). Car la corruption est aussi le fait des ministres. Dans le style qui lui est propre, Lanjuinais note qu'« en Angleterre, tout est si mal que les ministres gouvernent plus par l'or, l'argent et la faveur qu'avec les talents ». A ce sombre constat, il faut ajouter l'inégalité criante de la représentation à la Chambre des Communes : 5 700 personnes choisissent la moitié des Communes ; sur 52 comtés, 12 ne désignent qu'un représentant ; enfin, Birmingham et Manchester n'en envoient aucun, alors que de simples hameaux en fournissent deux (Grégoire)...

— La critique du modèle anglais ne produit cependant pas des conséquences exclusivement négatives. Son rejet même contribue à façonner le discours constituant sur les institutions dont il convient de doter la France.

Dès le début de la discussion sur le projet du premier Comité, une étroite relation s'établit entre permanence, structure du Corps légis-

latif et sanction royale. Le veto ne se justifie, en effet, que si l'Assemblée est permanente. En outre, sa nature dépend de la structure du Corps législatif. Si l'accord se réalise facilement avec le premier élément du triptyque, jugé indispensable pour éviter un retour de l'arbitraire, il n'en va pas de même des deux autres. Il est vrai qu'ils engagent la nature du futur régime. Mounier avait lucidement constaté que, sans veto absolu, le Gouvernement ne serait plus monarchique, mais républicain.

Les discussions qui mènent à l'adoption du monocamérisme révèlent que la pensée constituante se structure par rapport aux modèles américain et anglais. L'exemple des Etats-Unis ne soulève pas, à vrai dire, de difficulté majeure, en raison de la différence des situations. Il est écarté pour trois motifs. En premier lieu, le Sénat américain a pour fonction de représenter des entités territoriales. Cette idée, que reprend Mounier lorsqu'il suggère d'instituer des sénateurs élus par des administrations provinciales, a peu de chances d'aboutir alors qu'on s'efforce d'effacer les particularismes locaux. En deuxième lieu, il n'y a pas en Amérique de pouvoir royal. Sans doute un Sénat peut-il dans ce cas être utile, pour parvenir à une « plus sage maturité des délibérations », mais ses membres ne sont alors que « des sénateurs à rubans et à médailles », remarque Lanjuinais..., futur pair de France sous Louis XVIII. Enfin, il n'y a pas en Amérique d'aristocratie. Une Chambre haute, en France, dit Lanjuinais, n'élèverait-elle pas, « sur les ruines de cette noblesse, qui maintenant n'est plus ce qu'elle peut et ce qu'elle doit être..., le plus monstrueux monument d'aristocratie » ?

Si la spécificité du contexte français interdit donc d'utiliser le modèle américain, la question est en revanche plus délicate vis-à-vis de l'Angleterre monarchique. De plus, la pairie n'y constitue-t-elle pas une aristocratie ? Tout en admettant qu'une telle institution ne peut être retenue en France, Mounier s'attache à répondre par la négative : « Les membres de la Chambre des pairs n'ont aucun rapport avec ce que nous appelons un ordre de noblesse : leur famille ne forme pas une classe distincte et séparée des autres citoyens. » La critique se devait d'être convaincante.

Reprenant au départ une idée exprimée par Sieyès, dans sa célèbre brochure de janvier, Rabaut Saint-Etienne nous livre sur l'Angleterre l'analyse la plus percutante. Il ne nie pas que les Anglais aient tiré, pour leur liberté, de grands avantages de l'équilibre des pouvoirs, mais quelle est l'origine du bicamérisme outre-Manche ? Les Chambres n'y sont pas le fruit de l'intérêt général ou d'une volonté de rendre la législation meilleure. Elles sont le résultat d'un « accommodement

des intérêts des grands avec ceux des communes ». La division du pouvoir législatif traduit ainsi une division sociale. Quel serait alors en France l'intérêt d'une importation de ce style, sinon de faire revivre la division de la société en ordres ? Il est par ailleurs exclu de scinder le pouvoir législatif, car il n'y a pas deux souverains. La volonté de la nation ne peut qu'être une. Cette logique débouchant nécessairement sur une subordination du pouvoir exécutif : « Je n'aime pas qu'on dise que le roi est le représentant continu de la nation. » La représentation n'est-elle pas, « de tous les pouvoirs confiés, celui qui peut le moins être héréditaire » ?

Crainte de l'aristocratie et suspicion à l'égard du pouvoir exécutif fondent également le rejet du veto absolu britannique.

Outre qu'il favorise l'inertie législative (Lanjuinais) et est impuissant à juguler la corruption (Salles), le veto absolu ne remettrait-il pas en cause la liberté ? « Notre condition, estime de Castellane, serait pire qu'il y a un an. L'on ne verrait plus en France qu'un sultan, des vizirs, des pachas, des esclaves... L'on nous cite l'exemple de l'Angleterre, ne copions pas jusqu'à ses erreurs. » Cet argument, sous forme moins imagée ou moins explicite, fleurit chez tous les adversaires du veto anglais, qu'ils se montrent, comme Salles ou Rabaut Saint-Etienne, favorables à un veto suspensif, parfois conçu comme un appel au peuple, ou hostiles à toute forme de veto. C'est logiquement chez ces derniers que la critique est la plus acérée. Elle se développe à la fois sur le terrain social et politique.

Pour Lanjuinais, le veto est une réminiscence de la féodalité, du veto des ordres. Les cahiers de la noblesse et du clergé ont admis son principe parce qu'il évoquait confusément pour eux le seul moyen de défendre leurs privilèges. La disparition du veto des ordres implique le rejet du veto royal : « point de veto, point d'aristocratie ». Sieyès fonde quant à lui l'inutilité du veto en France sur la différence des constitutions anglaise et française. « En Angleterre, observe-t-il, on n'a point distingué le pouvoir constituant du pouvoir législatif ; de sorte que le parlement britannique, illimité dans ses opérations, pourrait attaquer la prérogative royale, si celle-ci n'était armée du veto et du droit de dissoudre le parlement. Ce danger est impossible en France. » L'Assemblée, unique selon le vœu de Sieyès, établie par la constitution, ne pourrait en effet modifier celle-ci, cette tâche étant réservée à une Convention. La rigidité de la constitution, inspirée tant des théories du droit naturel que du récent précédent américain, assurerait-elle pour autant en France un équilibre entre le roi et la Chambre ? Rien n'était moins certain puisque les constituants, monarchiens compris, n'entendaient pas lui accorder un

veto en matière constitutionnelle, négation claire s'il en était de la souveraineté royale.

Suprématie de la constitution, négation du veto absolu, condamnation du droit de dissolution — cette dernière question n'est d'ailleurs pas distincte de la précédente dans l'esprit de nombreux députés, ce qui explique qu'elle ne fasse pas l'objet d'un débat spécifique : la référence américaine se retourne ici contre la constitution anglaise, même si ce n'est que tacitement. Le procédé est explicite chez Delandine, opposé, comme Sieyès, au veto, de quelque forme qu'il soit : « Pour balancer l'exemple de l'Angleterre que l'on nous oppose, j'en citerai un autre ; c'est celui de la Virginie : dans sa constitution de 1776, elle a refusé la sanction royale. Faisons autant qu'elle et faisons plus que l'Angleterre ne fait pour elle-même. »

D'ailleurs, la France n'a-t-elle pas sur l'Angleterre le précieux avantage de pouvoir ordonner en même temps toutes les parties de sa constitution (Lameth) ? « M. Delolme, et d'autres écrivains qui ont tant préconisé la constitution anglaise, constate Grégoire, auraient dû la citer non comme la meilleure possible, mais comme une des meilleures existantes. C'est l'opinion qu'en aura bientôt l'Europe entière, lorsque les Français auront achevé la leur. »

Septembre 1789 consacre la défaite des monarchiens et de la constitution anglaise. Avec le veto suspensif et, surtout, l'unité du Corps législatif, l'essentiel de la révolution constitutionnelle est acquis. Il n'est plus question désormais de constituer la France à l'anglaise. Seules les institutions judiciaires britanniques, au demeurant reprises par les Etats-Unis, continuent à exercer une influence. Sur le plan politique, la France affirme son originalité par rapport aux expériences des autres nations.

II. — L'IRRÉSISTIBLE PRÉVALENCE DE LA TRADITION NATIONALE

Le 29 septembre, Target rappelait les points acquis, au nom du nouveau comité constitué le 15. Presque tous « les droits de l'homme en société » étaient regroupés en 19 articles, destinés à être soumis à l'« accession » du roi. Le recours à l'inspiration étrangère était hors de saison. Pourtant, l'invocation des expériences politiques, anglaise et américaine, persiste dans les débats.

1 / *La persistance des références anglaise et américaine*

Quoique ces références enregistrent une moindre fréquence, elles opèrent principalement sur le même mode quant aux critiques du

modèle anglais. On observe également, mais non sans quelque innovation, une utilisation simultanée de l'Angleterre et des Etats-Unis.

— Les vertus négatives de l'Angleterre font quasiment l'unanimité, qu'il s'agisse de condamner le despotisme ministériel ou la corruption électorale. En novembre 1789, Mirabeau, pour qui le refus de la prise en compte de la constitution anglaise ne vaut guère mieux que l'abandon de la boussole sous le prétexte que sa découverte est due au hasard, se fonde sur l'exemple de l'Angleterre pour réclamer, à titre provisoire, un droit d'entrée des ministres à l'Assemblée. Une véritable salve de critiques à l'encontre du despotisme ministériel lui fait écho.

Les rois et les nations ont-ils de pires ennemis que les ministres ? Le *stamp-act*, la scandaleuse affaire Wilkes, la conduite du ministère anglais pendant la guerre d'Amérique ne suffisent-ils pas à démontrer leur nocivité ? Leur présence aux Communes en dégrade les délibérations. « Plus puissants que le roi, dont le veto ne peut qu'empêcher les lois d'exister, ils jouiront de la faculté de faire passer les mauvaises » (Blin). Ils savent, en effet, en distribuant les postes, s'entourer d'une armée à leurs gages (Noailles). « La présence d'un ministre, résume Pétion, n'est bonne que pour la corruption. » Il n'est pas jusqu'à leur talent oratoire qui ne soit redouté, car il leur permet d'entraîner tous ceux qu'ils n'ont pu corrompre.

Seul, le jour de l'adoption de l'article 10 de la section consacrée aux relations du Corps législatif avec le roi, le 15 août 1791, Barnave, dont Varennes a modéré l'ardeur révolutionnaire, tente de réhabiliter les ministres anglais en observant que la corruption ne tient pas à leur présence dans le parlement, mais aux élections.

Cet autre objet de prédilection de la critique des institutions britanniques revêt son ampleur maximale au moment où l'Assemblée envisage la question du renouvellement de la législature. Le décret du 14 septembre 1789 avait certes décidé qu'il serait biennal et intégral, mais il restait à savoir si les membres de l'Assemblée pourraient être réélus ou non. On va en débattre en deux temps au printemps 1791. Tout d'abord, les membres de la Convention nationale (c'est-à-dire de l'actuelle Assemblée constituante) pourront-ils être réélus dans la législature suivante ? Après Robespierre qui rappelle que « les plus grands législateurs de l'Antiquité, après avoir donné une constitution à leur pays, se firent un devoir de rentrer dans la foule des simples citoyens », les constituants répondent par la négative. Par ailleurs, les membres d'une législature quelconque pourront-ils être réélus à la législature suivante ? Partisans, comme adversaires de la réélection, tous vont prendre l'Angleterre pour cible.

Les premiers, dont Thouret et Reubell, s'attachent à démontrer que les abus observés outre-Manche ne sauraient se reproduire en France. La Cour n'y aurait pas les moyens de corrompre les électeurs. De plus, le corps électoral y est beaucoup plus également réparti qu'en Grande-Bretagne. Alors qu'il suffit d'un « petit nombre de dîners » pour capter les suffrages anglais, « combien de départements ne faudrait-il pas acquérir pour s'assurer un nombre de voix capable d'influer sensiblement dans une législature de 745 membres réunis en une seule Chambre » ? Pétion rappelle, en août suivant, que le mode même de nos élections offre peu de prise aux intrigues ministérielles en raison du nombre important de citoyens actifs. Le risque est cependant réel pour les électeurs du second degré ; mais, remarque-t-il, le bref intervalle qui sépare la désignation de ceux-ci du choix qu'ils doivent faire à leur tour rend cette appréhension « absolument chimérique ».

Pourtant, en mai, Pétion s'oppose, comme Buzot, à la réélection immédiate des députés. C'est pour eux l'occasion de dénoncer l'Angleterre, où certains membres des Communes sont en place depuis vingt ans — « et ce ne sont pas les meilleurs défenseurs du peuple » —, et vanter les Etats-Unis, où une réélection suppose une interruption préalable. Au-delà de la victoire de la position intermédiaire, à l'instigation de Barère, il importe de relever les sympathies américaines de Buzot et Pétion, « futurs girondins ».

— Leur utilisation du couple Angleterre/Etats-Unis est tout à fait révélatrice de cette réalité, qu'il fonctionne sur le mode de la rupture, ce qui ne saurait surprendre dans la logique patriote, ou sur celui, plus inattendu, d'une union de fait.

La première hypothèse est illustrée par le débat qui se tient, fin mai 1791, sur la procédure législative. En vue de modérer les délibérations de la future Assemblée et de rendre, de ce fait, la technique législative plus performante, ces députés, tout en rejetant le principe des deux Chambres, suggèrent... de diviser le Corps législatif en deux sections « tirées de la même classe et du même corps, formées par le sort ». Ce système, qui inspira la constitution de l'an III, n'est pas à proprement parler une nouveauté puisque Mounier le critiquait dès août 1789, dans une optique il est vrai particulière. En revanche, est nouvelle la distinction établie par Buzot et Pétion entre bicamérismes anglais et américain pour parvenir à organiser en deux sections le travail du Corps législatif.

Si la procédure législative britannique n'est pas globalement condamnable, le bicamérisme est vicié en Grande-Bretagne, car les Chambres n'y sont pas composées de membres égaux en droits.

Au contraire, en Amérique, Chambre des représentants et Sénat sont homogènes, « formées de la même classe d'hommes et choisies par la même loi ». Ainsi l'absence d'aristocratie aux Etats-Unis, qui avait fourni un argument aux adversaires du bicamérisme en septembre 1789, se voit retournée au profit d'une division du travail législatif. On comprend aisément qu'une telle proposition n'ait pas été jugée acceptable : comment aurait-elle pu ne pas remettre en cause l'unité du corps législatif ? Cet échec ne préjudicia toutefois pas à l'admiration de Pétion pour le modèle américain.

Lors de la discussion sur la révision de la constitution, en août 1791, soucieux de régler le délicat problème de la compétence constituante, il tente d'étayer les vertus des Conventions périodiques américaines sur des exemples empruntés à l'histoire d'Angleterre. L'Assemblée réunie en 1688 ne mérite-t-elle pas le nom de Convention ? Il insiste, de même, inversement, sur l'importance de la tradition aux Etats-Unis, « où on a profité de l'expérience de tous les siècles pour fonder un bon Gouvernement ». Ce curieux mariage se double d'une volonté de gommer les différences existant entre France et Amérique. On peut certes opposer que « le Gouvernement américain est un Gouvernement populaire, une république ; qu'une république n'est pas une monarchie, et que ce qui convient à l'une ne peut pas convenir à l'autre », mais il y a souvent « plus de différence entre une monarchie et une autre monarchie qu'entre telle monarchie et telle république ».

Dans le contexte créé par la fuite du roi et le massacre du Champ-de-Mars, il s'agit de redonner quelque vigueur novatrice à une Assemblée gagnée par la modération, d'où l'utilisation nouvelle du binôme anglo-américain. Le vœu majoritaire est en effet désormais de fixer de la manière la plus rigide qui soit la constitution et d'écarter la surenchère révolutionnaire. Le rapporteur du Comité, Le Chapelier, l'indique bien quand il déclare : « Là (aux Etats-Unis) l'examen de la constitution ne fait pas une révolution ; elle empêche une révolution... Ici (en France), une Assemblée constituante périodique serait toujours l'époque d'une révolution. » Pourquoi cette différence ? C'est que, contrairement à ce que l'on observe en France, la population américaine est peu nombreuse et ses mœurs sont paisibles. C'étaient là des arguments qui avaient été ceux... des monarchiens.

2 / *Un révélateur : l'aménagement de la séparation des pouvoirs*

L'accord réalisé en août 1789 sur l'article 16 de la Déclaration des droits était avant tout négatif. Il restait à organiser posi-

tivement le concept. Les débats concernant la place des ministres dans le futur régime expriment à ce sujet des divergences significatives.

Sur la question du droit d'entrée des ministres dans l'Assemblée, la séparation des pouvoirs est invoquée par la « gauche ». « Nous avons voulu séparer les pouvoirs, proteste Lanjuinais, et nous réunirions dans les ministres le pouvoir législatif au pouvoir exécutif, en leur donnant la voix consultative qui, sans contredit, tient de bien près à la voix délibérative. » « Un des principes de la constitution, notre Robespierre, est la séparation des pouvoirs. Tout ce qui tend à les confondre de quelque manière anéantit l'esprit public et affaiblit les bases de la liberté. » Toutefois, lorsqu'il s'agit d'examiner la responsabilité des ministres, c'est la « droite » qui argue de la séparation des pouvoirs, la « gauche » modifiant son registre.

Si on admettait leur responsabilité politique, la constitution serait altérée, les pouvoirs confondus, s'exclament Malouet et Clermont-Tonnerre. N'est-ce pas sur l'entière indépendance des ministres que repose la liberté publique ? demande Cazalès. Dans un discours prononcé à la société des Amis de la constitution, le 20 octobre 1790, Dupont de Nemours se félicite de ce que « l'Assemblée nationale, en gardant le droit d'accuser et de faire punir les ministres, (ait) renoncé à celui de les décréditer, d'affaiblir ainsi le pouvoir exécutif ». Car là est le fond du problème et Bouthillier l'exprime clairement : « Que deviendra l'autorité du roi, que deviendra son inviolabilité même, si le Corps législatif peut se permettre ainsi d'y porter perpétuellement atteinte dans la personne de ses ministres ? » A ces interventions répond le cortège des griefs contre le despotisme ministériel, thème sur lequel l'Angleterre demeure une cible de choix. Les cahiers n'ont-ils pas demandé que la constitution dresse un rempart contre ce fléau ?

Dans ces débats essentiels pour l'avenir du pouvoir exécutif, qui agitent périodiquement l'Assemblée depuis le renvoi de Necker, en juillet 1789, jusqu'à la mi-août 1791, s'opposent deux conceptions de la séparation des pouvoirs. L'une, dans la logique de Montesquieu, recherche l'instauration d'un équilibre entre pouvoirs exécutif et législatif, d'ailleurs susceptible de plusieurs aménagements comme le rappellent les différences existant entre l'Angleterre et les Etats-Unis. L'autre, dans le droit fil de la pensée de Rousseau, entend, en séparant les pouvoirs, subordonner l'exécutif au législatif. Ceux qui sont mus par cette conviction ne voient dans la balance des pouvoirs qu'« un équilibre chimérique ». C'est cette seconde conception qui l'emporte.

La constitution ne prévoit, il est vrai, qu'une responsabilité pénale des ministres, mais en permettant à l'Assemblée de retenir leurs délits négatifs, elle les subordonne en fait à sa volonté politique comme le prouvera l'accusation de Delessart. Ainsi exposé à voir ses ministres discrédités par l'Assemblée, privé du droit de dissolution, se voyant dénier tout veto en matière constitutionnelle, ne jouissant que d'un veto législatif suspensif, le roi n'est plus, à l'image de ses ministres, qu'un pouvoir commis face à une chambre unique, absorbant seule la souveraineté.

Voilà qui tranche avec le dispositif constitutionnel, tant de l'Amérique républicaine que de la monarchie britannique. Ce n'est pas que le texte de 1791 ne porte aucune empreinte des règles en usage outre-Atlantique ou outre-Manche. La procédure des trois lectures requises pour l'élaboration de la loi est une importation anglaise. Quant à l'influence américaine, elle est bien réelle dans l'aménagement du pouvoir exécutif, le choix d'élections législatives biennales, le renouvellement intégral de la législation et le veto suspensif. L'essentiel, toutefois, n'est pas là. Le système général de notre première constitution ne doit rien, ni aux Etats-Unis ni à l'Angleterre, dont les institutions reviennent si souvent dans le discours des constituants. C'est un pur produit du terroir national. Tout en rompant avec le passé, les législateurs de 1789 sont demeurés prisonniers d'une tradition absolutiste, dont ils ont simplement détourné le cours, en dépouillant le monarque au bénéfice de l'Assemblée. L'obsession d'un exécutif despotique a fondé la maîtrise du législatif. L'Ancien Régime, certes, ne fournissait aucune expérience politique directement utilisable ; les constituants n'en sont pas moins les héritiers fidèles en consacrant dans leur ouvrage une conception du pouvoir ancrée au cœur de l'histoire de la France.

RÉSUMÉ. — *Résolus à révoquer leur passé national, les constituants de 1789 ont naturellement porté attention aux institutions anglaises et américaines. C'est par rapport à ces modèles, fréquemment évoqués, qu'ont été arrêtés leurs choix des grandes dispositions constitutionnelles. Leur orientation, pourtant, ne doit rien à de telles expériences, mais s'inscrit dans la continuité d'une conception traditionnelle du pouvoir absolu, simplement transféré du monarque à l'Assemblée.*

GILLES LE BEGUEC

Les Français et leurs Constitutions

Quels ont été les rapports des Français avec l'idéal constitutionnel et les règles constitutionnelles inscrites dans le droit positif, tels qu'ils peuvent être saisis dans le jeu des permanences et des évolutions caractéristiques d'une période longue de deux siècles ? Examinée sous cet angle proprement historique, la question invite à une multiplicité de débats et ne permet sans doute pas d'apporter une réponse d'ordre général.

Deux remarques préliminaires doivent être présentées à ce sujet.

Il faut, d'entrée de jeu, souligner le contraste existant entre la surabondance des informations ayant trait à la période de l'après-guerre — à propos, tout spécialement, du processus d'« enracinement » des Institutions de la V^e République — et la minceur de notre bagage de connaissances sur les époques plus anciennes. Depuis que l'on procède à des sondages d'opinion, il est légitime de poser en termes globaux le double problème du regard des Français sur leurs Institutions et de la réalité psychologique du « pacte constitutionnel ». Tant que cette étape n'a pas été franchie, on doit, pour l'essentiel, se contenter des renseignements puisés dans l'étude des controverses constitutionnelles et dans l'analyse des comportements politiques, les temps de crise et de rupture de légitimité offrant ici un terrain d'observation nécessairement, et abusivement, privilégié.

De façon un peu curieuse, cette coupure dans l'histoire de la constitution du matériel documentaire correspond, à quelques années près, à un changement profond dans la nature des enjeux politiques. Après la tourmente de 1939-1945, il est possible de traiter de la question constitutionnelle comme d'un problème en soi, et de s'interroger sur l'opinion des Français en la matière, en prenant en compte tout à la fois leur perception des choses et leurs aspirations... Pour toute la période qui va de la Révolution à la seconde guerre mondiale, il est clair, en revanche, que la question des Institutions ne peut être isolée de la question du régime, c'est-à-dire d'un débat beaucoup plus vaste portant sur les principes mêmes de

l'organisation politique et sociale. Tout à fait typique est, à cet égard, l'affaire de l'antiparlementarisme sous la III^e République. Pour le spécialiste d'histoire constitutionnelle, l'étude de l'antiparlementarisme est une fenêtre incomparable sur l'état de l'opinion et des sentiments nourris par les Français à l'égard des institutions représentatives et de leur fonctionnement. Force est de reconnaître cependant que le terme passe-partout d'antiparlementarisme recouvre des réalités de nature très différente. Il y a des antiparlementarismes dérivés, tel celui de l'Action française, qui reflètent une opposition fondamentale aux valeurs et aux mécanismes de la démocratie. Il y a un antiparlementarisme de l'impatience et de la désillusion, toujours prêt à renaître au sein d'une gauche intransigeante frustrée dans sa quête d'une démocratie idéale, et un antiparlementarisme du dépit, celui qui prend corps en particulier dans tout un monde de notables progressivement écartés des fonctions électives. Il y a aussi — et la liste n'est pas limitative — des antiparlementarismes de conviction, celui des groupes de la mouvance plébiscitaire par exemple, au travers desquels s'affirme, avec plus de cohérence qu'on ne l'imagine parfois, l'aspiration à une autre forme d'organisation des pouvoirs. Comme des rapprochements tactiques et des convergences doctrinales s'opèrent au fil des années, les frontières tendent à se brouiller et il devient pratiquement impossible de faire la part des divers éléments en jeu : persistance d'un fort courant d'opposition à la République elle-même, réactions d'hostilité liées aux difficultés d'apprentissage, un apprentissage « brusqué » par ce « saut dans l'inconnu » qu'a été l'instauration du suffrage universel en 1848, de la vie démocratique, émergence d'un mouvement révisionniste qui appelle de ses vœux une modification des équilibres institutionnels et s'irrite de l'impuissance du régime à s'amender.

Au cours de cette étude, on a donc pris soin d'éviter de modifier angles de vue et instruments d'analyse selon les périodes¹. Dès lors, le plus simple a été de s'en tenir, sans vaine recherche d'originalité, à un découpage chronologique, élaboré en fonction de quelques-unes des grandes ruptures survenues dans l'histoire des régimes politiques.

1. C'est pourquoi on a évité, en ce qui concerne la période la plus récente, de prendre appui sur les sondages d'opinion. On sait que les premières enquêtes d'opinion datent de 1938. Les données recueillies pour l'année 1938-1939 ne contiennent rien d'intéressant sur les sentiments nourris par les Français à l'égard de leurs Institutions. Voir, à ce sujet, l'étude de Christel Peyrefitte, *Les premiers sondages d'opinion*, in *Edouard Daladier, chef de Gouvernement*, ouvrage publié sous la direction de René Rémond et Janine Bourdin, FNSP, 1977.

I. — LE PARJURE ET LE SERMENT

Chacun connaît le beau texte consacré par Victor Hugo à la cérémonie organisée, le 20 décembre 1848, à l'Assemblée nationale². Ce jour-là, Louis-Napoléon Bonaparte, élu depuis peu Président de la République, jura, « en présence de Dieu et devant le Peuple français représenté par l'Assemblée nationale », de « rester fidèle à la République démocratique, une et indivisible et de remplir tous les devoirs » que lui imposait « la Constitution ». Le 2 décembre 1851, le Prince-Président violait son serment. L'article 14 de la Constitution du 14 janvier 1852, promulguée après le coup d'Etat et le plébiscite des 20 et 21 décembre 1851 n'en spécifiait pas moins que « les ministres, les membres du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat, les officiers de terre et de mer, les magistrats et les fonctionnaires publics » doivent jurer « obéissance à la Constitution et fidélité au président ».

Jusque dans ses aspects dérisoires, l'histoire illustre assez bien la dimension dramatique de l'effort entrepris par les Français, tout au long de la période qui va de l'année 1789 à l'« année terrible » 1870-1871, pour donner son plein sens à la notion de pacte constitutionnel.

Le rite du serment a été inauguré par Louis XVI, le 14 septembre 1791, dans une atmosphère déjà marquée par le désenchantement et l'appréhension de l'échec. Il est le produit d'une triple ambition : la nostalgie de l'autorité légitime, la volonté d'assurer la participation des citoyens et d'exalter les valeurs du consentement, le souci surtout de poser les fondations de ce qu'on appelle, en reprenant la forte expression de l'idéologue Destutt de Tracy, « un Gouvernement national »³. De même, cette première série d'expériences constitutionnelles est ponctuée de tentatives pour recoudre le tissu de la légalité, au prix de fictions politiques (les décrets des 15 et 16 juillet 1791, après la fuite de Varennes, établissant l'irresponsabilité du roi) ou de fictions juridiques (le fait, par exemple, de présenter la Constitution du 22 avril 1815 comme un simple « acte additionnel aux constitutions de l'Empire »).

On peut toujours ironiser sur le contraste existant entre ce haut

2. Voir, en particulier, *Les Quarante-Huitards*, textes présentés par Maurice Agulhon, Paris, 1975, p. 202-207. Le texte est tiré des *Choses vues*.

3. Voir, à ce propos, les commentaires lumineux de Charles de Rémusat, *Mémoires de ma vie*, t. IV, p. 249. Le point nous paraît capital. L'une des caractéristiques les plus originales du cas français, en effet, est que le débat constitutionnel s'est déroulé sur trois plans à la fois : celui de la forme du régime, celui de l'agencement des pouvoirs et celui, infiniment plus complexe, des conditions d'établissement d'un authentique « Gouvernement national ». Pensons, par exemple, au retentissement, à l'époque du boulangisme, du mot d'ordre de la « République nationale ».

niveau des exigences et les autres éléments du tableau : les tribulations constitutionnelles, l'inaptitude à faire vivre les solutions de compromis, l'indifférence de beaucoup à l'égard des règles de droit et du respect qui leur est dû, le flou, parfois surprenant, des conceptions en matière d'équilibre et d'organisation pratique des pouvoirs. Le thème est hérité de toute une littérature libérale des années 1815-1875. Il a été beaucoup repris, avec les simplifications habituelles à ce genre de controverses. On aurait tort, cependant, de négliger ce qui demeure, malgré tout, l'un des traits les plus originaux de la culture politique française de cette époque : la passion, infiniment diverse en ses motivations et ses expressions, qu'elle a mise dans la recherche de la meilleure formule de Gouvernement.

II. — L'IDÉAL RÉPUBLICAIN CONTRE L'IDÉAL CONSTITUTIONNEL ?

Une deuxième période commence avec l'avènement de la III^e République et le vote des lois de 1875.

En simplifiant un peu les choses, on est tenté de dire que l'époque 1875-1940 présente un double contraste avec l'époque antérieure.

Par bien des côtés, la III^e République apparaît comme une ère de stabilité et de renforcement, au moins dans la pratique, du consensus autour des normes du Gouvernement constitutionnel. La violence des attaques lancées contre le régime et l'ampleur des conflits qui déchirent l'opinion ne doivent pas masquer cette donnée essentielle.

D'un autre côté, on peut observer que l'enracinement de la démocratie républicaine s'est accompagné d'une dévalorisation de la notion de contrat constitutionnel. Entre cette Idée par excellence qu'est l'Idée républicaine et les réalités, positives mais un peu prosaïques, que sont les procédures établies par les textes sur l'« organisation des pouvoirs publics » et les « rapports des pouvoirs publics », il est difficile de savoir quelle place exacte est réservée au concept de Pacte fondamental.

Les conditions qui présidèrent à l'élaboration des lois de 1875 ont ici pesé de façon très lourde. Peut-être convient-il, au risque de rappeler des banalités, de faire état de quelques-unes de ces données originelles, en particulier celles qui ont marqué durablement la conscience républicaine. Les lois constitutionnelles furent adoptées par une assemblée conservatrice dont les préférences intimes allaient plutôt à la Monarchie parlementaire. Les républicains avaient longtemps contesté à cette assemblée, élue pour trancher de la paix et de la guerre, le droit de doter le pays d'une Constitution. Quelques-uns avaient persisté dans leur hostilité et refusé d'approuver

des textes dont, au demeurant, l'esprit général leur déplaisait profondément. D'autres, après avoir tenté de faire prévaloir des dispositions plus conformes à leur idée de la démocratie, avaient laissé entendre qu'il faudrait, dès que possible, remettre le travail sur le chantier. Le révisionnisme républicain — qui devait, jusqu'à la fin des années 1880, et peut-être au-delà, rencontrer les aspirations d'une frange importante de l'électorat populaire — naissait ainsi avant même la promulgation de la Constitution. Sans doute, l'« opportunisme » de Gambetta et de ses amis préparait-il l'opinion républicaine à intégrer, du moins dans la pratique, le schéma institutionnel de 1875 à sa conception de l'Etat. Mais la vision gambettiste faisait du suffrage universel la mesure de toutes choses et le présentait comme la clef de tous les changements. Elle aboutissait à une sorte de relativisme constitutionnel, invitant l'opinion à considérer les textes fondateurs comme un Ancien Testament qu'il fallait relire à la lumière du véritable Evangile républicain. L'esprit, en somme, importait davantage que la Lettre.

La nouvelle culture républicaine était donc bien mal outillée pour convaincre les citoyens de la majesté éminente du Pacte constitutionnel. L'idéal républicain débordait de toutes parts le simple idéal constitutionnel. Sans cesse, il était question de légalité républicaine, de défense républicaine, de libertés républicaines, etc., comme si la référence explicite à la loi fondamentale était privée de charge affective et se trouvait réservée principalement aux acteurs de la partie politique. La « tradition républicaine », enfin, ne remplissait pas les fonctions d'une véritable coutume constitutionnelle. Au lieu d'être le reflet d'un accord grandissant sur les règles de la pratique des Institutions, cette fameuse tradition — parfois très flottante, on eut l'occasion de le constater notamment, durant l'entre-deux-guerres, à propos de l'affaire des pleins pouvoirs — apparaissait comme l'expression d'une certaine orthodoxie politique, et, à la limite, comme un thème de combat⁴.

Un tel type d'analyse conduit presque nécessairement à forcer le trait. La III^e République — on l'a dit — a beaucoup contribué à assurer l'apprentissage d'une vie publique dominée par les règles de droit. Mais le système avait ses limites. L'opinion n'était pas préparée — on le voit en particulier lors de la crise présidentielle de 1923-1924 — à exiger de ses dirigeants le respect scrupuleux des procédures et la dose d'autodiscipline, voire de sacrifice, nécessaire

4. On sait que certains historiens, Odile Rudelle en particulier, considèrent avec la plus extrême méfiance cette notion de tradition républicaine.

à la consolidation du consensus autour du Pacte constitutionnel. Du côté de la classe politique, et indépendamment des contraintes, parfois très fortes, du ritualisme parlementaire, la tendance était bien souvent au scepticisme et à une conception ultra-pragmatique de la norme constitutionnelle, frisant, le cas échéant, la désinvolture⁵. Au fil des années, le discours officiel glissait de plus en plus vers l'éloge ambigu d'un système institutionnel caractérisé par la souplesse et la capacité d'amortir les secousses de l'histoire nationale.

III. — VERS LE CONSENSUS ?

Les désastres de l'année 1940 marquent un second tournant historique.

En ce sens — et sans entrer dans les controverses juridiques concernant le vote émis le 10 juillet 1940 —, l'effondrement de la III^e République ressemble un peu à un phénomène de passage à la limite. L'abdication de l'Assemblée nationale est comme l'étape ultime dans le processus de dégénérescence d'une culture politique qui avait creusé les écarts entre légitimité et légalité, refusé d'accorder toute son importance à la question de la transgression des règles et négligé d'entretenir, par-delà les frontières idéologiques et partisanes, une atmosphère de respect autour des principes et des procédures constitutionnels.

Examinés sous l'angle de la longue durée, les événements de 1940-1945 revêtent, toutefois, une autre signification, celle d'une prise de conscience et d'un début de réévaluation de la notion de Pacte constitutionnel. Dans tout le discours originel de la France libre, celui qui est tenu, en particulier, par René Cassin, comme dans certains des propos tenus lors des séances mêmes de l'Assemblée nationale — on pense notamment ici à l'intervention de Pierre-Etienne Flandin sur l'affaire de la ratification de la Constitution à venir —, on retrouve l'écho d'une même préoccupation, d'un même souci de l'enracinement de la loi fondamentale et de la réconciliation du peuple avec ses institutions. Entre le maréchal Pétain — qui s'obstine, au mépris du réalisme le plus élémentaire, à peaufiner le texte qu'il a reçu mandat de préparer et de promulguer en juillet 1940 — et le général de Gaulle, prêt à jouer son destin sur la

5. Cette tendance à la « désinvolture » est particulièrement frappante à l'extrême fin de la III^e République. L'usage fait par le Gouvernement Daladier, au cours du printemps 1939, de la loi des pleins pouvoirs ou la façon dont a été sollicitée l'approbation des Chambres au moment de la déclaration de guerre sont tout à fait caractéristiques à cet égard.

question de la nouvelle Constitution, les convergences, pour partielles qu'elles soient, ne procèdent pas de la simple logique du hasard. Une page, celle du pur empirisme institutionnel, est tournée. En dépit de tous les problèmes d'ordre pratique qui assaillent le pays, les controverses touchant à l'équilibre des pouvoirs, et à ce qu'on pourrait appeler leurs assises morales dans l'opinion, sont installées au cœur du débat national.

Il n'y a pas lieu d'insister sur le caractère très différent des réponses apportées par la IV^e République et par la V^e, sa sœur cadette. L'histoire des rapports entretenus par les Français depuis 1945 avec leur système institutionnel est une histoire aux lignes brisées. Il n'est pas difficile, toutefois, de repérer les grands éléments de continuité.

De manière très schématique, on pourrait décrire cette histoire comme celle de deux évolutions parallèles.

Le premier mouvement de fond intéresse à la fois le domaine des idées et le domaine du droit positif. Il est caractérisé, en dépit des doutes, des échecs et des tâtonnements, par la montée en puissance des conceptions qui privilégient les notions de règle et de contrat. Depuis l'année 1945-1946, l'opinion a, en gros accueilli avec faveur l'ensemble des initiatives qui ont permis de bâtir un système, de plus en plus perfectionné, de contrôle de constitutionnalité et de donner, grâce au referendum, une nouvelle épaisseur à l'impératif du consentement populaire.

Le second mouvement concerne plus précisément l'esprit public et l'approfondissement du consensus autour des Institutions. La vigueur des querelles, tout au long de la période 1944-1969, sur les sujets d'ordre constitutionnel ne doit pas masquer ici les lignes de force : 1 / Le remplacement du conflit sur la nature du régime par des controverses sur l'agencement des pouvoirs, avec l'échec des tentatives (en 1955, au moment de la dissolution de l'Assemblée nationale, en 1958, en 1962) pour conférer une nouvelle jeunesse à la vieille confusion entre défense républicaine et défense du *statu quo* ; 2 / La levée progressive des préalables idéologiques et la dissociation entre le thème de la réforme de l'Etat et les thèmes procédant d'une critique, plus ou moins conséquente et plus ou moins systématique, des excès supposés de la démocratie ; 3 / L'ampleur des efforts consentis, du côté des électeurs, pour prendre en charge les problèmes touchant à l'organisation des pouvoirs, efforts qui contrastent avec la relative inertie de l'opinion durant les années de l'entre-deux-guerres. A quoi il faut ajouter, surtout pour la période la plus immédiatement contemporaine, une attention gran-

dissante à la manière dont les hommes publics veillent à la préservation du Pacte fondamental.

Au terme de cette analyse, on hésite toutefois à conclure de façon unilatérale sur la réconciliation des Français avec leur Constitution.

Deux groupes de réflexions invitent pour le moins à la prudence.

Le premier touche à l'enchaînement des causes et des effets. L'élargissement du consensus doit-il être considéré comme un phénomène en soi, ou bien plutôt comme le produit de quelques grandes tendances de fond : le triomphe des principes démocratiques, la fin des guerres franco-françaises, la prépondérance, de plus en plus manifeste, d'une philosophie « démo-libérale » de l'ordre politique, philosophie qui a toujours constitué la terre d'élection des idéaux constitutionnels ? A quoi l'on peut répondre, sans doute, que, dans la pratique, il importe peu de savoir d'où vient l'accord des esprits, l'essentiel étant que les esprits soient majoritairement d'accord dans la formulation d'un jugement positif sur la qualité des Institutions. Mais cela se discute.

En second lieu, le désir de respecter, et de voir respecter la règle du jeu ne va pas sans flottement quant à la perception de l'essence de cette même règle du jeu. Les épisodes récents de l'histoire de la pratique institutionnelle ont montré qu'il subsistait, en cette affaire, une marge d'incertitude. L'« esprit de la V^e République » — dont les contours apparaissent de moins en moins distincts — est-il la matrice d'une coutume authentique ou ressemble-t-il davantage à feu la tradition républicaine ? Comment interpréter le succès de la théorie des deux lectures de la Constitution ? Est-on en présence d'une construction rationnelle, reflétant le triomphe de l'esprit de compromis et le désir de voir chacun des acteurs tenir pleinement compte du droit de ses partenaires, ou d'une répugnance à trancher entre des interprétations contradictoires ? On sait que la majorité des juristes et des spécialistes de science politique penche plutôt en faveur de la première hypothèse. L'historien préférera sans doute suspendre son jugement.

RÉSUMÉ. — *Les sentiments des Français ont souvent évolué à l'égard des institutions établies comme de l'idée constitutionnelle en elle-même. De 1789 à l'avènement de la III^e République ils ont fortement valorisé l'idée de pacte constitutionnel. A partir de 1875 l'idée républicaine triomphe, toutefois un peu au détriment de l'idéal constitutionnel proprement dit. Une troisième période ouverte en 1939-1944 est caractérisée par une réhabilitation de l'idée de pacte fondamental et une progressive émergence du consensus autour des institutions.*

JOURNAL

« La Révolution française est terminée »

OLIVIER DUHAMEL

Parmi le florilège de productions suscitées par le Bicentenaire, il était inévitable de trouver quelques sondages¹. Même si les enquêtes furent moins nombreuses que l'on aurait pu l'espérer, elles donnent une idée assez précise de l'état de l'opinion sur 1789 en 1989. Tenu de présenter brièvement quelques données, on retiendra, pour les résumer, la formule de François Furet, selon laquelle la Révolution française est terminée. Dans les différentes significations que l'on peut lui donner.

I. — IGNORANCES

A la fin 1988, le niveau des connaissances sur 1789 était assez faible. Des 1 000 personnes constituant un échantillon représentatif de la population adulte, on ne trouve une majorité absolue choisissant la réponse exacte (parmi les quatre proposées) que pour la nationalité de Marie-Antoinette et la mort de Danton.

Les sondeurs ont compliqué (involontairement ?) les choses en proposant deux bonnes réponses pour Malesherbes. Quant à Robespierre, que l'on croyait connu, on reste confondu en découvrant qu'une majorité, si relative soit-elle, le baptise girondin. Il est vrai que l'emploi du terme jacobin au lieu de montagnard eût peut-être limité les dégâts.

Quoi qu'il en soit, la célébration du Bicentenaire paraît nécessaire au moins pour rafraîchir la mémoire de nos concitoyens — si tant est

1. Outre les trois enquêtes SOFRES analysées ici, un sondage « inhabituel » a été réalisé les 20 et 21 décembre 1988 par IPSOS pour *Le Monde* avec seize questions ouvertes. Par ailleurs la SOFRES a réalisé une enquête auprès des professeurs d'histoire, publiée et commentée dans *L'Express* du 7 juillet 1989, Olivier Duhamel, « Les archéo-robepierristes ».

TABLEAU 1. — *Les connaissances des personnages de la Révolution (en %)*

Marie-Antoinette était autrichienne : 67	Prussienne : 9 Anglaise : 5 Italienne : 2	Sans opinion : 17
Danton est mort guillotiné : 53	Assassiné : 19 Dans son lit : 6 En exil : 2	Sans opinion : 20
Louis XVI a été guillotiné en 1793 : 38	En 1789 : 25 En 1795 : 4 En 1797 : 3	Sans opinion : 30
Camille Desmoulins était journaliste : 35	Architecte : 9 Général : 9 Ministre de Louis XVI : 7	Sans opinion : 40
Condorcet était l'organisateur de l'instruction publique : 31	Maire de Paris : 10 L'inventeur de la guillotine : 4 Le vainqueur de Valmy : 2	Sans opinion : 53
Marat est l'auteur de <i>L'Ami du Peuple</i> : 25	<i>Qu'est-ce que le Tiers-Etat</i> : 11 <i>Le Vieux Cordelier</i> : 4 <i>Le Père Duchêne</i> : 3	Sans opinion : 57
Saint-Just était membre du Comité de salut public : 25	Président du Tribunal révolutionnaire : 14 Le chef des Sans-Culottes : 8 Archevêque de Paris : 6	Sans opinion : 47
Robespierre était Montagnard : 21	Girondin : 29 Enragé : 4 Brissotin : 1	Sans opinion : 45
Mirabeau était partisan de la monarchie constitutionnelle : 17	De la République : 21 De l'Empire : 9 De l'Ancien Régime : 5	Sans opinion : 48
Malesherbes était ministre : 21 avocat : 13	Poète : 19 Evêque : 3	Sans opinion : 44

Enquête SOFRES du 3 au 4 décembre 1988 pour *Le Figaro-Magazine*.

qu'elle le soit par les diverses festivités : il serait intéressant à cet égard de poser de nouveau ces questions de connaissance à la fin de 1989 pour évaluer les progrès. La biographie de Condorcet par Elisabeth et Robert Badinter contribua à le sortir de l'oubli, et des enquêtes ultérieures permettraient de mesurer l'acculturation provoquée par le succès de ce livre, son édition en poche, le téléfilm qui s'en inspire, et la consécration du Panthéon. En attendant, à l'aube de 1989, 71 % des Français n'obtenaient pas la moyenne². L'ignorance des hommes n'empêche cependant pas le jugement sur l'histoire.

II. — CONSENSUS

La Révolution est terminée parce qu'elle ne divise plus les Français.

Robespierre indiffère. Un tiers des Français éprouve de la sympathie pour lui, un tiers de l'antipathie, et un tiers n'a pas d'opinion³. Seuls les communistes assurent la persistance d'un clivage politique un peu marqué à ce propos. Encore sont-ils dorénavant⁴ plus nombreux à apprécier positivement le rôle de Danton (56 %) que celui de Robespierre (54 %). Et l'Incorruptible a joué un rôle plutôt positif aux yeux de 32 % des RPR, 36 % des UDF, 38 % des lepénistes, 45 % des socialistes... L'axe gauche-droite ne dessine ainsi que des nuances.

Saint-Just connaît pas : 65 % des Français n'ont pas d'opinion sur son rôle. Louis XVI acquitté. Ou, en tout cas, gracié. « Personnellement, en vous replaçant dans le contexte de l'époque, pensez-vous que vous auriez été favorable ou opposé à l'exécution de Louis XVI ? » Favorable : 18 %. Opposé : 59 %. Sans opinion : 23 %. Quelles que soient les préférences partisans, ce ne sont que des minorités qui s'imaginent régicides (PC 39 %, PS 24 %, FN 14 %, RPR 13 %, UDF 6 %). Dans cette logique pacificatrice, la Terreur est condamnée, massivement par les Français, majoritairement dans tous les groupes politiques.

La Révolution française est terminée puisque les Français ne s'affrontent plus à son propos. Elle est terminée parce qu'ils décident, deux siècles après, d'y voir avant tout la fondation de la démocratie. Voilà pourquoi ils placent constamment la Déclaration des droits de l'homme en tête des « événements qui symbolisent la Révolution » (enquête de juin 1987) ou des « mots et symboles qui évoquent le mieux la Révolution » (enquête de décembre 1988 pour *Le Nouvel Observateur*).

Voilà pourquoi, lorsque l'on recherche avec obstination de vraies

2. En attribuant un point par bonne réponse : 14 % n'en donnèrent aucune, 14 % une seule, 15 % deux, 15 % trois, 13 % quatre. Ils ne furent que 3 % à l'autre extrémité du tableau (neuf ou dix bonnes réponses), 3 % à en trouver huit, 5 % sept, 9 % six et 9 % cinq bonnes réponses.

3. Enquête SOFRES du 22 au 26 juin 1987 pour *Le Figaro-Magazine*, in SOFRES, *L'état de l'opinion*, Seuil, 1988, p. 197.

4. Enquête SOFRES du 9 au 13 décembre 1988 pour *Le Nouvel Observateur*.

TABLEAU 2. — *La Terreur condamnée (en %)*

Si vous deviez qualifier la période de la Terreur, diriez-vous qu'elle est...

	<i>... plutôt un point de passage obligé entre l'Ancien Régime et la République</i>	<i>... ou plutôt une tragédie qui entache la Révolution</i>
Ensemble	22	64
Préférence partisane		
Parti communiste	37	48
Parti socialiste	25	63
UDF	18	73
RPR	18	70
Front national	19	73

Enquête SOFRES du 9 au 13 décembre 1988 pour *Le Nouvel Observateur*.

TABLEAU 3. — *La Révolution nécessaire (en %)*

Au total, diriez-vous que la Révolution française...

	<i>... a constitué une étape nécessaire pour changer la société française</i>	<i>... ou a été une épreuve inutile la société française aurait de toute façon évolué sans la Révolution</i>
Ensemble	66	23
Préférence partisane		
Parti communiste	76	15
Parti socialiste	75	17
UDF	63	28
RPR	54	34
Front national	49	46

Enquête SOFRES du 9 au 13 décembre 1988 pour *Le Nouvel Observateur*.

césures politiques dans les opinions publiques de 1989 sur 1789, on finit par les trouver dans les réponses à une question monstrueusement anachronique mais riches d'enseignement. « En vous replaçant à l'époque de la Révolution française, personnellement, pensez-vous que vous auriez participé activement à la Révolution française, que vous auriez lutté contre la Révolution française ou que vous ne vous seriez pas engagé ? », 49 % répondent qu'ils auraient participé, 6 % lutté contre, 33 % ne se seraient pas engagé, 12 % sans opinion. Voici un vrai consensus : les contre-révolutionnaires ont disparu (même chez les lepénistes, ils ne sont que 14 % pour dire qu'ils auraient lutté contre). Les différences surgissent sur la réponse de participation. Elle obtient 79 % chez les communistes, 57 % chez les socialistes, mais seulement 37 % à l'UDF, 39 % au RPR, 40 % au Front national. Autrement dit, ce n'est évidemment pas parce que les Français s'accordent sur leur Révolution qu'ils pensent la même chose en toute matière. Les uns se veulent encore plus activistes, les autres qu'on les laisse tranquilles. Mais les uns et les autres ont évolué pour converger. D'un côté en ralliant finalement 1789, de l'autre en condamnant les violences de la Révolution tant aimée.

* * *

Pour que 1789 ne divise plus les Français, il fallait que 1917 ne les mobilisât plus. Pour que la plus grande idéologie héritière et rivale de la Révolution française cesse d'y opérer une césure radicale (89 *versus* 93), il convenait que cette idéologie s'effondrât. Le processus se déroule sous nos yeux, depuis une vingtaine d'années, avec une vertigineuse accélération durant les mois du bicentenaire. Mais pour que la Révolution française retrouve pleinement ses attraits, il fallait aussi que la démocratie se réappropriât les siens. Que s'efface la réalité, sinon le souvenir, d'une industrialisation si brutale avec l'homme, la femme, l'enfant, tout au long du XIX^e siècle. Que s'éloigne l'effectivité, sinon la mémoire, de la colonisation qui confinait la démocratie politique dans les métropoles, et de la décolonisation qui provoqua les égarements que l'on sait.

La révolution concurrente n'attirant plus, nos pires travers s'estompant, la démocratie française retrouve quelque qualité. Raison de plus pour que les Français se tournent gaiement vers le moment de sa fondation.

La V^e République *vue d'en face*

ADRIANO GIOVANNELLI

I. — L'ITALIE RÉPUBLICAINE FACE AU RÉGIME POLITIQUE FRANÇAIS

Il y a chez celui qui observe les institutions de la V^e République, pour ainsi dire de l'extérieur, la tentation de mettre en évidence, trente ans après 1958, le parallélisme inconscient — même s'il existe sans doute une piste « strasbourgeoise » intéressante — entre l'apport essentiellement pragmatique de de Gaulle et une conception institutionnelle qui, par certains aspects, puise ses racines dans la contribution théorique de Carré de Malberg et nous conduit ensuite à Schmitt, qui (dans sa relecture discutable de Constant) exprimait en 1931 des opinions sous certains aspects fort semblables à celles formulées, la même année, par le maître français. On pourrait ensuite remonter à Preuss, Weber, Redslob, mais aussi à Duguit, suivant un itinéraire qui nous conduit à la grande réflexion européenne sur la crise du parlementarisme. Dans cette analyse, la III^e République est souvent opposée au modèle orléaniste, développé par Guizot, dont O. Rudelle a récemment mis en évidence la possible influence sur la conception gaullienne de l'Etat.

Il serait alors intéressant d'étudier la fougueuse irruption, dans le schéma gaullien, du concept de majorité (étranger au fondateur de la V^e République, mais bien présent chez son Garde des Sceaux Debré et dans la composante non gaulliste du Gouvernement qui avait pour tâche de rédiger le projet de Constitution) et l'impact de l'accouplement entre le mécanisme majoritaire prévu pour les élections législatives et l'élection du Président au suffrage universel

direct, après la réforme de 1962, dont les conséquences vont profondément modifier les équilibres politico-institutionnels imaginés à la fin des années cinquante.

Le thème qui m'a été imparti, me poussant à un difficile exercice de *self-restraint*, me conduit toutefois à affronter la manière dont la V^e République a été perçue au cours de ces trente dernières années par le monde intellectuel et politique italien, pays lié à la France par des liens historiques profonds, qui ont nourri un rapport psychologique dont la complexité transparait tant à travers les manifestations collectives les plus variées de l'inconscient collectif qu'à travers les aspects les plus sophistiqués de la culture et de la vie sociale. La relation entre l'Italie et la France est depuis toujours riche de pulsions antithétiques, dont la prédominance alternée engendre une dynamique pendulaire, qui fait succéder à des phases d'irrésistible attraction pour le pays frère, élevé au modèle de démocratie et de civilisation politique, des phases où l'on identifie en l'autre nombre de ses propres défauts, de ses faiblesses que l'on souhaite voir disparaître et des fantômes que l'on voudrait exorciser.

L'incompréhension italienne à l'égard de la V^e République, dans la phase initiale de cette dernière, s'explique en grande part comme le réflexe défensif de la part d'un pays qui, du fait des caractéristiques de ses partis et de sa dialectique politique, se considérait alors plus proche du régime de 1946, tout en considérant que les institutions de la IV^e République nécessitaient des ajustements et des révisions profondes (conséquences de certaines erreurs que les grandes forces politiques italiennes, observatrices attentives du difficile processus constituant français de la période 1945-1946, avaient tenté d'éviter).

L'analogie entre l'Italie de l'après-guerre et la IV^e République est un lieu commun répandu dans les deux pays, et des personnalités françaises n'ont pas manqué, au cours de ces dernières années, afin de dramatiser les risques d'une régression de la V^e République vers des aspects de la situation politique d'avant 1958, d'évoquer le spectre de l'Italie contemporaine.

A bien y regarder, les différences existent et elles sont significatives, tant au niveau de l'armature institutionnelle qu'à celui de la dialectique politique, entre la réalité italienne et la IV^e République, au-delà de l'instabilité des Gouvernements, de leur inefficience, du type de *cursus honorum* qui généralement rapproche la classe politique italienne actuelle de la classe politique française d'avant 1958.

Alors qu'en bien comme en mal, les partis de masse (avec leur amalgame complexe d'idéologie et de pragmatisme) ont toujours

été jusqu'à présent les véritables protagonistes de la vie politique italienne, « ce serait la faiblesse et non la force des partis qui aurait entraîné l'échec de la Constitution de 1946 », comme l'a récemment affirmé P. Avril dans un entretien publié en Italie, faisant allusion à la crise multiforme (votes, adhérents, rationalité et poids politique) des grandes forces de la IV^e République, au bénéfice des petits partis et de notables exempts de toute discipline, crise qui a permis, dans une certaine mesure, de jeter les bases de la grande redistribution de cartes de ces dernières trois décennies.

Il faut ajouter que l'Italie n'a pas connu le déchirant problème que fut la décolonisation, ni l'hypothèque de la droite gaulliste qui a mené dans la période 1946-1958 une polémique constitutionnelle corrosive.

Cependant, c'est l'autoperception d'une affinité entre la société italienne du dernier après-guerre et la IV^e République qui est importante. La société italienne a suivi avec une véritable angoisse l'aboutissement traumatisant de la crise du régime de 1946 et elle a longtemps gardé de l'intérêt pour certains aspects du débat institutionnel français des années cinquante (et pour l'idée mendésienne du contrat de législature), dont on trouve encore des reflets dans certaines nuances de déjà-vu qui caractérisent quelques contributions au débat culturel sur les réformes constitutionnelles dans l'Italie des années quatre-vingts, même si, à vrai dire, on ne prête pas toujours, dans les milieux politiques, l'attention nécessaire à certains mécanismes du parlementarisme rationalisé — comme par exemple ceux prévus par les articles 44, alinéa 3, et 49, alinéa 3, de la Constitution de 1958 — qui sont pour ainsi dire le distillat d'un tel processus d'élaboration ; qui, grâce surtout aux ministres d'Etat du Gouvernement de Gaulle, fut introduit dans le texte constitutionnel dont la lecture fut longtemps rendue difficile par l'ombre que projetait sur celui-ci le fondateur de la V^e République.

Le processus historique qui a ramené de Gaulle au pouvoir, les formes de son action politique, les modalités de la réforme de 1962, l'utilisation désinvolte du référendum ont en effet suscité des inquiétudes et de la défiance chez les observateurs italiens. Ces derniers ont longtemps relevé les risques qu'encourait la démocratie et qui étaient liés à la dégénérescence charismatique du régime. Ils ont trouvé dans l'expérience française la confirmation des craintes qui, dans l'Assemblée constituante, avaient amené l'Italie à repousser l'élection par le peuple du Président de la République, pour la crainte du césarisme rendue alors vive par le souvenir des expériences dramatiques récentes (plus encore que par le souvenir

lointain de la destinée de l'éphémère II^e République française).

L'attitude intellectuelle à l'encontre du régime politique français a désormais nettement changé.

Le temps a en effet démontré qu'une fois dépassée la phase critique du système, les institutions de la V^e République ont été en mesure de canaliser dans des formes démocratiquement correctes le développement politique d'une société qui, du fait de ses caractéristiques spécifiques, a vécu au cours des siècles des ruptures dramatiques et des affrontements déchirants. Ce n'est donc pas un hasard que depuis 1789 (mis à part la longue mais tourmentée III^e République), seule la Constitution de 1958 ait atteint, sans trop de secousses, trente années d'existence, dans un processus historique qui a connu la progressive extension de la base de consensus collectif à l'égard des institutions et la notable réduction des tensions idéologiques entre les forces politiques. Dans un pays où souvent la modification de la Constitution est un des premiers objectifs que se fixent les partis aspirant à la conquête du pouvoir dont ils sont exclus, on a désormais franchi le seuil important d'une acceptation diffuse du cadre institutionnel dans lequel évolue la dialectique politique et les leaders qui tentent d'imiter le style et les attitudes du général de Gaulle sont de plus en plus nombreux (bien au-delà de ce qu'on aurait pu imaginer dans la première phase de la V^e République).

Depuis longtemps, l'enjeu n'est plus la persistance ou le changement de la Constitution, mais la détermination d'objectifs à poursuivre dans le respect de cette dernière, avec les instruments juridiques qu'elle met à la disposition des vainqueurs.

Même le test fondamental que fut l'alternance a été surmonté avec succès par les institutions françaises et enfin l'issue, somme toute positive, du test difficile que fut la cohabitation a contribué à éliminer les doutes résiduels subsistant chez certains sur leur solidité (même si les perspectives politiques de la situation qui s'est créée après les législatives de 1988 contribuent à rendre moins brillante l'image de la V^e République).

La réapparition d'un débat animé en France, sur l'interprétation de la Constitution, conséquence de la non-homogénéité entre majorité présidentielle et majorité parlementaire dans la période 1986-1988, a été particulièrement intéressante pour les observateurs italiens qui étaient désormais résignés à l'extrême souplesse, par rapport à la réalité politique, des équilibres institutionnels de la V^e République, au point de pousser depuis longtemps de nombreux intellectuels à passer d'une approche juridique à une approche politologique dans

l'analyse du régime français (de même qu'en y regardant bien, les événements de la République de Weimar avaient induit le profond changement analysé par Eckstein, dans les formes de la réflexion européenne sur les institutions politiques).

Avec la cohabitation, une fois disparus les facteurs qui avaient accru le rôle du chef de l'Etat bien au-delà de ce que prévoyait le texte constitutionnel, les normes qui définissent les attributions du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement sont revenues au centre de l'attention. Elles ne sont plus, en effet, considérées comme les règles d'un jeu (dont les joueurs, unis entre eux par un solide lien politique, peuvent librement disposer), mais comme l'objet de tenaces querelles interprétatives en tant qu'armes d'une âpre lutte de pouvoir.

Pour celui qui observe la V^e République depuis l'Italie, pays où la Cour constitutionnelle juge « des conflits d'attribution des pouvoirs de l'Etat », la situation française frappe par l'absence d'un organe supérieur, distinct des acteurs politiques, en mesure de se prononcer sur la ligne de démarcation entre les pouvoirs de l'Elysée, ceux de Matignon et ceux du Parlement, même si les racines historico-culturelles d'une telle absence apparaissent bien clairement.

Par ailleurs, la tendance persistante de quelques auteurs français à fonder l'interprétation des normes constitutionnelles sur la base des déclarations du Président de la République ne peut susciter d'appréciation particulière (d'autant que dans cette vision il me semble trouver, plus que l'écho lointain de l'article 42 de la Constitution finlandaise, celui de l'inquiétante conception exprimée par de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964). C'est un thème qui, fort opportunément, a été le centre d'une intervention de Favoreu à l'important Colloque d'Aix-en-Provence, en septembre 1988.

Enfin, c'est avec un grand intérêt et beaucoup de sympathie que l'on suit aujourd'hui en Italie l'affirmation progressive du rôle du Conseil constitutionnel, en tant que « juge » de la constitutionnalité des lois (selon une interprétation désormais largement répandue). Une telle évolution semble constituer un pas en avant décisif pour un système dans lequel un comportement mental tenace (qui trouve ses racines lointaines dans la convergence, de ce point de vue, des inspirations cependant globalement opposées de Montesquieu et de Rousseau) a longtemps empêché l'affirmation d'un système de justice constitutionnelle adapté au niveau de maturité de la démocratie française et comparable à celui qui existe dans de nombreux pays occidentaux du continent européen, qui ont depuis longtemps assimilé avec succès cette contribution décisive de l'analyse kelsenienne.

Que l'on me permette toutefois de dire, à ce niveau, que le rôle qu'assume désormais l'Elysée remet en discussion le choix de 1958 de faire participer au Conseil constitutionnel les anciens présidents de la République — même si la pratique de ces trente dernières années a montré plus de sagesse —, la solution italienne écartée par de Gaulle étant préférable, qui en fait des sénateurs à vie.

II. — LA V^e RÉPUBLIQUE : DE MODÈLE NÉGATIF À MODÈLE POSITIF

L'attitude italienne à l'égard de la V^e République n'a pas changé subitement, mais a suivi pas à pas, tout au long de ces trente dernières années, l'évolution de la France vers un plus grand équilibre institutionnel.

Si l'on excepte l'extrême-droite, l'avènement du « principat plébiscitaire » a généralement été interprété par les forces politiques italiennes en termes extrêmement négatifs, du fait du mépris mal dissimulé par de Gaulle pour le Parlement dont le rôle est apparu longtemps écrasé par l'image du leader charismatique, dans sa prétention arrogante à se présenter comme le seul vrai dépositaire de la souveraineté nationale.

L'attitude italienne envers la V^e République a été ensuite longtemps conditionnée par un sentiment très critique envers son fondateur, notamment pour des raisons bien connues de politique européenne. Si en 1965 les sympathies de la gauche italienne allaient à F. Mitterrand, celles du centre et du centre-droit allaient sans hésitation à J. Lecanuet.

Même la brève phase de la présidence Pompidou fut interprétée de manière assez critique, dans la mesure où la reconnaissance de l'équivalence substantielle entre légitimité présidentielle et légitimité parlementaire ne semblait pas correspondre à une récupération significative d'autonomie et de vitalité par le pouvoir législatif, y compris à cause de l'omniprésence d'un parti majoritaire discipliné (aux traits anormaux par plus d'un aspect dans le panorama européen), voué à soutenir inconditionnellement les orientations présidentielles. La combinaison du fait majoritaire et de l'imposant arsenal d'instruments juridiques introduits dans la Constitution pour renforcer l'exécutif par rapport au Parlement (dans la perspective de l'absence d'une majorité solide) semblait alors créer une situation de déséquilibre difficilement compatible avec les exigences d'une société pleinement démocratique.

L'attitude de nombreuses forces politiques italiennes, des milieux culturels et en général de la presse a commencé à évoluer durant la période giscardienne, qui — s'étant atténuée l'identification politique entre l'Élysée et le parti majoritaire à l'Assemblée nationale — a été marquée par les réformes modestes mais intéressantes de 1974 et une dialectique plus vivante entre les institutions, même si les mécanismes constitutionnels de 1958 étaient toujours à la base d'une prééminence de l'exécutif qui ne pouvait plus désormais dériver du charisme d'un homme ou du poids du facteur partisan.

Au sein de la société italienne qui vivait justement pendant ces années une période caractérisée par un dialogue constant à tous les niveaux entre majorité et opposition, on ne pouvait pas ne pas observer sans quelque intérêt ce timide projet de décrispation politique de la France, promu (avec un faible succès) par le Président Giscard d'Estaing.

L'élection de F. Mitterrand à la fonction suprême a redonné ensuite au régime français son caractère majoritaire cependant modérant dans une certaine mesure la prééminence du chef de l'État par le rapport complexe entre l'Élysée et le Parti socialiste, qui grâce à son articulation idéologique et à sa dialectique interne a permis d'exorciser le spectre de l'État gaulliste où l'autorité présidentielle n'était pas contrebalancée par la vitalité nécessaire du Parlement.

L'acceptation progressive de la V^e République, au nom du réalisme, par F. Mitterrand qui l'avait durement contestée, la victoire de 1981 (après une longue attente) et l'effet d'entraînement exercé sur le ps, ont constitué un important objet de réflexion pour les socialistes italiens qui n'étaient pas encore parvenus à amorcer une dynamique de rééquilibrage de la gauche, sur le modèle de la gauche française, ni même à traduire l'activisme et l'impact de leur leader sur certains secteurs de l'opinion publique en une croissance parallèle des soutiens électoraux à leur parti. On rappellera même une tendance à la relecture « de gauche » de certaines œuvres de Schmitt, durant la dernière phase de la présidence Pertini.

Lors de son XLIV^e Congrès, le Parti socialiste a fini enfin par opter pour une réforme introduisant en Italie l'élection directe du Président de la République (projet qui jusqu'alors n'était soutenu que par l'extrême-droite et quelques personnalités isolées, parmi lesquelles un brillant intellectuel destiné à jouer un grand rôle politique au PSI et au Gouvernement). A partir de ce moment, la V^e République devient un point de référence important pour l'élaboration théorique sur les institutions et pour les polémiques politiques italiennes. Ceux

qui, au nom d'un parlementarisme fortement rationalisé qui se réfère en partie au débat constitutionnel de la IV^e République, s'opposent à l'élection directe du chef de l'Etat, tendent à donner des événements français qui ont suivi 1986 une image tendue et peu rassurante (mettant en évidence la distance qui sépare, notamment du fait de la structure différente de la société et des partis européens, la situation qui s'est créée sous la V^e République de celle qui se produit dans le système politique américain en cas de non-homogénéité entre le Président et le Congrès). Les critiques du modèle français auraient peut-être pu, plus opportunément, mettre en évidence, à travers l'attitude de larges secteurs de la société, substantiellement favorables à la cohabitation, un symptôme de malaise face à une dialectique politique emprisonnée dans les schémas de la bipolarisation trop rigide qui s'est développée durant ces décennies en France (réaction psychologique qui a dans une certaine mesure préparé la situation dont les développements complexes sont aujourd'hui sous les yeux de tous).

Tout cela, par contre, n'a pas été relevé avec suffisamment de clarté au-delà des Alpes (où on a donné très peu d'importance au débat sur la proportionnelle et aux évolutions complexes du système électoral français) car c'est justement le moment où émergent au sein de la société italienne des tendances favorables à des réformes institutionnelles qui, annulant les tendances associatives du passé, poussent à une bipolarisation politique plus accentuée, qui permettrait un rapport majorité-opposition moins différent de celui qui est la tradition sous la V^e République. On tend ainsi à refouler les symptômes du changement de ce dernier, juste au moment où, en France, les vieux piliers du jeu politique commencent, à plus d'un titre, à être ébranlés.

Si, jusqu'à hier, la nette fracture française entre majorité et opposition semblait aux Italiens un prix trop élevé à payer pour des institutions qui permettent une plus grande stabilité et une plus grande efficacité des Gouvernements, on commence à présent à changer d'avis, se rendant compte que trop d'absences de pouvoir se sont accumulées. Non que l'opposition soit responsable d'une situation largement imputable aux difficultés internes de la majorité ; mais en Italie, l'absence d'un cadre institutionnel permettant de rendre celle-ci plus solide et plus homogène a donné une importance croissante à l'appoint souvent souterrain de la minorité, dans un équilibre qui a été décisif durant la phase de la poussée terroriste, mais qui n'est pas toujours compatible avec le fonctionnement correct du système en temps normal. Si la négociation permanente

entre majorité et opposition a longtemps semblé essentielle à l'intégration progressive d'une gauche marquée à l'origine par de fortes tendances antisystème, l'acquisition aujourd'hui d'un degré de cohésion sociale bien plus élevé qu'aux origines de l'Italie républicaine pose la question de l'évolution du pays vers une gouvernabilité plus sûre, rendant en même temps possible une réelle alternance au pouvoir (deux objectifs qui sont désormais atteints en France). C'est un débat subtil, qui se développe jusqu'à présent parmi les spécialistes italiens de façon codée, en opposant un modèle de démocratie qualifié (de façon impropre) de décisionniste au modèle de compromis d'origine kelsénienne.

III. — LA CONSTITUTION FRANÇAISE ET LE DÉBAT ITALIEN SUR LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Alors que voici quelques années encore, on avait tendance à dire que les institutions italiennes étaient bonnes mais que les acteurs du jeu politique ne l'étaient pas, on considère clairement aujourd'hui (comme le dirait G. Mosca) que c'est dans des institutions qui pré-supposent les hommes meilleurs qu'ils ne sont que quelque chose ne va pas.

L'attention se tourne vers les grandes démocraties européennes. Depuis toujours, on a compris clairement (chez presque tous) que le modèle anglais n'était pas exportable ; la fascination du modèle allemand semble diminuer, même si un intérêt demeure pour certains aspects de sa législation électorale et si, comme sous la IV^e République, une lecture superficielle du *Konstruktive Misstrauensvotum*, dont on ne saisit pas bien les effets limités, continue à circuler dans le monde politique italien. Il faut quand même rappeler la tentative du « groupe de Milan » d'en reprendre la logique de façon nouvelle, dans le cadre d'un projet substantiellement inspiré par le modèle néo-parlementaire élaboré par Duverger en 1956.

Comme on l'a déjà rappelé, la V^e République suscite désormais un grand intérêt.

La compréhension souvent incomplète du régime français, même lorsque celui-ci est considéré comme un modèle positif, est due pour l'essentiel à la difficulté de saisir que l'importance de son innovation tient dans la combinaison en un système cohérent de divers éléments institutionnels (comme J.-L. Parodi l'a récemment mis en évidence au Colloque *L'écriture de la Constitution*) qu'il n'est pas possible d'isoler sans en changer profondément les effets.

C'est le cas, par exemple, de la tendance de certains à rattacher la transformation du paysage partisan et de la dialectique politique française durant ces trente dernières années au seul système électoral majoritaire à deux tours. Il y manque la perception du fait que l'élection présidentielle et divers mécanismes constitutionnels bien connus et (en France) bien étudiés, aux effets substantiellement bipolarisants, ont à la longue sédimenté et stabilisé les coalitions politiques, de façon très différente, par exemple, de la dernière phase de la III^e République, où, à la prépondérance des tendances bipolaires avant les élections, faisait rapidement suite le retour en force des tendances centripètes, dans un système que l'oscillation pendulaire des forces charnières contribuait à rendre inefficent et à discréditer aux yeux de l'opinion publique.

On constate en général que la question de la stabilisation des coalitions, après les élections législatives, n'est pas toujours affrontée avec une attention suffisante par tous ceux qui, même s'ils empruntent des modèles assez divers (et les voix qui se prononcent par exemple en faveur d'un système qui reprendrait — sous une forme nouvelle et révisée — la logique des apparentements de la IV^e République ne manquent pas), pensent à des mécanismes contraignant les partis italiens à sortir de leur isolement conflictuel, en se présentant aux électeurs dans le cadre d'une coalition qui constituerait le support d'un Gouvernement stable et efficient.

D'un autre côté, les partisans de l'élection directe du Président de la République ne saisissent pas toujours l'interdépendance entre ses effets et ceux du système prévu pour les élections législatives comme élément essentiel de ce modèle français pour lequel ils montrent pourtant tant d'intérêt. Dans un contexte assez confus, à côté de ceux qui proposent le choix du chef de l'Etat par le peuple afin de créer un pôle d'unité essentiel qui contrebalance la fragmentation conflictuelle des forces politiques (conception qui se rattache en fait à la philosophie institutionnelle de de Gaulle, jamais citée par prudence) il y a ceux qui se réclament de Calamandrei, qui, à la Constituante italienne, avait proposé sans succès l'élection directe du chef de l'Etat, afin de faire surgir du multipartisme inorganisé de l'Italie deux coalitions alternatives et tendant à se stabiliser. Ces deux visions sont naturellement incompatibles.

Au-delà des affirmations théoriques, ceux qui proposent aujourd'hui en Italie une réforme combinant l'investiture populaire du Président et la proportionnelle (à peine corrigée par l'introduction de la *Sperrklausel*) pensent, sans le dire, à un modèle de type giscardien, qui fasse du Quirinal le multiplicateur institutionnel du pouvoir

d'un parti charnière, pris en tenaille entre les deux plus grandes formations politiques du pays (qui sont aujourd'hui hostiles à l'élection directe du chef de l'Etat). L'effet d'entraînement d'une éventuelle conquête du Quirinal par un représentant du PSI (un candidat communiste n'ayant selon toute probabilité aucune chance), liée à la possibilité d'attirer irrésistiblement les résidus des petites formations, pourrait susciter une dynamique à la française sans emprisonner pour autant ce parti dans la cage du système majoritaire à deux tours qui réduirait sa marge de manœuvre.

Lorsqu'on objecte qu'avec la proportionnelle dans un système du type de la V^e République, la dialectique politique pourrait évoluer à la longue vers une logique de type finlandais, voire de type weimarien (la traditionnelle rigidité de la bipolarisation française étant le prix à payer pour la stabilité des coalitions politiques), on ne manque pas d'opposer l'expérience autrichienne. Dans ce pays, comme on le sait, la centralité et la force des deux grands partis trouve cependant ses racines dans les caractéristiques très particulières d'une structure sociale qui n'a jamais laissé d'espace, dans l'après-guerre, aux tendances désagrégeantes qu'aurait pu susciter la proportionnelle. C'est là que se trouvent en fait les racines de la stabilité et de l'efficacité des Gouvernements autrichiens, et non dans les effets de l'élection directe du Président que le système de partis a au contraire réussi jusqu'à présent à neutraliser.

Il faut relever enfin qu'au sein des formations qui s'opposent en Italie à l'élection populaire du Président de la République, les personnalités ne manquent pas qui semblent préparer — par une adroite stratégie médiatique — une longue marche politique apparemment conçue dans la perspective d'une telle réforme.

Il faut souligner à ce propos que, depuis quelques années, on constate la croissance de l'influence du *leader* au sein de nombreux partis italiens et du poids électoral de son image ; cette situation pourrait affaiblir les résistances à des choix institutionnels qui accentueraient la présidentialisation des partis, comme le démontre clairement l'évolution politique de la V^e République, bien mise en évidence par H. Portelli.

Une autre dimension éveille l'intérêt des observateurs italiens : le rapport entre loi et règlement tel qu'il a été fixé pour la première fois en France en 1958, afin de dépasser une situation caractérisée par un « Parlement accablé de textes et courant en désordre vers la multiplication des interventions de détail » (comme l'a rappelé M. Debré en présentant au Conseil d'Etat le projet de Constitution), image qui correspond parfaitement à la réalité italienne

de ces dernières années. Si, pour des raisons différentes, la solution française ne recueille pas encore un consensus général en Italie, tout le monde reconnaît aux constituants de 1958 le mérite d'avoir su affronter de façon originale et avec courage un problème essentiel, et, de plusieurs côtés, une réflexion attentive s'est développée pour vérifier la valeur d'un tel modèle, ainsi que ses qualités et défauts apparus concrètement durant ces années.

Le référendum français également (construit selon un modèle classique dont les conséquences bipolarisantes avaient déjà été pressenties par Max Weber) suscite ensuite un certain intérêt dans certains milieux politiques d'Italie, pays où le référendum « contre-pouvoir » a parfois contribué à rendre plus complexe et confuse la dialectique politique.

De temps en temps enfin les commentateurs s'arrêtent à la question intéressante de l'incompatibilité entre fonctions parlementaires et fonctions ministérielles ; ce choix, apprécié par l'opinion publique, est cependant considéré — avec quelque préoccupation — comme une solution technocratique par la majorité de la classe politique italienne (même par ceux qui sont favorables à l'élection directe du Président de la République, sans se rendre compte de l'impact qu'elle a eu sur les mécanismes de sélection du personnel politique français, par rapport à la IV^e République, où le *cursum honorum* des hommes politiques était substantiellement identique à celui des hommes politiques italiens).

Il ne manque pas non plus des aspects des institutions italiennes qui attirent l'attention des observateurs français (il suffit par exemple de rappeler l'intérêt de beaucoup pour le modèle italien du Conseil supérieur de la Magistrature opposé à celui de la V^e République) ; mais ceci est une perspective que malheureusement je ne peux aborder ici puisqu'elle dépasse les limites du sujet qui m'est assigné.

On peut dire en conclusion qu'après une longue période dominée par les souvenirs négatifs de la III^e République et de la vie brève et difficile de la IV^e République, la Constitution française est désormais au centre de l'attention en Italie, pays qui non seulement a été profondément influencé par le droit privé et le droit administratif français, mais qui a connu dans le passé des périodes de grande attraction pour ses institutions politiques.

L'attention actuelle est très significative, car cette fois il ne s'agit pas d'un pays de l'Afrique francophone, ni du Portugal définissant dans sa constitution de 1976 les bases constitutionnelles de son plein retour à la démocratie, mais d'une société solidement démocratique, qui a su surmonter, avec un grand sens de l'équilibre,

des périodes très délicates de sa vie civile, et qui cherche aujourd'hui des types d'organisation plus à même d'atteindre les objectifs programmatiques fixés par la Constitution de 1948.

Il est cependant incontestable que, si la V^e République apparaît souvent comme référence, le discours n'est pas toujours assez rigoureux, au-delà même des déformations possibles dues à l'abîme profond qui sépare le milieu raréfié des chercheurs de celui de la presse et de celui des partis (encore que l'on puisse relever ces dernières années quelques exceptions notables).

La tâche difficile des intellectuels italiens est donc de s'opposer aux lectures instrumentales ou superficielles des institutions françaises, en faisant connaître la V^e République à l'opinion publique et aux forces politiques de leur pays, avec ses nombreuses qualités et ses quelques défauts (telle qu'elle est et non telle qu'on la voit à travers les lunettes de la politique ou telle qu'on voudrait qu'elle soit), en mettant aussi en évidence les différences structurelles existant entre les sociétés française et italienne, différences qui pourraient influencer sensiblement sur le sens et sur les conséquences de mécanismes juridiques pourtant identiques. Il n'est pas toujours aisé de transplanter des institutions et des pratiques sociales dans des contextes différents de celui qui leur a donné naissance, comme nous l'enseignait déjà Voltaire. On voit encore une fois avec évidence le rôle fondamental et complexe de la recherche comparative comme base essentielle de la « politique du droit ».

(Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.)

RÉSUMÉ. — *Les institutions françaises tiennent depuis quelques années une grande place dans le débat animé sur les réformes constitutionnelles en Italie. L'article examine l'évolution de l'attitude des forces politiques et des milieux culturels envers la V^e République.*

L'élite rose confirmée

MONIQUE DAGNAUD et DOMINIQUE MEHL*

Sous le Gouvernement Rocard quelque 600 personnes sont venues peupler les cabinets ministériels¹. Mêlant anciennes recrues des états-majors de 1981 et frais promus, cette élite politico-administrative constitue un vivier destiné à garnir dans les années à venir les postes d'influence qui se dégagent progressivement. La plupart de ces membres de cabinet (69 %) travaillent sous la houlette d'un ministre socialiste ; les autres sous la férule d'un ministre « de l'ouverture », issu soit du centre politique, soit de la « société civile ». Notre enquête englobe l'ensemble des ministères : mais les résultats sont présentés selon le clivage ministères socialistes, ministères de l'ouverture.

LA CONSTITUTION D'UN MILIEU DE DÉCIDEURS DE GAUCHE

En observant les membres des cabinets ministériels socialistes d'aujourd'hui, peut-on noter des différences avec la première vague de la gauche, lors de son entrée aux affaires en 81 ?

En 1988, les ministres socialistes ont pu disposer immédiatement d'un personnel expérimenté : sur les 360 membres des cabinets ministériels socialistes en place début 1989 35 % avaient officié dans ces fonctions lors de la première législature de la gauche. Ces « anciens » sont revenus le plus souvent à des positions clés : dans les états-majors socialistes, ils occupent 59 % des emplois de direction. Ce retour correspond souvent à une fidélité envers le ministre ainsi que l'illustrent les cabinets de Pierre Bérégovoy et de Michel Delebarre. Mais il peut aussi exprimer la déception

* *Centre d'Etude des Mouvements sociaux (EHESS-CNRS).*

1. Voir Monique Dagnaud, Dominique Mehl, *L'élite rose*, Ramsay, nouv. éd. augmentée, 1988. La population de base de notre premier travail sur les cabinets ministériels de la gauche en 1981 comprenait 514 personnes. Celle sur les cabinets ministériels du Gouvernement Rocard, actualisée à décembre 1988, inclut 618 personnes. Dans les deux cas les attachés de presse et les secrétariats ont été exclus.

Les cabinets ministériels du Gouvernement Rocard (en %)

	Grands Ministères (1) N = 238	Ministères N = 161	Secrétariat d'Etat N = 142	Matignon N = 39	Elysée N = 38	Total N = 618	Gouvernement Mauroy 1981 N = 507	Gouvernement Chirac 1986 N = 443
<i>Sexe</i>								
Masculin	83	81	76	85	63	80	85	83
Féminin	17	19	24	15	37	20	15	17
<i>Age</i>								
< 40 ans	48	46	45	46	32	46	59	
= ou > 40 ans	52	54	55	54	68	54	41	
<i>Profession</i>								
Hauts fonctionnaires	75	70	62	59	74	70	65	66
Cadres du privé	4	7	7	15	16	7	8	14
Enseignants	6	4	10	15	5	7	10	4
Permanents	7	14	10	8	3	9	15	14
Autres	8	5	11	3	2	7	2	2
<i>Etudes*</i>								
= ou < bac	3		7			3	7	1
Licence, DES	39	46	44	20	37	41	33	36
Doctorat, agrégation	10	10	13	11	11	11	11	9
ENA	30	24	18	45	37	27	29	36
Ecole d'ingénieur	5	8	10	8	5	7	11	8
Polytechnique	13	12	6	8	5	10	8	7
Normale Sup.	4	3	3	8	8	4	1	3
<i>IEP</i>								
Oui	30	34	26	36	43	31	45	44
Non	70	66	74	64	57	69	55	56
<i>Corps</i>								
Grands corps (2)	14	9	9	10	22	12	11	12
Diplomatique	6	6	3	10	11	6	4	6
Préfectoral	4	2	3	3	8	4	3	5
Administrateur civil	15	16	14	20	11	15	16	23
Magistrature	6		2	3	3	3	4	3
Autre corps	11	11	6	8	3	9	3	6
Hors corps	44	56	63	46	42	51	59	48
<i>Cabinet ministériel (3)</i>								
De gauche	34	27	20	62	76	33		
De droite	2	6	3			3	3	24
Non	64	67	77	38	24	64	97	66
<i>Fidèle du cabinet du ministre</i>								
Oui	24	6	1	26	68	17		
Non	76	94	99	74	32	83		

(1) Ont été regroupés dans cette catégorie les ministères de l'économie, du budget, de la défense, de l'intérieur, de la justice, des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de la solidarité, du travail, des PTT, de l'équipement, de l'agriculture, de la culture, de l'industrie.

(2) Inspection des Finances, Conseil d'Etat, Cour des comptes, Mines, Ponts.

(3) Nous comptabilisons ici les personnes ayant déjà travaillé dans un cabinet ministériel.

* Pourcentage supérieur à 100 à cause des cumuls de diplômes.

de ne pas avoir été promu à un poste important : près des deux tiers de ceux qui rempilent n'avaient pas reçu de nomination ajustée à leurs ambitions à la suite de leur premier séjour en cabinet. Il signifie cependant plus une démarche stratégique (tenter « une seconde chance »), qu'une résignation : les énarques et les grands corps réintègrent l'univers des cabinets avec autant d'empressement que les autres, profs et permanents politiques.

Ce personnel « ancien » alourdit l'âge moyen des états-majors socialistes : ces derniers comportent plus de quadragénaires et au-delà que les cabinets ministériels de 1981. L'univers des décideurs socialistes ne semble pas se renouveler par l'apport massif de sang jeune.

La silhouette du décideur socialiste cuvée 1988 emboîte fidèlement celle de son homologue de 1981. Son genre, comme auparavant, est masculin. Il a fait carrière dans la haute fonction publique, après des études supérieures. Il milite.

Comme la droite, la gauche socialiste fait confiance à la méritocratie scolaire et à l'estampille de la haute fonction publique. Elle introduit toutefois quelques petites différences qui signalent *a touch of class* de gauche. Son recours à l'énarchie est sans complexe mais moins fréquent : il a même chuté entre 1981 et 1988, passant de 30 % à 25 %, mais ce déclin est compensé par une remontée des ingénieurs polytechniciens. Elle enrôle des membres des grands corps prestigieux (1 sur 10 des membres des cabinets en 1988 comme en 1981), mais moins systématiquement que l'ont fait les ministres de la V^e République d'avant 1981. Son inclination à recruter auprès des corps des administrateurs civils est tout à fait confirmée dans la période récente. Sa tendance à accorder une place non négligeable à des inspecteurs ou des attachés d'administration s'est renforcée au fil des Gouvernements de la gauche depuis 1981².

Un inflexionnement notable distingue toutefois la gauche socialiste de 1988 par rapport à celle de 1981 : elle fait nettement moins appel à des diplômés de Sciences Po. Cette différence signale sans doute un fait important, l'attraction sans cesse plus prononcée des promus de la rue Saint-Guillaume vers le secteur privé³.

Confluent aujourd'hui dans l'entourage des ministres socialistes trois strates de hauts fonctionnaires : des pionniers, compagnons de route de la première heure, qui ont initié les gouvernants socialistes aux arcanes de la gestion étatique ; des recrues de la période 81-86, nommées initialement pour leur profil technicien, mais devenues « des adeptes » par leur fréquentation des milieux de gauche ; des sabras, fraîchement issus des grandes

2. Cette orientation apparaît déjà dans une enquête que nous avons effectuée en 1985 auprès des membres des cabinets ministériels sous le Gouvernement Fabius. Voir tableau p. 267 de la seconde édition de *L'élite rose*.

3. Voir l'étude dirigée par Claude Vimont, *Insertion professionnelle et métiers exercés par les diplômés de l'IEP de Paris*. Résultats d'une enquête sur les diplômés des promotions 1981 et 1982, document Association des anciens Sciences Po et IEP, Paris.

Les cabinets ministériels selon l'orientation du ministre (en %)

	Gauche N = 360	Centre N = 63	« Société civile » N = 118	Total N = 541	Ministères ps 1981 N = 389	Gouvernement Chirac 1986 N = 443
<i>Sexe</i>						
Masculin	83	83	74	81	84	83
Féminin	17	17	26	19	15	17
<i>Age</i>						
< 40 ans	44	56	47	46	62	
= ou > 40 ans	56	44	53	54	38	
<i>Profession</i>						
Hauts fonctionnaires	70	71	69	70	68	66
Cadres du privé	6	3	7	5	7	14
Enseignants	6	3	10	6	10	4
Permanents	12	12	3	11	14	14
Autres	6	11	11	8	1	2
<i>Etudes*</i>						
= ou < bac	3	2	3	3	8	1
Licence, DES	41	46	39	41	32	36
Doctorat, agrégation	10	9	15	10	10	9
ENA	25	34	17	25	30	36
Ecole d'ingénieur	7	2	9	7	13	8
Polytechnique	11	7	13	11	6	7
Normale Sup.	3	4	4	3	1	3
<i>IEP</i>						
Oui	28	49	26	30		44
Non	72	51	74	70		56
<i>Corps</i>						
Grands corps ⁽¹⁾	10	11	14	12	11	12
Diplomatique	5	3	7	5	4	6
Préfectoral	4	2	3	3	3	5
Administrateur civil	15	21	12	15	17	23
Magistrature	2		8	3	4	3
Autres corps	11	11	4	10	4	6
Hors corps	53	52	52	52	57	48
<i>Cabinet ministériel ⁽²⁾</i>						
De gauche	35	11	16	28		
De droite	1	11	6	3		24
Non	64	78	78	69		66
<i>Fidèle du cabinet du ministre</i>						
Oui	18	3	1	12		
Non	82	97	99	88		

⁽¹⁾ Inspection des Finances, Conseil d'Etat, Cour des comptes, Mines, Ponts.

⁽²⁾ Nous comptabilisons ici les personnes ayant déjà travaillé dans un cabinet ministériel.

* Pourcentage supérieur à 100 à cause des cumuls de diplômes.

écoles, qui prennent banalement un train dont le parcours apparaît désormais sans danger et même éventuellement prometteur pour leur carrière. Contrairement à 1981, les ingénieurs des Corps des Mines et des Ponts l'empruntent aujourd'hui sans état d'âme...

Les enseignants et les permanents politiques qui se sont infiltrés pour la première fois de façon franche en 1981 dans les sommets de l'Etat sont désormais un peu moins nombreux. Cette transformation masque la mutation d'un certain nombre d'hommes d'appareil en techniciens de la gestion publique, à la suite d'une première expérience en cabinet ; ils ont parfois été fonctionnarisés et reviennent avec ce label dans un état-major ministériel.

Le recrutement de profils purement techniciens se rencontre peu. Les ministres socialistes demandent toujours un « plus » qu'une simple compétence : une fidélité, une conviction, souvent un engagement militant. Bien entendu les membres de cabinet n'ont pratiquement jamais frayé avec les milieux politiques de droite. Le recours direct à l'administration-maison pour fournir un technicien *ad hoc* est plus rare qu'en 1981 : aujourd'hui les dirigeants socialistes ont leur propre réseau interne et savent identifier qui combinerà à la fois expertise et conviction. Moyennant quoi, leur entourage est marqué du sceau de l'engagement politique (vif et affirmé) à gauche.

L'époque pourtant a changé. Ce militantisme passe souvent par d'autres voies qu'en 1981, période bénie pour l'effervescence tous azimuts, des sections locales aux commissions du Parti socialiste. Aujourd'hui deux polarités se distinguent plus nettement qu'auparavant. D'une part certains décideurs socialistes continuent de s'activer sur le terrain local, visant une consécration *via* les urnes et un ancrage dans la machine politique du PS. La plupart des hauts fonctionnaires dans les cabinets marquent leur allégeance à la gauche par un militantisme plus intellectuel, dans des cercles ou des clubs. Les commissions du PS ont pratiquement cessé de fonctionner après 1981 et ont été remplacées par d'autres cénacles : le groupe des experts autour de Lionel Jospin, les clubs Convaincre ou Solidarité moderne autour de Michel Rocard et Laurent Fabius, Démocratie 2000 qui recouvre l'activité des transcourants. D'autre part, dans certains secteurs (la police, la justice par exemple), les anciens membres de cabinets ont continué de se rencontrer pour établir un bilan critique de leur action ministérielle et éventuellement préparer l'avenir. Autrement dit, une partie conséquente de ces décideurs de gauche est mobilisée dans des groupes autour de leaders socialistes, et s'inscrit dans les logiques feutrées de la guerre des prétendants.

L'HÔTEL MATIGNON

L'entourage de Michel Rocard incarne le prototype de l'élite rose dans sa version 1988. Des premiers états-majors installés en 1981 demeurent un goût prononcé pour le monde enseignant, une prédilection pour les

corps de second rang (administrateurs civils, diplomates...) au détriment des grands corps et la constitution d'un entourage incontestablement ancré à gauche. Mais, plus encore que dans les ministères, cette population n'a plus l'innocence des premiers jours ; elle a déjà amplement frayé avec les sommets politico-administratifs, puisque près des deux tiers sont des « routiers » des cabinets de gauche.

En réalité trois strates bien différentes se côtoient à l'abri de l'Hôtel Matignon.

La direction du cabinet, celle qui supervise et définit les grandes orientations, se présente comme un noyau politiquement très soudé autour de la personne du Premier ministre. Fidèles de Michel Rocard, ils l'ont accompagné au cours de son combat politique et lors de sa première expérience gouvernementale⁴. Dans ce cénacle politique exclusivement masculin, les énarques n'abondent pas, seuls Jean-Paul Huchon et Yves Lyon-Caen défendent les couleurs de la rue de l'Université ; les grands corps ne sont tout simplement pas représentés.

Les conseillers ayant la responsabilité pleine de leurs dossiers⁵ sont à l'image de ce nouveau milieu de grands commis de l'Etat suscité par la première expérience de gauche⁶.

Les chargés de mission travaillant sous la responsabilité d'un conseiller technique figurent, quant à eux, la montée d'une nouvelle génération de fonctionnaires de gauche. Plus féminine et plus jeune, cette population est également plus élitaire. Elle est moins intimement liée, à quelques personnages près, au milieu socialiste et même rocardien⁷.

L'UNIVERS ÉLYSÉEN

Trente-huit personnes⁸ travaillent autour de François Mitterrand, dont quinze ont été nommées lors du second septennat. Cette dernière vague de recrutés comprend cinq femmes. Cette féminisation est caractéristique de l'Élysée : elle n'a cessé de s'accroître depuis 1981. A l'exception de Georgina Dufoux, ce nouveau train de nominations n'intègre que des hauts fonctionnaires, dont six énarques. A l'exception encore de l'ancien ministre de la solidarité nationale, il ne comporte pas d'activiste militant : quelques-uns des nouveaux venus arborent une éthique de gauche, mais

4. Ils sont tous passés par son cabinet au Plan et/ou à l'Agriculture, à l'exception de Yves Lyon-Caen qui, lui, est un familier de Matignon qu'il avait fréquenté sous Laurent Fabius.

5. Qu'ils aient le titre de conseiller technique ou de chargé de mission.

6. Sur 17 personnes, on compte 7 énarques, 3 polytechniciens, 2 membres d'un grand corps et 9 anciens membres de cabinets ministériels très divers (Matignon du temps de Pierre Mauroy et de Laurent Fabius, entourages de Jack Lang, Claude Cheysson, Alain Savary ; un seul provient du cabinet de Michel Rocard).

7. Sur 13 personnes : 3 femmes, 7 énarques, 3 membres d'un grand corps, 6 anciens membres de cabinet.

8. A l'exclusion des services de la presse et des secrétariats.

cette préférence ne se signale pas par une activité de parti. Certains participent à des clubs de réflexion : Isabelle Bouillot est proche de Clisthène, le groupe des deloriciens ; Bernard Pêcheur est un pilier de Solidarité moderne. Si six d'entre eux avaient déjà connu les lambris ministériels pendant la période 81-86, les autres sont de véritables novices. Au total ces sabras se distinguent d'abord par leur profil technique et une forte spécialisation dans un secteur de l'Etat. Plus professionnelle, telle est l'évolution qui a d'ailleurs marqué l'univers élyséen au fil des ans, comme si le chef de l'Etat tenait de plus en plus à distance l'appareil du Parti.

Plusieurs strates s'agglomèrent aujourd'hui dans le cabinet de l'Elysée. Un groupe d'une dizaine de personnes unies par une longue fidélité personnelle avec François Mitterrand : amis et/ou intellectuels complices, elles avaient suivi sa carrière et se trouvaient « naturellement » à ses côtés au moment des honneurs en mai 1981 ; elles constituent « la famille » du chef de l'Etat. Un autre groupe, de taille sensiblement identique, rassemble des fidèles de l'appareil socialiste. S'y adjoignent des recrues au profil technicien qui se sont installées progressivement : ils forment environ la moitié de l'univers élyséen. Leur engagement à gauche est plus ou moins affirmé.

Ne restent aujourd'hui que dix des personnes qui ont intégré l'Elysée avec François Mitterrand en 1981, la plupart appartenant à la « famille » du chef de l'Etat. Que sont devenues les autres ? Ont-elles accédé comme on pourrait s'y attendre aux postes de décision les plus hauts placés de la France socialiste ? On note quelques magnifiques promotions dans des fonctions opérationnelles, notamment pour des grands commis de l'Etat. Pourtant une observation fine révèle deux destinées essentielles pour les ex-élyséens : soit une nomination dans un corps prestigieux de l'Etat, soit une envolée politique⁹.

LE GRAIN DE SEL DE L'OUVERTURE

Vedettes du deuxième Gouvernement Rocard, les ministres de l'ouverture, dont certains n'avaient jamais pénétré dans l'enceinte du Palais-Bourbon, ni même rue de Solferino, impriment-ils une marque particulière aux hautes sphères étatiques ? Nous n'aurons pas (plus ?) la naïveté de croire qu'un recrutement des têtes de l'Etat hors des sentiers battus suffit à bouleverser le mode de formation des états-majors politico-administratifs. Aussi nous pouvons d'ores et déjà annoncer, sans surprendre, que les cabinets non socialistes ne provoquent pas de séisme dans l'édifice élitaires français. Pourtant, ces nouveaux promus du cru 1988 introduisent

9. Sur 32 « partis » nous avons recensé 9 cas d'envolées politiques réussies, et 3 avortées.

quelques fausses notes, surtout du côté de ceux identifiés comme les symboles de la société civile.

L'ouverture politique au centre est celle qui réserve le moins de surprises. Les ministres ont ici plutôt tendance à renouer avec la tradition. L'énarchie est en très bonne posture avec des scores équivalents à ceux du Gouvernement de Jacques Chirac en 1986 ; Sciences Po se maintient. On voit, toutefois, poindre dans l'entourage de ces hommes provenant de l'univers politique de droite une nouvelle génération de jeunes énarques et « corpsards » qui font leur première expérience de cabinet¹⁰. Contraints de recruter des « bizuths » hors des équipes préconstituées de la droite, ces ministres qui ont franchi le Rubicon en acceptant de collaborer avec la gauche contribuent au renouvellement générationnel de l'élite politico-administrative.

Du côté de la « société civile », la situation est plus hétérodoxe. Certes, les grands corps y maintiennent leurs positions ; mais le cabinet de Roger Fauroux¹¹, ainsi que celui de Gérard Renon¹² faussent la perspective. Ces états-majors se distinguent, en effet, plutôt par leur caractère moins élitaire. Sauf à nouveau dans l'entourage du ministre de l'industrie, l'énarchie régresse dans des proportions significatives. Certains cabinets¹³ en sont tout simplement démunis. A l'opposé, alors même qu'ils sont moins en vogue dans les rangs socialistes, les enseignants conservent de bonnes positions.

Cette relative diversité du recrutement professionnel s'accompagne d'une poussée féminine. Avec quelques records : celui de Pierre Arpaillange qui accueille 60 % de femmes, de même que celui de Michel Gillibert qui en compte 70 %¹⁴. Grâce à cette ouverture des cabinets de l'ouverture une femme parvient même à la direction du cabinet d'un grand ministère : celui de la justice.

Phénomène plus marquant encore, le militantisme n'est pas en vogue et ceci quelle que soit l'orientation du ministre. Les cabinets se sont constitués sur des bases plus techniques qu'auprès des ministres de gauche. Le poids des partis politiques, même celui du Parti socialiste, est minime, et parfois inexistant dans ces entourages. Certes le cœur y est plutôt à gauche mais on y parle aussi volontiers de « majorité présidentielle » ou « d'esprit républicain ». Les cabinets de la « société civile » regroupent bien sûr des partisans (partisans au moins de leurs ministres) ; mais les engagements sont plus feutrés, plus personnalisés. Les lieux symboles de mou-

10. Le cabinet de Jean-Pierre Soisson qui accueille trois énarques et un membre du corps des Mines âgés tous de moins de 33 ans est à cet égard exemplaire.

11. Lui-même inspecteur des finances, qui compte deux inspecteurs des finances, deux membres du corps des Mines et deux membres du corps des Ponts.

12. Membre du corps des Mines, qui compte un membre de la Cour des comptes, un membre du corps des Ponts et deux du corps des Mines.

13. Au ministère de la justice, au ministère chargé de la Francophonie, au secrétariat d'Etat chargé des handicapés.

14. Pour une moyenne générale de 15 % dans l'ensemble des cabinets et de 26 % dans ceux de la « société civile ». Seul l'Elysée avec un taux de féminisation de 37 % peut rivaliser avec ces ministères.

vements sociaux (action humanitaire, écologie) regroupent davantage de militants. Mais ceux-ci, adhérents des Amis de la Terre ou d'associations humanitaires proviennent rarement des directions nationales et incarnent plutôt un militantisme *soft*. Même dans les cabinets de droite, le poids des appareils politiques est peu sensible.

Deuxième différence de taille avec les cabinets de gauche, ceux de l'ouverture sont les lieux du *melting pot* politique. Tous, qu'ils soient du centre ou de la « société civile », regroupent des personnes de différents bords. Autour de chaque ministre de droite siègent des recrues de gauche et ceci y compris à des postes importants¹⁵. Les cabinets de la « société civile », de leur côté, pratiquent le métissage politique. On y trouve d'anciens collaborateurs de ministres de gauche et également de droite. Ainsi, un barriste est à la tête du cabinet de Brice Lalonde ; encore a-t-il été recruté d'abord parce qu'il est issu du « milieu de l'environnement ».

Moindre engagement, mélange des genres, voici les touches de nouveauté qu'introduisent les cabinets de l'ouverture. Plusieurs lectures du phénomène peuvent être proposées. Lecture guerrière : Matignon et l'Elysée se sont appliqués à quadriller les entourages de ces nouveaux venus par des adeptes de confiance. Lecture boy-scout : les ministres de l'ouverture offrent des gages de leur bonne volonté politique en se rendant transparents aux socialistes et en offrant des preuves plus que symboliques de leur désir de participer. Lecture opérationnelle : les ministres de l'ouverture ont besoin de collaborateurs issus du sérail socialiste, afin d'établir le lien avec un milieu dont ils ignorent les us et coutumes. Lecture culturelle : surtout dans les ministères de la « société civile », une certaine indifférence aux clivages gauche-droite, aux affiliations partidaires qui en résultent, les causes défendues, qu'elles soient professionnelles ou publiques, transcendant les partis et les clivages traditionnels, venant parfois même les déranger. Chacune de ces raisons concourt certainement à donner à ces cabinets leur cachet particulier.

Les cabinets ministériels ont constitué entre 1981 et 1986 le lieu essentiel de formation d'une classe dirigeante de gauche. Les socialistes semblent, désormais, assurés de leur légitimité au sein de la haute fonction publique. Pourtant les relations entre pouvoir politique et pouvoir administratif ne sont pas pour autant devenues limpides.

Le Gouvernement de Michel Rocard paraît, aujourd'hui, jouer sur plusieurs tableaux. Les cabinets ministériels ne cessent d'enfler et la politisation y reste de mise¹⁶. Bien qu'à un rythme moins soutenu, le

15. Les cabinets de Jean-Pierre Soisson, Michel Durafour, Hélène Dorlhac, Jean-Marie Rausch sont dirigés par des personnes qui ont fréquenté les cabinets ministériels entre 1981 et 1986.

16. Au point que certains s'inquiètent de l'installation d'une administration parallèle. Voir Thierry Pfister, L'usurpation de pouvoir des cabinets ministériels, *Le Débat*, n° 52, novembre-décembre 1988, ainsi que le travail de Philippe Roqueplo, *Pour une approche ethnographique de la complexité du pouvoir*, à paraître.

*spoils system continue*¹⁷. En même temps, de nouvelles instances destinées, selon les cas, à contourner l'administration ou à échapper aux politiques, prolifèrent : missions (d'étude, de réflexion, de réforme...) ; médiateurs appelés au chevet des conflits sociaux ; comités de sages ou commissions d'experts. Comme si, depuis l'alternance, le pouvoir politique ne savait pas s'il convient de coiffer l'administration, de la changer ou de la contourner.

Les « revenus » (en %)

(Membres des cabinets ministériels en 1988 ayant déjà séjourné dans un état-major ministériel entre 1981 et 1986)

	Elysée N = 29	Matignon N = 23	Ministères N = 144	Total N = 196
Directeur de Cabinet	27	22	40	36
Chef de Cabinet	4	9	9	8
Conseiller technique	62	65	44	49
Assistant parlementaire	7	4	7	7
ENA	27	54	29	31
Fonctionnaires	62	70	76	73
Cadres du privé	21	13	3	7
Enseignants	4	4	4	5
Permanents	13	9	14	13
Autres		4	3	2
Grands corps ⁽¹⁾	17		11	11
Corps	38	58	35	39
Abonné 1981-1986 ⁽²⁾	48	30	33	35
Non promu ⁽³⁾	94	40	64	66
Promus maintenus	30	30	26	23
Promus déçus	3	30	10	11

⁽¹⁾ Inspection des Finances, Conseil d'Etat, Cour des comptes, Corps des Mines, Corps des Ponts.

⁽²⁾ Siégeant pratiquement sans discontinuité dans un cabinet ministériel entre 1981 et 1986.

⁽³⁾ *Non promu* : sans nomination à un poste important dans les secteurs public ou privé à la suite de leur séjour en cabinet ministériel.

Promu maintenu : ayant bénéficié d'une nomination importante et l'ayant conservée entre 1986 et 1988.

Promu déçu : ayant bénéficié d'une nomination importante mais évincé après le changement de Gouvernement en 1986.

17. Un an après la formation du Gouvernement Rocard, 49 directeurs d'administration centrale (sur 170) ont été changés, ainsi que 14 directeurs d'établissements publics et 9 patrons d'entreprises publiques ; 36 % des nouveaux directeurs ont appartenu auparavant à un cabinet ministériel de la gauche. Lors du premier septennat de François Mitterrand, 82 directions administratives avaient changé de main au cours de la première année. Sous le Gouvernement de Jacques Chirac de même (81 changements de directeurs en un an).

« Affinités électives »,
« convergences parallèles »
et « déchirements fratricides » :

*les relations entre partis communistes et socialistes
en France et en Italie*¹

MARC LAZAR*

Plus de soixante-dix ans après que leur fut lancé depuis Moscou un extraordinaire défi visant à les anéantir, force est de constater que les partis sociaux-démocrates de l'Europe occidentale ont fait preuve d'une grande capacité de résistance, d'une vigoureuse solidité et d'une indéniable aptitude à se rénover. En cette fin des années quatre-vingt, l'Internationale socialiste, donnée pour morte aux lendemains des deux conflits mondiaux, non seulement vit encore mais prospère et semble en passe de l'emporter sur ses rivaux communistes. Symbolisent à merveille cette évolution les véritables laboratoires politiques pour l'étude des rapports entre communistes et socialistes que sont la France et l'Italie ; plus généralement d'ailleurs, pour nombre d'observateurs, la progression socialiste et le recul communiste en Europe du Sud mettent fin à une « anomalie » politique et attestent la modernisation ou l'« européanisation » définitive des pays latins. Cette analyse a au moins le mérite de prendre en compte l'une des singularités politiques française et italienne qui autorise précisément l'étude comparative. Une singularité due à quatre facteurs : depuis 1944 la France et l'Italie possèdent les deux plus puissants partis communistes de l'Europe occidentale ; corollairement, les partis socialistes furent ou restent minoritaires au sein de la gauche en France jusqu'à la fin des années soixante-dix, en Italie depuis quarante-trois ans ; ces

* Marc Lazar est chercheur au Centre d'Analyse comparative des Systèmes politiques (CNRS-Université de Paris 1).

1. Cet article reprend une communication présentée par l'auteur au colloque *Les partis communistes de l'Europe de l'Ouest face au processus européen d'intégration et de modernisation après la seconde guerre mondiale*, qui s'est déroulé à Munich les 2 et 3 décembre 1988 à l'initiative de l'Institut für Zeitgeschichte de Munich, de la Mission historique française en Allemagne et du Groupe de Recherche sur le communisme ouest-européen animé par Stéphane Courtois et Marc Lazar.

partis socialistes sont les seuls de l'Europe occidentale qui, une fois achevée la phase des Gouvernements d'union nationale des lendemains de la seconde guerre mondiale, ont, à un moment ou à un autre, accepté de faire des communistes des alliés privilégiés ; enfin, la France et l'Italie sont parmi les derniers pays ouest-européens démocratiques à avoir connu une réelle expérience de pouvoir socialiste, à condition d'admettre que celle-ci suppose une certaine durée dans l'exercice du pouvoir, une position dominante dans une éventuelle coalition ou le fait d'occuper des postes de responsabilité dans l'exécutif² : la France attendit 1981 et l'Italie, bien que le cas puisse prêter à controverses, 1983, avec l'arrivée de Bettino Craxi à la présidence du Conseil.

Ces similarités ne sauraient évidemment occulter les particularismes des deux systèmes politiques, les effets spécifiques des modes de scrutin ou les traditions des divers partis. Elles ne doivent pas non plus laisser accroître que l'histoire comparée des PS et des PC des deux côtés des Alpes se caractériserait par sa simplicité. Au contraire, celle-ci ressemble à ces romans ou ces pièces de théâtre dont l'originalité tient à la complexité des situations décrites. Elle s'inscrit dans une longue durée, dont la séquence ouverte par la Libération ne constitue qu'un petit segment chronologique qui ne peut être compris que si l'on connaît les événements antérieurs. Les personnages principaux sont au nombre de quatre qui forment *a priori* deux couples, PC et PS français, PC et PS italien, et dont les relations obéissent à l'alchimie des « affinités électives » chères à Goethe, ou évoquent des « convergences parallèles », pour reprendre une expression à la fois suggestive et énigmatique d'Aldo Moro³ ou à l'inverse, ces « déchirements fratricides » que Léon Blum, en 1920 au Congrès de Tours, souhaitait ardemment éviter⁴. Enfin, existent une série d'autres protagonistes — le mouvement communiste international, l'Internationale socialiste, le PCE, le SPD, le PSOE, les autres forces politiques nationales, en particulier centristes, démocrates-chrétiennes, ou, en Italie, du fait de la « fragmentation » et de la « diaspora » de la gauche⁵, les petites formations socialistes — dont le rôle et l'intervention pèsent parfois d'un poids considérable sur les quatre acteurs principaux. Au total, un véritable écheveau à démêler

2. Cette définition exclut donc le Gouvernement Guy Mollet et les Gouvernements de centre-gauche en Italie à partir de 1963. N'entrent pas dans le cadre de cette étude le Portugal et l'Espagne dont le retour à la démocratie est trop récent pour pouvoir être comparé avec le reste des pays européens.

3. Expression utilisée en Aldo Moro en 1960-1961 pour évoquer le difficile rapprochement entre la Démocratie chrétienne et le PSI qui aboutira en 1963 à la formation d'un Gouvernement de centre-gauche.

4. « Sachons nous abstenir des mots qui blessent, qui déchirent, des actes qui lèsent, de tout ce qui serait déchirement fratricide », discours de Léon Blum au Congrès de Tours, in *Le Congrès de Tours (1920). Naissance du Parti communiste français présentée par Annie Kriegel*, Paris, Archives Julliard, 1964, p. 136.

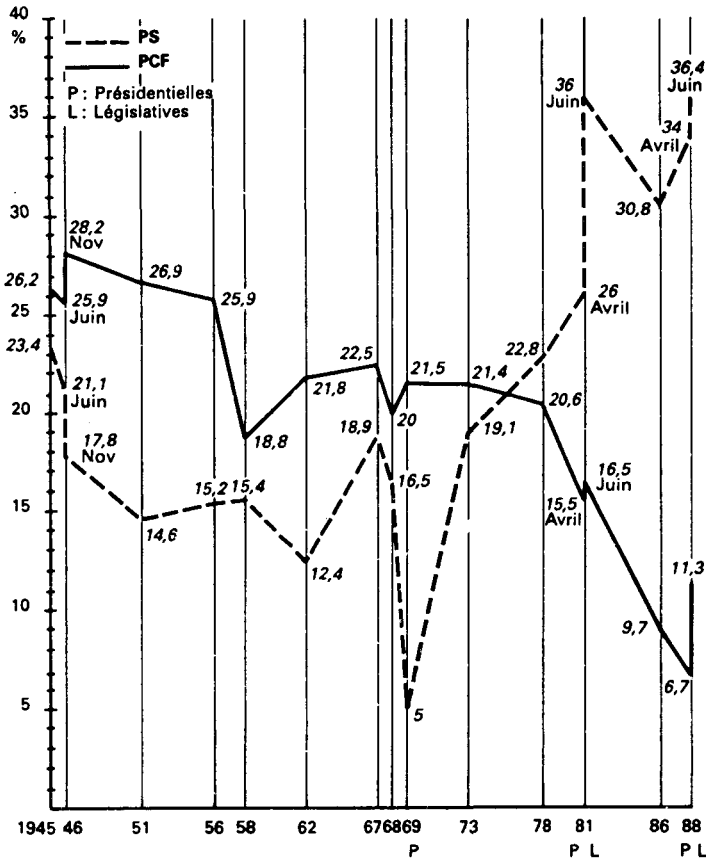
5. Giacomo Sani, *Amici-Nemici, Parenti-Serpenti : Communists and Socialists in Italy*, in Bernard E. Brown (ed. by), *Eurocommunism and Eurosocialism. The Left confronts Modernity*, New York, Cyrco Press, 1979, p. 107.

qui impose de procéder à un « rapide état des lieux » avant d'étudier le fait marquant de ces vingt dernières années, soit l'évolution des rapports PC-PS⁶.

PC-PS : LE RAPPORT DES FORCES

L'histoire des rapports de force et des relations entre les PC et les PS de France et d'Italie depuis 1945 n'obéit pas à une chronologie tout à fait

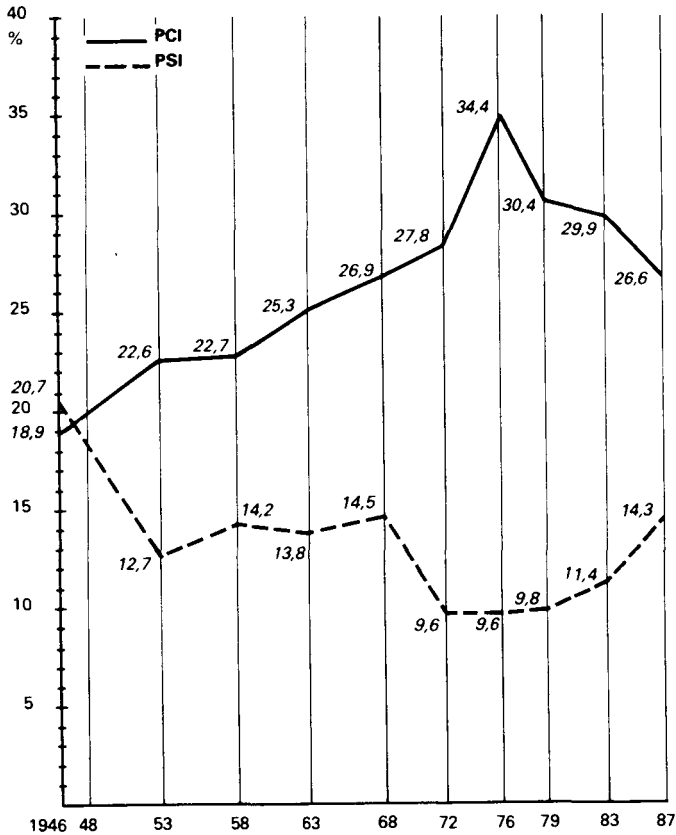
GRAPHIQUE 1. — France depuis 1945
Résultats électoraux du PCF et du PS* (% des suffrages exprimés)



* Vote socialiste : = SFIO, FGDS en 1967 et 1968, candidature Defferre en 1969, PS (et uniquement PS) par la suite.

6. Pour une tentative d'étude terme à terme des PC et PS de France et d'Italie, lire l'article documenté et suggestif, bien que marqué par le contexte dans lequel il fut élaboré et écrit, de Stefano Bartolini, Per un'analisi dei rapporti tra partiti socialisti e comunisti in Italia e Francia, *Rivista italiana di scienza politica*, n° 3, décembre 1987, 1976, p. 439-480.

GRAPHIQUE 2. — *Italie depuis 1946*
 Résultats électoraux du PCI et du PSI (% suffrages exprimés)



1948 : Listes communes PCI + PSIUL.

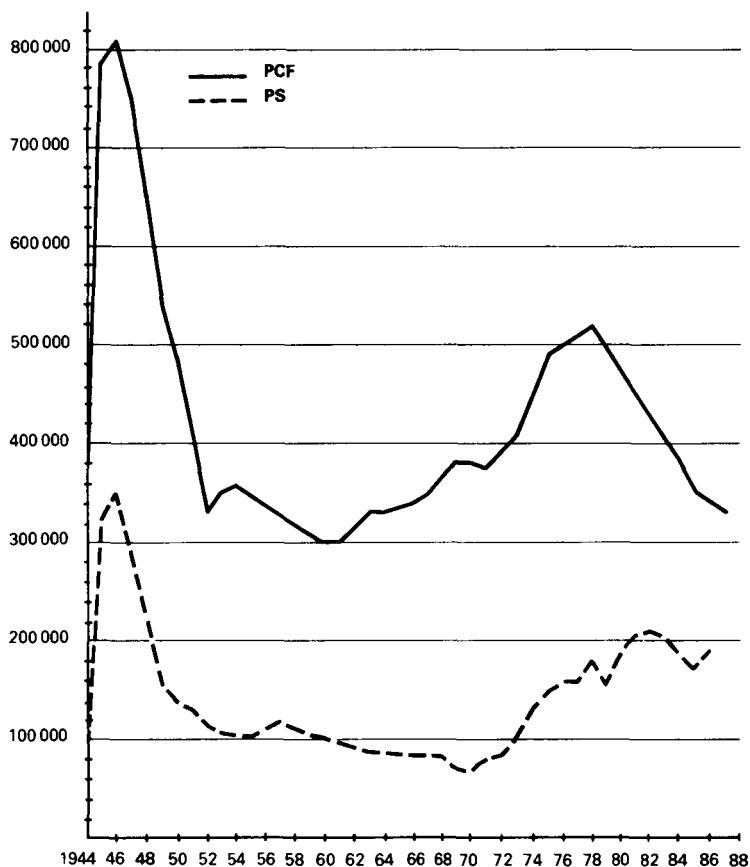
1968 : Listes du PSI + PSDI réunifiés dans le même parti.

semblable. Similitudes et dissemblances doivent donc être mises en lumière.

Deux indices — les résultats électoraux et les effectifs militants — peuvent être utilisés pour mesurer le rapport de forces, sachant que celui-ci ne se résume pas à ceux-là.

En France (voir les graphiques 1 et 3), au niveau électoral, le PCF domina le Parti socialiste jusqu'en 1978, date à partir de laquelle les courbes se croisent et le Parti socialiste conquiert une large hégémonie. Deux brèves remarques s'imposent : l'avantage communiste fut particulièrement net durant la IV^e République, soit une période assez courte ; le PS, pour sa part, depuis qu'il a dépassé son rival, a creusé un écart excep-

GRAPHIQUE 3. — France : Effectifs communistes et socialistes



PCF. — Source : Philippe Buton, *Les effectifs du PCF (1920-1984)*, *Communisme*, n° 7 et le PCF depuis 1985, *Communisme*, n° 18-19.

PS. — Sources : Jacques Kergoat, *Le Parti socialiste de la Commune à nos jours*, Paris, Le Sycomore, 1983, et après 1982, ps et ours.

<i>Effectifs PCF</i>	1967 : 350 000	1948 : 223 495	1967 : 82 000
1944 : (décembre) : 384 228	1969 : 380 000	1949 : 157 897	1968 : 81 000
1945 : 785 292	1970 : 380 000	1950 : 140 190	1969 : 72 000
1946 : 814 285	1971 : 375 000	1951 : 126 898	1970 : 70 392
1947 : 774 629	1972 : 390 000	1952 : 116 327	1971 : 80 300
1948 : 650 400	1973 : 410 000	1953 : 113 455	1972 : 92 230
1949 : 550 100	1974 : 450 000	1954 : 105 244	1973 : 107 757
1950 : 482 700	1975 : 491 000	1955 : 107 653	1974 : 137 300
1951 : 408 779	1978 : 520 000	1957 : 117 331	1975 : 149 623
1952 : 330 000	1984 : 380 000	1956 : 120 000	1976 : 159 548
1953 : 351 400	1985 : 352 000	1958 : 115 000	1977 : 160 000
1954 : 358 400	1986 : 340 000	1959 : 102 000	1978 : 180 000
1957 : 330 000	1987 : 330 000	1960 : 100 000	1979 : 159 000
1960 : 300 000		1961 : 98 000	1980 : 189 580
1961 : 300 000		1962 : 91 000	1981 : 205 157
1962 : 318 000	<i>Effectifs PS</i>	1963 : 88 000	1982 : 213 000
1963 : 330 000	1944 : 100 000	1964 : 88 000	1983 : 203 535
1964 : 330 000	1945 : 335 703	1965 : 85 000	1985 : 170 000
1966 : 341 000	1946 : 354 878	1966 : 84 000	1986 : 187 000
	1947 : 296 814		

TABLEAU 1. — *Ecart électoral entre le PCF et le PS
entre le PS et le PCF*

Avantage PCF		Avantage PS	
1945	+ 2,8	1978	+ 2,2
1946 juin	+ 4,8	1981 Présidentielle	+ 10,5
1946 novembre	+ 10,4	1981 Législatives	+ 19,5
1951	+ 12,3	1986	+ 21,1
1956	+ 10,7	1988 Présidentielle	+ 27,3
1958	+ 3,4	1988 Législatives	+ 25,1
1962	+ 9,4		
1968	+ 3,5		
1969 Présidentielle	+ 16,5		
1973	+ 2,3		

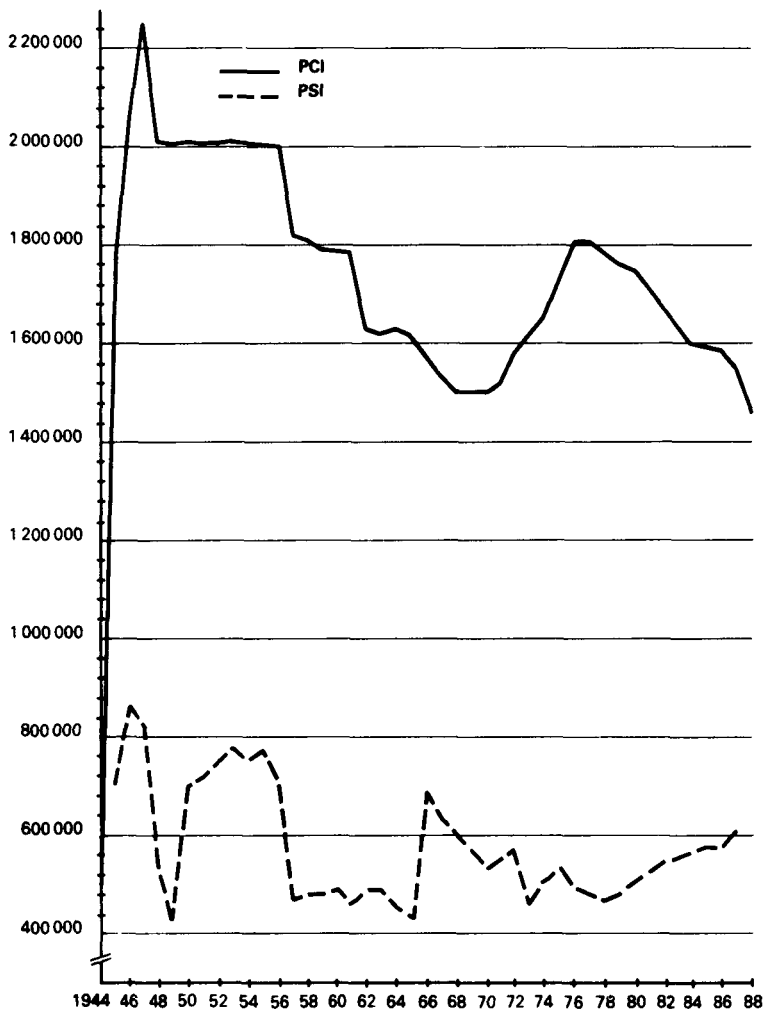
tionnel (cf. tableau n° 1). A l'inverse, les effectifs communistes restent largement supérieurs à ceux des socialistes, même si en cette décennie des années quatre-vingt les deux courbes ont tendance à se rejoindre⁷. On notera toutefois (graphique 3) la synchronie d'ensemble des deux courbes.

En Italie, hormis les élections de 1946 pour l'Assemblée constituante, le PCI devance systématiquement le PSI (cf. graphique 2 et tableau 2)⁸. Une avance dont l'apogée se situa en 1976 et qui depuis tend à se réduire pour en revenir à son niveau de 1968. Quant aux effectifs (graphique 4),

7. On se limite ici à une évaluation quantitative globale du militantisme communiste et socialiste. Celle-ci ne doit pas occulter la profonde différence de nature entre l'activité politique des militants communistes et celle des militants socialistes. Pour le PCF, nous avons suivi les travaux de Philippe Buton qui diffèrent sensiblement des effectifs officiels du PCF largement « gonflés » (cf. son explication méthodologique, Philippe Buton, *Les effectifs du PCF (1920-1984)*, *Communisme*, n° 7, 1985, p. 5-30 et *Le PCF depuis 1985 : une organisation en crise*, *Communisme*, n° 18-19, 1988). Pour le Parti socialiste, et jusqu'en 1982, nous avons repris les chiffres publiés en 1983 par Jacques Kergoat (*Le Parti socialiste, De la Commune à nos jours*, Paris, Le Sycomore, 1983, 367 p.), qui, sans préciser sa source, reprend les séries officielles fournies par la SFIO et le PS. Ce sont toujours ces mêmes sources officielles que nous avons utilisées depuis 1983. Les effectifs socialistes sont eux aussi surévalués, fût-ce dans une proportion moindre que celle du PCF. Ainsi en 1981 le PS annonçait 190 000 adhérents, 203 535 en 1983 et 170 000 en 1985. Mais la reconstitution du nombre des adhérents à partir des mandats pour les congrès, sachant qu'un mandat est égal à 25 adhérents et qu'il y a un mandat par fédération, donne les résultats suivants : 1981, 153 325 ; 1983, 186 200 ; 1985, 161 275. Ces chiffres serviraient ainsi plus d'indicateur pour la puissance militante réelle du PS : ils représentent, par rapport aux premières données, un écart de 19,3 % (1981), 8,5 (1983) et 5,1 % (1985). Pour toutes ces indications, je tiens à remercier Frédéric Cépède de l'OURS.

8. Nous n'avons retenu que les résultats électoraux du PSI. Rappelons qu'en 1948, celui-ci présenta des listes communes avec le PCI qui recueillirent 31 % des suffrages exprimés (parmi lesquels on estime aux deux tiers la part des communistes). En 1968, le PSIUP, scission du PSI, hostile à l'unification avec le PSDI obtint 4,5 % des suffrages exprimés.

GRAPHIQUE 4. — Italie : Effectifs communistes et socialistes



PCI. — Sources : De 1944 à 1980, *Il Partito comunista italiano. Struttura e storia dell' Organizzazione 1921-1979*, Fondazione G. Feltrinelli, 1982 ; De 1980 à 1987 : *L'Unità* et PCI.

PSI. — Sources : De 1945 à 1968, Franco Cazzola, *Il partito come organizzazione. Studio di un caso : il PSI*, Rome, Ed. del Tritone, 1970 ; De 1969 à 1973, Carlo Vallauri, *I partiti italiani tra declino e riforma*, Rome, Bulzoni Ed., 1986, vol. 2 ; De 1973 à 1979, *Almanacco Socialista*, 1980, Rome, PSI, p. 227 ; De 1980 à 1986, *L'Avanti*, 11 mai 1984 et 29-30 mars 1987 ; 1987, PSI.

<i>Effectifs PCI</i>	1960 : 1 792 974	1977 : 1 814 154	1950 : 700 000	1967 : 633 573
1944 : 501 960	1961 : 1 728 620	1978 : 1 790 450	1951 : 720 000	1970 : 537 000
1945 : 1 770 896	1962 : 1 630 550	1979 : 1 761 297	1952 : 750 000	1972 : 575 000
1946 : 2 068 272	1963 : 1 615 571	1980 : 1 751 323	1953 : 780 000	1973 : 465 189
1947 : 2 252 446	1964 : 1 841 214	1982 : 1 673 144	1954 : 754 000	1974 : 511 741
1948 : 2 115 232	1965 : 1 615 296	1983 : 1 635 264	1955 : 770 000	1975 : 539 339
1949 : 2 027 271	1966 : 1 575 935	1984 : 1 600 691	1956 : 710 000	1976 : 498 542
1950 : 2 112 593	1967 : 1 534 705	1986 : 1 595 677	1957 : 477 000	1977 : 482 916
1951 : 2 097 830	1968 : 1 502 862	1987 : 1 500 000	1958 : 486 652	1978 : 472 277
1952 : 2 093 540	1969 : 1 503 816	1988 : 1 462 281	1959 : 484 652	1979 : 484 044
1953 : 2 134 285	1970 : 1 507 047		1960 : 489 337	1980 : 514 918
1954 : 2 145 317	1971 : 1 521 642	<i>Effectifs PSI</i>	1961 : 465 259	1982 : 552 587
1955 : 2 090 006	1972 : 1 584 659	1945 : 700 000	1962 : 491 216	1983 : 557 819
1956 : 2 035 353	1973 : 1 623 082	1946 : 860 300	1963 : 491 676	1985 : 583 292
1957 : 1 825 342	1974 : 1 657 825	1947 : 822 000	1964 : 446 250	1986 : 589 697
1958 : 1 818 606	1975 : 1 730 453	1948 : 531 031	1965 : 437 458	1987 : 614 815
1959 : 1 789 269	1976 : 1 814 262	1949 : 430 258	1966 : 697 588	

TABLEAU 2. — *Ecart électoral entre le PSI et le PCI
entre le PCI et le PSI*

Avantage PSI		Avantage PCI	
1946	+ 1,8	1953	+ 9,9
		1958	+ 8,5
		1963	+ 11,5
		1968	+ 12,3
		1972	+ 17,6
		1976	+ 24,8
		1979	+ 20,6
		1983	+ 18,5
		1987	+ 12,3

dont on sait qu'ils sont pour l'ensemble des partis beaucoup plus importants qu'en France, outre que leur caractère synchrone s'avère moins net que dans le cas français, ils attestent une ample domination communiste ; l'amenuisement de celle-ci depuis 1976 est dû aux pertes communistes et à la progression des socialistes dépassant désormais les 600 000 adhérents⁹.

Quant aux relations des PC et des PS en France et en Italie, elles fonctionnent à fronts renversés et se caractérisent par un enchevêtrement inextricable des affinités électives, des convergences parallèles et des déchirements fratricides.

PC-PS : UNE COMPÉTITION INCESSANTE

En France, après la période d'union nationale de la guerre, puis le tripartisme des débuts de la IV^e République (PCF, SFIO, MRP), s'instaure une phase d'affrontement frontal entre communistes et socialistes durant la guerre froide. A partir de 1962 commencent les approches unitaires qui se concrétisent en 1972 par l'Union de la gauche reposant — fait unique en Europe occidentale — sur un programme commun de Gouvernement précis, détaillé, embrassant tous les aspects de la vie politique, économique et sociale du pays. Cette union se rompt en 1977. En 1981, après la victoire

9. Ces graphiques ont été construits à partir des données officielles fournies par le PCI et le PSI. Précisons à propos de ce dernier qu'en 1947 il y eut une scission « de droite » (formation du PSLI, puis en 1952 du PSDI), une autre « de gauche » en 1963 (création du PSIUP), puis en 1966 une réunification entre le PSI et le PSDI et de nouveau une rupture en 1969. Les effectifs communistes et socialistes, bien que surévalués (surtout dans le cas du PSI), sont généralement retenus par les politologues italiens comme bases de travail. L'abondante bibliographie sur les questions d'organisation du PCI est présentée et commentée par Bruno Groppo. Les études sociologiques sur le Parti communiste italien, *Communisme*, n° 7, p. 85-96. Pour le PSI voir en particulier Franco Cazzola, *Il partito come organizzazione. Studio di un caso : il PSI*, Rome, Ed. del Tritone, 1970, 288 p.

de François Mitterrand, elle est reconstituée sous d'autres formes — un accord électoral et un accord de Gouvernement — et quatre communistes deviennent ministres. Depuis le départ de ces derniers du Gouvernement en juillet 1984, les deux partis expriment des divergences sur presque tous les sujets mais, dans le même temps, concluent des accords de désistements électoraux réciproques¹⁰.

En Italie, le Parti socialiste fut le seul de toute l'Europe occidentale à s'allier aux communistes tout au long de la guerre froide¹¹. Bien que les socialistes fussent affaiblis par une scission opposée à cette alliance (en 1947) et longtemps divisés sur la question communiste¹², leur union avec le PCI ne se limita pas à un accord politique au sommet s'inscrivant dans la continuité de la lutte antifasciste : elle se traduisit par une certaine forme d'assujettissement politique, une défense systématique de l'URSS, le Gouvernement commun de nombreuses municipalités, une unité au sein du syndical CGIL, voire un transfert de personnel politique, en général du PS au PC, même si le courant inverse exista et existe encore¹³. Ce dernier trait original par rapport à la France — perdue jusqu'à nos jours, et ce malgré la rupture de l'union réalisée en 1956 par le dirigeant socialiste

10. Sur la question de l'Union de la gauche, voir notamment Jean-Jacques Becker, *Le Parti communiste veut-il prendre le pouvoir ?* Paris, Le Seuil, 1981, 334 p. ; Annie Kriegel, *Un autre communisme ?*, Paris, Hachette, 1977, 183 p. ; Georges Lavau, *A quoi sert le Parti communiste français ?*, Paris, Fayard, 1981, 444 p. ; Branko Lazitch, *L'échec permanent. L'alliance communiste-socialiste*, Paris, R. Laffont, 1978, 262 p.

11. Sur l'histoire du PSI, voir notamment, Fondazione Brodolini (a cura della), *Storia del partito socialista*, Venise, Marsilio Editore, 1979-1980, 3 vol. ; Giorgio Galli, *Storia del socialismo italiano*, Bari, Laterza, 1980, 370 p. ; Antonio Landolfi, *Il socialismo italiano. Strutture, comportamenti, valori*, Rome, Lerici Ed., 1968, 328 p. En français, Jacques Droz, Le socialisme démocratique, dans *Histoire générale du socialisme*, Paris, PUF, 1978, t. 3, p. 605-612.

12. Au point que d'autres petites scissions que celles indiquées à la note 9 page 158 survinrent ; par exemple, en 1948 des socialistes hostiles à l'accord électoral avec le PCI créèrent l'Unione dei Socialisti qui présenta des candidats aux élections avec le PSLI sous l'étiquette Unità Socialista. En 1949, le député Giuseppe Romita quitta le PSI et avec d'autres groupes, dont l'Unione dei Socialisti, forme le PSU (celui-ci fusionnant en 1952 avec le PSLI pour donner le PSDI).

13. En 1972, le PSIUP rejoignit le PCI, de même qu'en 1984 le PDUP qui comprenait de nombreux responsables du groupe Il Manifesto, expulsé du PCI en 1969. A chaque fois, le PCI intégra ces militants jusque dans son appareil et sa direction, en respectant leurs sensibilités politiques. Remarquons également que certaines personnalités socialistes adhérentes au PCI y exercèrent d'importantes responsabilités ; deux exemples : Edoardo Perna, adhérent du PSI en 1942 puis du PCI en 1943, fut notamment membre du CC à partir de 1956, de la Direction de 1972 à 1986, chef du groupe des sénateurs communistes de 1972 à 1983. Luciano Lama, quant à lui, fut socialiste avant de devenir communiste en 1946, membre du CC depuis 1956, membre de la direction de 1963 à 1970, date de son élection au secrétariat général de la CGIL, poste qu'il occupa jusqu'en 1986, avant de réintégrer la direction du PCI. A l'inverse, Antonio Giolitti responsable communiste quitta le PC en 1957, rejoignit le PSI avant de se présenter sur les listes de la gauche indépendante soutenues par le PCI aux dernières législatives de 1987. D'autres socialistes « déçus du craxisme » firent de même (G. Arfe, G. Strehler, F. Coen par exemple).

Pietro Nenni, la conquête d'une autonomie politique et idéologique (à l'égard de l'URSS, par exemple), et le rapprochement avec la Démocratie chrétienne aboutissant à la formation d'un Gouvernement de centre gauche en 1963 et, du coup, au départ de l'aile gauche du PSI qui forma le PSIUP. Cette politique, critiquée d'abord en termes modérés par Togliatti, puis plus durement après la constitution du premier gouvernement de centre-gauche, fut l'un des éléments de la controverse qui opposa au sein du PCI la gauche d'Ingrao et la droite d'Amendola. Dès lors socialistes et communistes ne furent plus jamais alliés privilégiés ; certes, au lendemain de l'automne chaud de 1969 et jusqu'en 1973, le PSI avança la formule des « équilibres plus avancés » qui pouvait être interprétée comme un rapprochement avec le PCI ; mais, en tout état de cause, elle n'eut point de conséquences tangibles ; quant à la période 1976-1979, PCI et PSI se retrouvèrent bien tous deux dans la majorité de soutien au Gouvernement démocrate-chrétien, mais dans le cadre élargi de « la solidarité nationale ». Les rapports entre les deux principales formations de la gauche italienne se sont nettement détériorés avec la présidence socialiste de B. Craxi (août 1983-mars 1987), débouchant sur un conflit ouvert en 1985 lors du référendum sur l'échelle mobile perdu par le PCI. La dégradation des relations entre socialistes et communistes s'est répercutée à tous les niveaux, y compris par exemple, à celui des « juntas » municipales ou régionales (les socialistes gouvernent de nombreuses villes et régions — mais pas toutes — avec la DC et ont rompu leurs alliances avec les communistes), ou au sein de la CGIL, dont l'unité a cependant résisté aux épreuves¹⁴.

Enfin, les fils se mêlent et s'entremêlent à un autre niveau ; celui des relations entre partis socialistes d'abord : du fait de son attitude durant la guerre froide, le PSI n'était pas reconnu par l'Internationale socialiste¹⁵, tandis que le nouveau Parti socialiste de François Mitterrand fut, à cause de son alliance avec le PCF, quelque peu isolé au sein de cette même Internationale ; par ailleurs, à cause de leurs divergences stratégiques, de leurs choix politiques opposés, les PS français et italien ont longtemps entretenu des relations difficiles, un peu améliorées ces dernières années même s'il subsiste un certain climat de suspicion entre les deux partenaires¹⁶. Bien

14. Cf. sur l'évolution récente du PSI, on lira Wolfgang Merkel, *Prima e dopo Craxi. Le trasformazioni del PSI*, Padoue, Liviana Ed., 1987, 250 p., et les points de vue contrastés de Giuliano Amato, Luciano Cafagna, *Duello a sinistra*, Bologne, Il Mulino, 1982, 240 p., de Vittorio Foa, Antonio Giolitti, *La questione socialista*, Turin, Einaudi, 1984, 210 p. et ceux du dossier Il 'nuovo PSI' ha dieci anni, *Micro-Mega*, n° 3, 1986. Voir également Almanacco socialista, 1892-1992. *PSI novanta anni di storia*, PSI, 1982, 542 p. Sur les rapports PCI-PSI, lire l'article stimulant de Luciano Cafagna, PCI e PSI, due vite parallele, *MicroMega*, n° 1, 1986, p. 49-61.

15. En 1949 le PSI est expulsé du Comisco (Comité de la Conférence socialiste internationale, créé en 1947 et qui restera en place jusqu'à la relance de l'Internationale Socialiste en 1951). Le PSDI lui, adhère à l'Internationale puis, en 1966, l'organisation unifiée.

16. Sur les relations entre les deux partis au moment de la guerre froide, voir Enrico Decleva, Nenni, Saragat, i socialisti italiani e la SFIO (1945-1948), in (a cura

plus, le PS sorti du Congrès d'Épinay subit, comme toute une partie de la gauche non communiste française, « l'attraction fatale » du communisme italien : une attraction politique mais aussi humaine, F. Mitterrand ne cachant pas sa préférence pour Berlinguer au détriment de Craxi. Aujourd'hui les relations de ces deux partis sont empreintes d'une cordialité que l'on ne retrouve pas chez les PC : entre eux, à l'unité — au moins de façade — qui régna jusqu'en 1956 ont succédé les polémiques ouvertes (à propos du polycentrisme, des relations au sein du mouvement communiste international, de l'analyse du capitalisme, de la construction européenne), puis le bref intermède unitaire de l'eurocommunisme et, depuis 1979, un éloignement ponctué de passes d'armes plus ou moins vives sur des questions d'importance, à l'occasion de l'invasion de l'Afghanistan par les troupes soviétiques, du coup de force du général Jaruzelski en Pologne, de la crise des euromissiles¹⁷. Pire, du côté français, au niveau de la direction du moins, le PCI est présenté comme un contre-modèle, cependant que le Parti français, lui, sert d'épouvantail dans les rangs des communistes transalpins et *a contrario* de faire-valoir pour le Parti italien.

LES TRANSFORMATIONS DES ANNÉES SOIXANTE-DIX - QUATRE-VINGT

Mais le plus remarquable est sans conteste le bouleversement des données traditionnelles et les transformations récentes repérables au niveau des partis comme dans les rapports de force.

Au niveau des partis, nous distinguerons d'une part les PS, de l'autre les PC. Les premiers se sont véritablement métamorphosés. A leur tête, une sorte de révolution de palais à permis à François Mitterrand de s'emparer du PS en 1971 et à Bettino Craxi de prendre en main, en 1976, les destinées du PSI¹⁸. Assez rapidement, ces nouveaux *leaders* marginalisent ou éliminent leurs adversaires, placent leurs fidèles dans les organismes dirigeants et établissent ainsi une monocratie au sein de leurs partis, avec sans doute une dimension plus autoritaire et plébiscitaire dans le cas italien¹⁹. En outre, ils redéfinissent une stratégie (sur le contenu

di) J. B. Duroselle e E. Serra, *Italia e Francia (1946-1954)*, Milan, Franco Angeli, 1988, p. 117-175.

17. Cf. Marc Lazar, PCF, PCI, euromissiles et lutte pour la paix, 1979-1987, *Communisme*, n° 18-19, p. 139-161.

18. Rappelons qu'en 1974 Felipe Gonzalès est nommé secrétaire général du PSOE.

19. Le terme de monocratie est utilisé dans le cas français, par William Schonfeld, La stabilité des dirigeants politiques : le personnel des directions nationales du PS et du Mouvement gaulliste, *Revue française de Science politique*, n° 3 et 4, juin et août 1980, p. 477-505 et 846-866, et, dans le cas italien, par Oreste Massari, Le trasformazioni nella leadership del PSI : la direzione e i suoi membri (1976-1984), *Rivista italiana di scienza politica*, n° 3, décembre 1987, p. 399-402. Sur la direction socialiste en France, voir notamment, Paul Bacot, *Les dirigeants du PS. Histoire et sociologie*, préface de François Mitterrand, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979, 351 p. ; Maurice Benassayag, Deux ou trois choses que je sais de lui : données

de laquelle nous reviendrons), suivant des modalités propres à la France et à l'Italie ; dans le premier cas, le ps désigne F. Mitterrand comme premier secrétaire au congrès d'Épinay, entre autres parce qu'il est porteur d'une conception renouvelée de l'union de la gauche ; dans le deuxième cas, Bettino Craxi, contraint de tenir compte à la fois des rapports de forces au sein de son Parti et de l'évolution de la situation politique de la Péninsule, reprendra de 1976 à 1979 la stratégie de l'alternative formulée par la gauche du PSI puis se prononcera pour « l'alternance et la gouvernabilité ». Enfin est entreprise une rénovation idéologique, avec une différence substantielle puisqu'en France le ps se « marxisa » dans un premier temps, puis changea d'idéologie de manière plus ou moins explicite après trois ans de pouvoir, tandis qu'en Italie, comme en Espagne, il y eut « démarxisation » et abandon de nombreuses valeurs traditionnelles de la gauche *avant* de revenir au pouvoir.

Pour les PC, la situation est plus nuancée : certes eux aussi désignèrent de nouveaux leaders (E. Berlinguer, secrétaire général adjoint en 1969 est nommé secrétaire général en 1972, la même année que G. Marchais, secrétaire général adjoint depuis 1970). Eux aussi déploierent pleinement des stratégies politiques d'envergure (Union de la gauche en France, compromis historique en Italie à partir de 1973) et se lancèrent dans cette opération — profonde pour le PCI, plus superficielle pour le PCF — d'*aggiornamento* international, politique et idéologique que fut l'eurocommunisme. Mais ils enregistrèrent de sérieux échecs qui provoquèrent dans les deux cas un changement de leur orientation stratégique, de sérieuses crises internes et un recul de leur influence politique.

C'est en effet le rapport de forces électoral entre PC et ps qui allait s'en trouver modifié. En France, avec le dépassement du PC par le ps, l'arrivée au pouvoir de celui-ci avec une majorité parlementaire absolue. Le ps, fait historique notable, s'est dorénavant imposé non seulement comme le premier parti de la gauche, mais comme le principal parti du système politique français. En Italie, le PCI a vu récemment son avantage fondre. Mais surtout, au cours de cette période qui a tous les traits d'une période de transition, le PSI a occupé pour la première fois les présidences de la République (avec Sandro Pertini de 1978 à 1985) et du Conseil et a réussi à se poser en parti pivot de toutes les combinaisons gouvernementales indispensables à la vie politique transalpine.

Ainsi, alors que les années soixante-dix furent en France celles de l'embellie communiste et de la reconstruction socialiste, et en Italie, celles

anciennes et nouvelles sur le ps, *La Nouvelle Revue socialiste*, n° 1, avril 1974, p. 17-24 ; Roland Cayrol, La direction du Parti socialiste : organisation et fonctionnement, *Revue française de Science politique*, n° 2, avril 1978, p. 201-219 ; Etienne Cricqui, Le ps s'alourdit, *Projet*, n° 209, janvier-février 1988, p. 82-88 ; Patrick Hardouin, Les caractéristiques sociologiques du Parti socialiste, *Revue française de Science politique*, n° 2, avril 1978, p. 220-256 ; du même, Le ps, parti d'intellectuels, *Intervention*, n° 5-6, août-septembre-octobre 1983, p. 85-90.

de la formidable progression communiste, les années quatre-vingt sont, en France, celles de la victoire socialiste et de l'effondrement communiste, en Italie celles du recul communiste et de l'éclosion socialiste.

LES CAUSES DE L'INVERSION DE TENDANCE EN FRANCE ET DE L'INFLÉCHISSEMENT ITALIEN

Quatre grands facteurs explicatifs peuvent être avancés.

Le premier, le plus fréquemment entendu, concerne les hommes : il consiste à souligner l'habileté commune — fût-elle adaptée aux circonstances nationales respectives — de François Mitterrand et de Bettino Craxi. Ces hommes que tout, vraiment tout, oppose — l'âge, la formation intellectuelle, l'itinéraire et la culture politique, les valeurs, le caractère, la personnalité — auraient néanmoins deux traits communs loués par les uns, honnis par les autres : le « machiavélisme » politique (ne sont-ils point tous deux admirateurs du Florentin et de la Florence des Médicis ?) et la maîtrise avec laquelle ils mirent en œuvre leur projet. Il arrive aussi que l'on donne une prééminence au Français sur l'Italien, en parlant d'un « effet Mitterrand » qui consisterait à gagner l'hégémonie à gauche puis le pouvoir : un effet assez imaginaire, puisque l'ambition commune est née et se déploie dans des circonstances et selon des modalités très différentes. Inversement, l'hommage rendu à l'intelligence des deux dirigeants socialistes — plus d'ailleurs à leur intelligence politicienne qu'à leur intelligence du politique — sous-entend que leurs partenaires ne furent pas à la hauteur : argument souvent employé en France pour Georges Marchais, ce qui mériterait une discussion plus fine, argument irrecevable dans le cas de Enrico Berlinguer (or la baisse du PCI commença sous son autorité), plus consistant dans le cas de Alessandro Natta (en ce qu'il fut dénué du moindre charisme), encore impossible à évaluer avec Achille Occhetto. En d'autres termes, cette explication a certainement son fondement, mais isolée elle paraît réductrice.

La seconde explication réside dans l'efficacité des stratégies politiques, fussent-elles dissemblables, des Partis socialistes. Alors que, au lendemain de 1968, beaucoup d'observateurs ou d'acteurs de la vie politique annonçaient la disparition définitive du courant socialiste, le PS français choisit l'union de la gauche et y resta fidèle en dépit de la rupture de 1977, parce que, du fait notamment du type de scrutin en vigueur, l'union et l'union seule permettait de prendre, ainsi que l'expliqua François Mitterrand dès juin 1972, 3 millions d'électeurs sur les 5 millions qui accordaient alors leurs suffrages aux communistes. Pour Craxi, en 1976, l'objectif était d'une simplicité extrême et se résumait à la célèbre formule *primum vivere*. Survivre alors que le PSI était tombé en dessous de la barre de 10 % et que tout un courant intellectuel prédisait son agonie, supposait d'asseoir son autorité au sein d'un Parti traditionnellement divisé (ce qu'il réussit en quatre ans, notamment en réduisant au silence les courants), de le

dépoussiérer idéologiquement, de rompre avec son mode traditionnel d'organisation influencé par le modèle communiste du parti de masse, enfin de dégager un espace politique entre ces deux mastodontes que sont la Démocratie chrétienne et le PCI. D'où, à l'égard de ce dernier, l'affirmation de sa singularité et de son autonomie grâce à une nette différenciation idéologique (référence à Proudhon en 1978, vision plus libertaire et plus individualiste de la société et du monde, critique systématique de l'histoire, de la pensée et de l'héritage communiste) et une vive compétition politique (le PSI, au nom de raisons humanitaires, se prononça pour des négociations avec les Brigades Rouges lors de l'enlèvement d'Aldo Moro, avança l'idée de l'alternative au moment du compromis historique puis, lorsque le PCI retourna dans l'opposition en 1979-1980, entra au gouvernement avec un projet de réformes englobant la réforme institutionnelle et la modernisation de l'État afin de répondre à l'aspiration de *governabilità* qui, selon lui, s'affirmait dans un pays en plein changement et désarroi).

Mais cet opportunisme politique ne rencontre du succès — net en France, relatif en Italie — que dans la mesure où les Partis socialistes surent mieux s'adapter que les communistes à la prodigieuse accélération des mutations que connurent nos sociétés ces vingt dernières années. En particulier, ils attirèrent, de manière cependant plus nuancée et contradictoire en Italie qu'en France²⁰, les électeurs des couches moyennes (fonctionnaires, cadres moyens, employés, etc.) qui n'ont cessé de croître et surtout ils purent et surent traduire au niveau de la représentation politique leurs aspirations, leurs valeurs : de là provient cet amalgame plus ou moins réussi et heureux entre, d'une part, des idées et des comportements libertaires puisés dans le mouvement de contestation des années soixante et, d'autre part, une attitude inspirée de la *realpolitik* et des propositions économiques « réalistes » — apparues dans le cas français à partir de 1983 — susceptibles d'attirer un électorat modéré rassuré par le redimensionnement de la puissance communiste. Partis « attrape-tout », servant de passerelle entre la gauche et le centre, dotés d'une idéologie à géométrie variable qui ne s'embarrasse pas de subtilités théoriques et ne craint pas les contradictions, bénéficiant d'une bonne image dans l'opinion publique, ils profitent également des difficultés et des faiblesses communistes.

Car à l'évidence, les PC rencontrèrent et continuent d'affronter des obstacles, certains spécifiques à chacun des deux partis, d'autres qui leur sont communs. Spécifique au PCF que son impossibilité à maîtriser la dynamique de l'Union de la gauche qui tourna à l'avantage des socialistes et l'amena à choisir l'isolement politique et un repli assez désastreux sur

20. Plus nuancée, en effet, puisque jusqu'en 1983, le PSI progressait surtout dans le sud du pays et dans les villes de petites et moyennes dimensions. Autrement dit, il ne gagnait pas des suffrages dans les clientèles qu'il visait. Néanmoins, aux dernières élections de juin 1987, le PSI a enregistré une nette progression dans les grands centres urbains du nord de l'Italie ; on suivra donc avec attention les prochains scrutins afin de repérer si cette tendance se confirme.

l'identité révolutionnaire ; spécifique au PCI que l'échec de sa stratégie de compromis historique sans qu'en soit clairement définie une de substitution et l'accentuation de la crise de son identité. Quant aux aspects identiques de leurs difficultés, ils sont au moins au nombre de deux. D'abord, l'origine de leurs attitudes envers les mutations récentes de leur société ; la lenteur d'adaptation du PCI malgré de remarquables efforts qui le différencient complètement de son homologue français comme le refus de ce dernier d'accepter la moindre forme d'adaptation, proviennent de deux éléments communs, la pesanteur de leur idéologie et leur caractère de parti de masse. En effet, le PCF se veut fidèle à une idéologie marxiste-léniniste qui s'avère obsolète, cependant que le Parti italien est entravé dans ses tentatives tout à fait réelles de rupture avec cette même idéologie par ses divisions internes qui l'obligent à des contorsions politiques qui lui sont préjudiciables. Par ailleurs, leur structuration en parti de masse et de classe (ou tout au moins implanté dans la classe ouvrière), régi par le centralisme démocratique, fût-il interprété diversement des deux côtés des Alpes, s'avère être un frein à l'innovation : ces partis contraints de défendre les intérêts de leur clientèle traditionnelle (notamment ces professions ouvrières frappées par les mutations) ont une audience limitée dans d'autres catégories (en particulier auprès de la jeunesse) et une capacité restreinte de manœuvre, cependant que leur modèle d'organisation apparaît répulsif ; leur personnel politique lui-même, sans que leur compétence soit en cause (il ne paraît ni pire ni meilleur que celui des autres formations), semble en déphasage, du point de vue de son image, par rapport aux nouveaux modèles culturels dominants. Deuxième trait partagé par le PCF et le PCI, leur inaptitude à analyser leurs frères ennemis socialistes : pour le PCF, dans la tradition historique communiste par rapport à la social-démocratie, le PS est une force structurellement réformiste, favorable à la collaboration de classe dont il faut se méfier et que le courant révolutionnaire doit combattre, même en période d'union²¹. Pour le PCI, le PSI est une force du mouvement ouvrier, de la gauche. Si de nos jours il critique de manière acerbe le parti de Craxi, accusé de vouloir le réduire à la portion congrue, il peut d'autant moins l'accuser d'être réformiste que, depuis 1986, le PCI se proclame lui-même réformiste. En fait, après la rupture de 1956 et surtout avec la stratégie du compromis historique, les communistes italiens ont eu tendance à ignorer le PSI en tant que parti susceptible d'influer sur le jeu politique, il représentait le cadet de leur souci non seulement du fait de sa faiblesse, mais parce qu'ils privilégiaient leur rapport avec la Démocratie chrétienne. Or cette igno-

21. Voir, par exemple, Danielle Bleitrach, Jean Lojkine, Ernest Oary, Roland Delacroix, Christian Mahieu, *Classe ouvrière et social-démocratie : Lille et Marseille*, Paris, Editions Sociales, 1981, 330 p. ; Daniel Blume, Roger Bourderon, Jean Burles, Jean Charles, Jean Gacon, Richard Lagache, Michel Margairaz, Roger Martelli, Jean-Paul Scot, Roger Wolikow, *Histoire du réformisme depuis 1920*, Paris, Editions Sociale, 1976, 2 vol. ; Laurent Salini, *Enquête sur le PS*, Paris, Messidor-Editions Sociales, 1987, 178 p.

rance, parfois ce mépris pour le PSI, se traduit aujourd'hui par une incompréhension de ses succès²², cependant que le Parti communiste se divisait sur la question d'une éventuelle proposition d'alliance avec les socialistes²³. L'incompréhension de la poussée socialiste de la part des communistes français et italiens reflète également leurs difficultés d'appréhension des transformations socio-économiques que nous avons déjà soulignées.

Conclure sur l'inéluctabilité d'une domination socialiste en France, même si le Parti socialiste paraît campé dorénavant sur des positions solides, ou sur une victoire du PSI en Italie dans le bras de fer qu'il a entamé avec le PCI, serait toutefois hasardeux. Mieux vaut poser deux séries de questions et se livrer à une réflexion pour la compréhension des enjeux de la vie politique française et italienne, voire européenne.

Les premières interrogations tournent autour de l'actuelle réussite socialiste en France et en Italie. Une réussite indéniable par comparaison avec la situation dans le reste de l'Europe occidentale. Car sur les onze pays de la CEE dans lesquels la division droite-gauche a un sens, la gauche est largement minoritaire²⁴ : son poids électoral est supérieur à celui de la droite dans quatre pays seulement (l'Espagne, la France, la Grèce et l'Italie) et elle ne dirige que trois Gouvernements (ceux d'Espagne, de France et de Grèce)²⁵. Mais si réussite il y a, en quoi consiste-t-elle exactement ? A avoir dépassé le PC en France et être en passe de rogner la puissance communiste en Italie ? A avoir « pris » le pouvoir, l'avoir « exercé » ou encore l'avoir occupé ?²⁶. Certes, mais pour quoi faire ? Ces partis n'ont-ils pas eu tendance, bien plus en Italie qu'en France d'ailleurs, à abandonner une grande part de leur projet réformateur une fois installés dans « la salle des boutons » (P. Nenni), à faire preuve d'un immense pragmatisme qui réduit à néant leur culture politique traditionnelle et suscite des interrogations dans la masse des militants²⁷ ? Ne renouerait-on pas là avec le

22. Un bon exemple en est fourni par le petit opuscule récemment diffusé par l'hebdomadaire communiste *Rinascita* qui présente une analyse très critique du PSI, relevant tous ses défauts, mais, hormis trois rapides pages (p. 89-92), ne livre aucune explication fouillée de sa récente progression électorale : cf. Paolo Ciofi, Franco Ottaviano, *Il PSI di Craxi. Partito e organizzazione dal Midas alle elezioni del 1988*, *Rinascita*, supplément au n° 47, 24 décembre 1988, 141 p.

23. Cette question fut au cœur des débats du XVIII^e Congrès du PCI de mars 1988.

24. Des douze pays composant la Communauté européenne, seule l'Irlande a une vie politique qui échappe à cette division.

25. La gauche est associée à des Gouvernements de coalition, notamment avec la Démocratie chrétienne, en Belgique, au Luxembourg et en Italie. Elle est dans l'opposition au Danemark, en Grande-Bretagne, aux Pays Bas, au Portugal et en République fédérale d'Allemagne.

26. Cf. L'étude de Gianfranco Pasquino, *Modernity and Reforms : the PSI between political entrepreneurs and gamblers*, *West European Politics*, n° 1, janvier 1986, p. 120-141.

27. Sur les réactions des militants du PS face à l'expérience du pouvoir, voir notamment Roland Cayrol et Colette Ysmal, *Militants socialistes : le pouvoir use,*

débat séculaire du mouvement socialiste et l'analyse fameuse de Roberto Michels sur ces partis préférant « la lutte de concurrence » à « la lutte des principes »²⁸ ? Les partis socialistes du Sud ne sont-ils pas confrontés en ces années quatre-vingt aux problèmes que connurent auparavant les partis sociaux-démocrates du Nord qu'ils critiquèrent parfois, leur reprochant une gestion trop timorée du pouvoir ? En outre, ces partis affrontent de sérieuses difficultés en matière d'organisation ; en France, les victoires de 1981 et de 1986 n'ont pas provoqué un afflux significatif d'adhésions ; la composition sociologique du Parti continue de privilégier les couches moyennes, avec toujours un fort poids des enseignants, et ne reflète donc pas un électorat interclassiste, cependant qu'à la monocratie de l'époque où Mitterrand était premier secrétaire a succédé une oligarchie²⁹ ; en Italie, malgré l'intention affichée par nombre de ses dirigeants, en particulier Giuliano Amato, le Parti socialiste garde de nombreux traits du parti de masse (du fait, par exemple, de ses relations avec la minorité socialiste au sein du syndicat de la CGIL, ou avec la confédération UIL, qui le singularise par rapport à son homologue français), alors que, là aussi, la composition sociologique du parti et surtout de ses instances dirigeantes (où une large place est accordée aux fonctionnaires, aux enseignants et aux permanents) ne correspond pas à son électorat ; dans les deux cas, les Partis socialistes doivent mettre au point des formes d'organisations adaptées à la vie sociale d'aujourd'hui, définir leurs fonctions dans le système politique et la société, améliorer leur démocratie interne. Enfin, en matière idéologique, la situation de ces partis apparaît quelque peu paradoxale ; car d'un côté, ils se sont libérés — non sans déchirements, hésitations, incertitudes et douleur — d'un « complexe d'infériorité politique et culturel »³⁰ à l'égard de leurs Partis communistes respectifs ; mais, de l'autre, ayant abandonné plus ou moins explicitement toute référence au socialisme (hormis de temps à autre un hommage ici à Jaurès, là à Turati), ils ont tendance à se retourner soit vers la République ou, de l'autre côté des Alpes, vers Garibaldi, et à se définir comme des partis de la modernité. Mais de quelle modernité ? La réponse est si floue qu'elle amène à se demander si ce vide idéologique reflète non pas l'europanisation de deux pays latins, la « fin de l'exception française et italienne », mais plutôt la grande confusion idéologique dans laquelle se trouvent les Partis socialistes. Une confusion qui a amené récemment le philosophe italien Norberto Bobbio à rappeler une vérité de bon sens : « Aujourd'hui, a-t-il déclaré, modernisation est devenu le mot courant du langage socialiste ; mais l'idée force de tous les mouvements socialistes jusqu'il y a peu

Projet, n° 191, février 1985, p. 20-32 ; Colette Ysmal, Les embarras d'un parti au pouvoir. Le PS à la veille du Congrès de Toulouse, *Etudes*, n° 363, octobre 1985, p. 329-421.

28. Cf. Roberto Michels, *Les partis politiques*, Paris, Flammarion, 1971, p. 278.

29. Cf. l'étude de Etienne Cricqui, art. cité.

30. La formule de Hugues Portelli, *Le socialisme français tel qu'il est*, Paris, PUF, 1980, p. 151, est employée à propos du PS ; elle peut s'appliquer parfaitement au PSI.

pouvait se résumer dans un autre mot, fort celui-ci, très fort, et chargé d'un important contenu émotif : émancipation »³¹.

La deuxième série d'interrogations concerne les partis communistes. Peuvent-ils sortir de la passe périlleuse dans laquelle ils sont engagés ? Du côté français, si l'on en reste au discours officiel, le PCF est, par essence, en tant que parti révolutionnaire, de la classe ouvrière, se référant au marxisme, un parti moderne dont le rôle est de dénoncer le miroir aux alouettes d'une prétendue modernité ne servant que les intérêts du capitalisme. Une telle attitude, si elle permet au PCF de rencontrer des succès limités dans la défense des catégories victimes des transformations de la société, notamment par le biais du syndicat, le prive de répondre aux grands défis politiques et sociaux. Rien de comparable au PCI qui, plus que jamais depuis sa défaite électorale de juin 1987, accentue son processus de transformation. Son nouveau secrétaire général Achille Occhetto veut imprimer un « nouveau cours », fonder « un nouveau parti », reconstruire une identité combinant rupture et continuité par rapport à la tradition : un projet global et original autour duquel, à l'issue de son récent congrès, s'est reconstituée l'unité du Parti ; un projet qui contient encore de nombreuses zones d'ombre et dont il reste à savoir s'il ne survient pas trop tard. Mais le PCI sait, lui, que le dilemme est posé : se rénover ou périr³².

Enfin, tout incite à formuler une remarque concernant l'évolution de la vie politique des deux côtés des Alpes, et même vraisemblablement d'une partie de l'Europe occidentale. La rivalité présente qui oppose ces partis socialistes et ces partis communistes si particuliers de la France et de l'Italie ne révèle-t-elle pas l'affrontement de deux conceptions de la politique entre, d'une part, les partis communistes qui continuent de privilégier le Parti, les syndicats, les associations comme structures de médiation et de synthèse, comme outils suprêmes de l'intervention politique et, de l'autre, les partis socialistes qui, du fait de leur histoire, de leur situation de partis longtemps dominés et distancés dans la classe ouvrière, contraints et forcés désormais de remplir cet immense espace politique — du centre à la gauche — qui s'ouvre devant eux, réduisent la fonction du Parti, accordent une importance décisive au leader en tant qu'il cristallise et synthétise les intérêts des clientèles très diversifiées auxquelles ils s'adresse³³ ? D'où la monocratie au sein de leurs partis mais aussi la pleine utilisation par un Mitterrand des institutions de la V^e République et la volonté d'un Craxi de tailler à sa mesure les institutions italiennes ; d'où également le risque que la succession de ces hommes devienne le problème crucial au détriment de tout autre, tant pour l'avenir de ces partis que pour celui de l'ensemble de la gauche.

31. *L'Espresso*, 5 février 1989.

32. Voir Marc Lazar, Le PCI à l'issue de son XVIII^e Congrès, *L'OURS*, à paraître.

33. Sur cette question, et regardant l'affrontement entre deux conceptions de la politique, celle de Berlinguer et celle de Craxi, lire la très subtile étude de Angelo Bolaffi, *Il santo e il giocatore*, *MicroMega*, n^o 3, 1986, p. 87-92.

Repères étrangers

1^{er} janvier - 31 mars 1989

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

ALGÉRIE

23 février 1989 : Référendum constitutionnel. A la suite des événements sanglants d'octobre 1988, le plan de réformes engagé par le président Chadli Bendjedid vient à son terme avec le référendum constitutionnel du 23 février.

La première réforme constitutionnelle avait été adoptée par référendum le 3 novembre dernier. Elle instaurait un régime parlementaire, où le Premier ministre exerçait l'essentiel du pouvoir politique, aux lieu et place du Président de la République (*RE*, 49, 1989).

Ce second référendum pose les réformes suivantes : la durée du mandat présidentiel est ramenée de six à cinq ans ; un conseil constitutionnel est créé, et surtout le multipartisme est reconnu.

Il est ainsi mis fin au système du parti unique, consacré dans l'article premier de la Constitution du 19 novembre 1976.

Référendum du 23 février 1989 :

Inscrits	12 961 928
Votants	10 401 557 (80,24 %)
Suffrages exprimés	9 928 436
Nuls	473 119
Oui	7 290 760 (73,43 %)
Non	2 637 678 (26,57 %)

(*Le Monde*, 7 et 25 février 1989, ambassade d'Algérie).

ALLEMAGNE (République fédérale d'Allemagne)

29 janvier 1989 : Elections locales. Les élections à la chambre des députés de Berlin-Ouest ont entraîné un bouleversement de la vie politique susceptible d'avoir des répercussions sur le plan fédéral.

* Faculté de droit et des sciences sociales de l'Université de Poitiers.

Les chrétiens-démocrates ont perdu 14 sièges, tombant de 69 à 55, et leur allié libéral a été éliminé avec 3,9 % des suffrages (— 4,6 % par rapport à 1985). Le parti des républicains — extrême droite — fait son entrée au Parlement local, obtenant 11 sièges avec 7,5 % des suffrages.

Le Gouvernement est formé par une coalition entre les sociaux-démocrates (37,3 % et 55 sièges) et la liste alternative (11,8 % et 17 sièges) sous la direction de Manfred Momper.

On remarquera que ce Gouvernement comprend huit femmes et cinq hommes (*Le Monde*, 31 janvier 1989).

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

14 février 1989 : Droit de vote des étrangers. Par 149 voix contre 90 et 8 abstentions, le Parlement européen adopte une résolution demandant aux pays de la Communauté d'accorder le droit de vote aux élections locales pour tous les étrangers vivant et travaillant chez eux, qu'ils soient originaires de la Communauté ou de pays tiers (cf. *RE*, 48, 1989).

Plusieurs pays de la CEE ont déjà accordé un droit de vote aux étrangers. Au Danemark, tout étranger résidant depuis plus de trois ans a non seulement le droit de vote aux élections municipales, mais également le droit de se présenter. Même chose aux Pays-Bas, pour ceux qui y résident depuis plus de cinq ans.

En République fédérale d'Allemagne, les *Länder* de Hambourg et du Schleswig-Holstein viennent de modifier leur législation électorale locale en ce sens. Cela risque de poser un problème de compatibilité avec les articles 20 et 28 de la Loi fondamentale (*Le Monde*, 4 et 16 février 1989 ; *Die Zeit*, 10 février 1989).

ÉTATS-UNIS

20 janvier 1989 : Président, cabinet. George Herbert Walker Bush prête serment et devient le 41^e Président des États-Unis. Il est entouré d'un cabinet composé de 14 secrétaires, parmi lesquels 2 Hispaniques, 1 Noir, 1 femme (*Le Monde*, 19 janvier 1989 ; *Libération*, 21-22 janvier 1989).

Conformément à la Constitution, leur désignation doit être approuvée par le Sénat. Celui-ci s'est opposé à celle de M. John Tower en tant que secrétaire à la défense, par 53 voix contre 47, en raison d'éléments touchant sa vie privée. Il a, en revanche, approuvé à l'unanimité celle de M. Richard Cheney, choisi par le Président pour le remplacer (*Le Monde*, 11, 19-20 mars 1989).

10 février 1989 : Parti démocrate. Pour la première fois de l'histoire des États-Unis un Noir est élu à la tête du Parti démocrate. M. Ronald Brown, un proche de Jesse Jackson, est désigné à la présidence de la commission nationale démocrate, l'organe directeur du Parti démocrate (*Le Monde*, 12-13 février 1989).

JAPON

7 janvier 1989 : Empereur. Suite à une longue maladie, le 124^e Tenno (empereur du Japon), Hirohito, décède à l'âge de 87 ans après soixante-deux ans de règne. Le plus ancien chef d'Etat du Monde avait succédé à son père Yoshihito le 25 décembre 1926. Son fils, Akihito, âgé de 53 ans, le remplace (*Le Monde*, 8-9 janvier 1989).

MADAGASCAR

12 mars 1989 : Elections présidentielles. L'amiral Didier Ratsiraka, au pouvoir depuis le 15 juin 1975, est réélu Président de la République avec 62,6 % des suffrages.

Inscrits	5 836 167
Votants	4 745 445 (81,31 %)
Blancs et nuls	105 163 (2,20 -)
Suffrages exprimés	4 627 347

Amiral Didier Ratsiraka (Président sortant)	2 896 931 (62,6 %)
Manandafy Rakotonirina (MFM, parti du pouvoir prolétarien)	906 144 (19,58 -)
Marojama Razanabahiny (VONJY, social-démocrate)	686 665 (14,84 -)
Monja Jaona (MONIMA, nationaliste)	137 607 (2,97 -)
	(résultats officiels)

(*Le Monde*, 18 mars 1989, ambassade de Madagascar).

PARAGUAY

3 février 1989 : Coup d'Etat. Le plus ancien dictateur du monde, au pouvoir depuis le 4 mai 1954, le général Stroessner, âgé de soixante-seize ans, a été renversé par un soulèvement armé conduit par son ancien bras droit le général Andrés Rodriguez (*Le Monde*, 4 février 1989).

SUISSE

27 février 1989 : Gouvernement. Le Parlement helvétique, pour la première fois de son histoire, lève l'immunité d'un membre de l'Exécutif, Mme Elisabeth Kopp, qui avait dû démissionner de ses fonctions de chef du département de la justice et de la police, le 12 décembre 1988, en raison des informations fournies à son mari impliqué dans une affaire de narco-dollars.

En même temps, elle avait été contrainte de renoncer à ses fonctions

de vice-présidente de la Confédération qui l'aurait assurée de présider la Suisse en 1990.

Elle avait été la première femme à accéder au Conseil fédéral (*Le Monde*, 1^{er} mars 1989).

UNION SOVIÉTIQUE

26 mars 1989 : Elections au Congrès des députés du peuple. La première étape de la désignation du Soviet suprême, qui doit intervenir en mai 1989, a commencé par l'élection des 750 représentants de l'Union et des 750 représentants des Nationalités devant constituer, avec les 750 représentants élus par les organisations sociales, les 2 250 membres du Congrès des députés du peuple.

Ces élections ont revêtu pour la première fois un intérêt tout particulier avec la possibilité de candidatures multiples, donnant lieu à des résultats parfois défavorables à l'appareil du parti. L'élection de Boris Eltsine à Moscou en est l'illustration la plus connue.

Sur les 1 500 sièges à pourvoir, 1 264 l'ont été dès le premier tour.

L'Union soviétique, pratiquant le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, le scrutin de ballottage aura lieu le 9 avril 1989 (*Le Monde*, 29 mars 1989 ; *Le Journal des élections*, mars-avril 1989).

YUGOSLAVIE

19 janvier 1989 : Gouvernement. Suite à la démission de M. Branko Mikulic (*RE*, 49, 1989), M. Ante Markovic, croate, devient chef du Gouvernement yougoslave. Conséquence des difficultés politiques que connaît le pays, il lui faudra deux mois pour constituer son équipe (*Le Monde*, 21 janvier et 18 mars 1989).

Espagne, 1978-1988 : dix ans de Constitution

PERE VILANOVA

Le 6 décembre 1978 près de 18 millions de citoyens espagnols ratifiaient par voie de référendum la Constitution élaborée par le Parlement issu des élections de juin 1977. Les premières élections démocratiques depuis la II^e République. Dix ans cela peut sembler bref mais pour un pays comme l'Espagne, qui a connu pas moins de huit constitutions (jusqu'à douze si l'on compte des projets qui n'ont pas dépassé ce stade, et des textes fondamentaux de régimes autoritaires), depuis le début du XIX^e siècle, le score est significatif. Que s'est-il passé depuis 1978 ? Cette décennie peut être sommairement divisée en deux parties. La première, jusqu'en 1982, est marquée par les Gouvernements centristes de M. Suarez — un des artisans de la transition, sans nul doute — et de M. Calvo Sotelo, beaucoup plus gris, dont le mandat marqua le déclin et l'autodestruction du Parti centriste UCD (Union de Centro Democratico). Cette période fut dominée, entre autres, par la réactivation du terrorisme, particulièrement sanglante entre 1977 et 1979, et par les remous au sein de l'institution militaire, dont le sommet fut atteint le 21 février 1981, avec l'occupation du Parlement par des troupes commandées par le lieutenant-colonel de la Guardia Civil, A. Tejero. La dureté des conditions de cette période explique probablement le succès de la politique de *consensus* qui rendit possible, à l'époque, un large accord (de M. Fraga à M. Carrillo) sur les sujets les plus importants de la vie politique. La deuxième période, marquée par la victoire absolue du PSOE aux élections d'octobre 1982, est celle d'une certaine normalisation ou banalisation de la vie politique. Le consensus, avec un parti qui dispose de la majorité absolue, n'est vraiment plus de mise. D'autre part, la reprise économique, la démobilisation sociale (jusqu'en 1988), la mise sur pied des grands axes de la politique extérieure et de défense sur des critères que la plupart des partis de l'opposition (à l'exception du PCE, très laminé depuis 1982) ne peuvent refuser ; tout cela a facilité la stabilité du système institutionnel.

Aujourd'hui, après dix ans, le système politique de la Constitution de 1978 semble avoir fait ses preuves. Les sondages montrent une très haute opinion du rôle joué par la Monarchie, qui commençait, en 1976, avec un fort déficit de légitimité. L'organisation territoriale de l'Etat, sur la base de la décentralisation politique et administrative, et la mise sur pied des Communautés autonomes permettent d'envisager le dépassement d'un des plus vieux problèmes structurels de l'Espagne, lié à des siècles de centralisme arbitraire et bureaucratique. Le Parlement, d'une part, la Cour constitutionnelle, de l'autre, ont accompli un travail remarquable de développement constitutionnel et d'harmonisation de l'action des pouvoirs publics. Cela ne devrait pas, bien sûr, cacher les problèmes : déficit d'efficacité dans l'action des administrations publiques ; quasi-paralysie de la machine judiciaire ; persistance des inégalités sociales par les modalités de politique économique choisie par le Gouvernement (mais aussi perçue comme la seule possible par l'opinion) et surtout du chômage ; les effets du terrorisme ; utilisation des problèmes liés à la structure territoriale pour alimenter le conflit centre-périphérie, etc. Mais jamais l'Espagne n'avait jeté des fondements aussi solides pour faire de son système institutionnel quelque chose de durable et souple, capable de s'adapter aux changements.

Pas d'élection au niveau national, en 1988, pour marquer ce dixième anniversaire de la Constitution, mais un certain nombre d'éléments au niveau politique et social qui soulignent un certain tournant. Pourquoi ? Certains prétendent, mais cela peut sembler un peu radical, que cette année 1988 a marqué d'une certaine façon la fin d'une étape qu'on peut appeler justement *constitutive* (commencée en quelque sorte fin 1982) et l'accès à la maturité et à la stabilité institutionnelle qui est le propre des démocraties représentatives des pays développés. Même si cela peut être contesté en ce sens qu'il y a sans doute des éléments de continuité entre le moment actuel et la vie politique espagnole des cinq ou huit dernières années, il est vrai que l'année 1988 est caractérisée surtout par des conflits qui ne semblent pas avoir de solution dans l'immédiat. Mais la plupart de ces conflits, paradoxalement, ne semblent pas mettre en question l'existence du système constitutionnel de 1978. Ou, ce qui revient au même, dans l'Espagne de 1988 on ne parle plus du consensus, mais de ce qui oppose les partenaires politiques et sociaux, précisément parce que l'acceptation du cadre institutionnel n'est plus vraiment remise en question.

Une exception, toutefois : le terrorisme. Le cas de l'ETA et les conséquences de son action tiennent du paradoxe. En effet, on peut parler d'exception en ce sens que le terrorisme continue — et c'est le but de son action — d'attaquer l'Etat de Droit par tous les moyens. Attentats à la voiture-bombe, lettres-homme, enlèvements, tout est bon. L'objectif ? Il est toujours confus car, au-delà d'un discours finalement dramatiquement banal mais très chargé du point de vue littéraire, la seule certitude demeure

l'exigence de l'indépendance du Pays Basque, plus ou moins déguisée (selon l'auteur de tel ou tel communiqué) sous le label du « droit à l'auto-détermination » ou autres. Mais le paradoxe réside dans le fait que l'union *contre* le terrorisme a été plus forte que jamais au cours des dix dernières années. L'ETA n'a pas diminué le nombre de ses attentats, de plus en plus aveugles et de plus en plus meurtriers, au Pays Basque, à Barcelone, à Madrid, à Saragosse. Mais les partis politiques, les institutions locales, régionales ou nationales, les syndicats de police, l'Eglise et même la Guardia civil et l'Armée (dont les tentations putchistes semblent vraiment s'être estompées le 23 février 1981) sont plus solidement unis que jamais. Deux faits remarquables méritent d'être cités : d'une part les résultats obtenus par la coopération antiterroriste entre l'Espagne et la France, qui est marquée par la continuité entre les Gouvernements de MM. Chirac et Rocard ; d'autre part, l'année 1988 a vu la naissance du pacte antiterroriste entre tous les partis du Pays Basque, ce qui peut sembler purement symbolique mais a eu pour effet de marquer les limites de l'isolement social qui frappe désormais l'ETA et son bras politique (et toujours légal), Herri Batasuna, levant toute ambiguïté de la part des grands partis nationalistes, tel le Parti nationaliste basque ou Eusko Alkartasuna (issu d'une scission du précédent) de M. Garaikoetxea.

Dans le passif du Gouvernement de M. Felipe Gonzalez, un élément lié à la question du terrorisme tient aussi du paradoxe. En effet, des juges espagnols, avec le concours de juges français et portugais, ont commencé à éclaircir l'affaire des GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación) qui se sont illustrés au début des années 1980 par des attentats souvent meurtriers contre des réfugiés basques dans le sud-ouest de la France. Le juge Garzón en est arrivé à inculper (et à mettre en prison) les policiers Amedo et Dominguez, avec des chefs d'inculpation et des preuves de plus en plus accablantes pour le pouvoir, et plus précisément le ministère de l'intérieur qui, à ce jour, ne s'est toujours pas montré très coopératif. Mais s'il est grave que les soupçons se précisent contre le Gouvernement, au point qu'il ne faut pas exclure la mise en cause de la responsabilité politique le moment venu, le fait est que l'exécutif n'a pas réussi à éviter le déclenchement de la machine judiciaire (malgré de timides et embarrassantes allusions au besoin de « défendre la démocratie aussi dans les égouts » faites par M. Gonzalez fin 1988), ainsi que la pression des moyens de communication. Vitalité, en somme, du système institutionnel mis sur pied en 1978 et qui fonctionne sur des bases objectives *indépendamment* de la volonté du pouvoir exécutif sur tel ou tel aspect de la vie politique.

Deuxième grand dossier : le social. En effet, le 14 décembre l'Espagne a vécu sa première grève générale depuis plus de cinquante ans, et cela, nouveau paradoxe, sous un Gouvernement socialiste élu par deux fois à la majorité absolue (en 1982 et 1986). Comment en est-on arrivé là ? Début 1988 j'écrivais, à propos de l'année 1987 : « Le chef du Gouvernement, M. Felipe Gonzalez, a lancé publiquement l'idée d'une concertation

sociale portant sur trois ans, presque un programme de législation, mais le paradoxe est que, malgré un bilan économique positif... les partenaires sociaux se sont montrés très réticents. » Ce texte a été prémonitoire au-delà de toute attente. En fait, il y a eu deux éléments dans la dynamique qui a finalement produit la grève générale du 14 décembre. D'une part, le désaccord fondamental entre les trois parties en ce qui concerne la voie à suivre après la reprise économique, reprise dont on s'accorde à dire qu'elle est en très bonne voie (on parle même d'un nécessaire ralentissement). Les syndicats ont exigé depuis 1987 qu'après la crise et les années de rigueur (inégalement répartie, il est vrai) le Gouvernement entame un « virage social », avec lequel le patronat n'est pas d'accord et qui provoque des réticences dans les secteurs économiques du Gouvernement (M. Solchaga et son prédécesseur M. Boyer) pour les dangers que cela pourrait présenter pour les caisses de l'Etat. L'autre dimension du conflit social touche plus spécialement les relations entre le PSOE et l'UGT. Il faut tenir compte — pour mesurer l'ampleur de cette crise — que la tradition espagnole veut que le Parti socialiste et le syndicat socialiste (fondés tous les deux par M. Pablo Iglesias il y a un siècle) soient organiquement liés. Ils ont traversé ensemble toutes les luttes du siècle. Le divorce semble irrémédiable aujourd'hui, à cause d'une grève générale décidée par le syndicat socialiste UGT (qui a eu ensuite le soutien des Commissions ouvrières et le PCE, et non l'inverse) qui n'a pas, comme l'on sait, de précédent dans l'Espagne contemporaine. Déjà en 1985, M. Redondo, le secrétaire général de l'UGT, avait refusé de voter la Loi d'Allocations (retraite, invalidité, etc.) dans un Parlement à majorité socialiste absolue, dont il faisait partie. En 1986 il a refusé de reprendre son siège au Parlement. Mais il ne s'agit pas seulement d'une critique radicale du syndicat socialiste contre l'ensemble de la politique sociale du Gouvernement (du Parti-frère, le PSOE). Il semble que les problèmes entre M. Gonzalez et M. Redondo datent d'au moins sept ou huit ans. En 1974, l'appui des syndicalistes de M. Redondo a été essentiel pour que M. Gonzalez prenne le pouvoir au Congrès du PSOE (tenu à Suresnes) contre la vieille garde. En 1979, M. Gonzalez a dû, en provoquant un Congrès extraordinaire, utiliser tout son pouvoir pour discipliner un parti encore très orienté vers des positions de gauche radicale, pour ne pas dire gauchistes. Là aussi, l'appui de M. Redondo a été fondamental. Depuis 1982, M. Redondo semble trouver que M. Gonzalez a une certaine tendance à gouverner sans tenir compte de la composante syndicale de sa base sociale et, au besoin, gouverner *contre* les demandes des syndicats, notamment en matière de politique économique.

La grève du 14 décembre, pourtant, tourne formellement autour de cinq revendications qui ne sont pas forcément maximalistes : refus du plan d'emploi pour les jeunes ; augmentation de deux points du pouvoir d'achat perdus en 1988 par les fonctionnaires et les retraités ; mise en œuvre du compromis (signé en 1984 par le Gouvernement) d'extension des allocations chômage ; égalisation, avant 1990, des pensions les plus basses avec le revenu minimal interprofessionnel (ce qui est dans le pro-

gramme électoral du PSOE) ; reconnaissance du droit des fonctionnaires à la négociation collective. En somme, la plupart des revendications sont dans le programme du PSOE. Il est vrai que, dans ce contexte, le succès indiscutable de la grève générale demande plus d'une interprétation. Les syndicats auraient tort de tomber dans l'erreur de croire que tous ceux qui, le 14 décembre, ont fait grève sont la base disciplinée et disponible d'organisations syndicales qui, somme toute, sont parmi les plus faibles d'Europe. Mais entre l'UGT et le PSOE trop de mots ont été échangés : si M. Gonzalez a reconnu le soir même que la grève avait été un succès et qu'il fallait la prendre comme un avertissement, d'autres dirigeants, du côté du parti comme du syndicat, sont allés beaucoup plus loin.

Ce dossier du social est d'autant plus remarquable que 1988 est restée l'année de l'atonie politique, au moins du point de vue classique. A tel point que le directeur adjoint de *El País* a pu parler, dans un article sur la situation politique, des syndicats comme de « la seule opposition ». La (nouvelle) crise au sein de la droite a vu la chute de M. Hernandez Mancha, qui avait essayé de rénover l'Alliance populaire après la démission de M. Fraga Iribarne (deux ans auparavant). M. Fraga, qui après l'échec électoral de juin 1986 avait juré ne plus jamais revenir à la politique, a dû reprendre un parti en pleine décomposition. Il reste, de ce fait, avec ses limitations mais aussi ses convictions, la référence obligée à droite, mais il n'y a pas de signes visibles qui annoncent une remontée au sein de l'opinion. De ce point de vue, il est à souligner que les sondages publiés à la fin de l'année — après la grève générale — ne vont pas dans ce sens. Le sondage Opina-La Vanguardia (décembre 1988) montre que plus de 75 % des gens entendent voter comme en 1986, et seulement 1 % a décidé de changer de vote grâce à la grève générale. Celui d'ICP-Research-Diario (16 janvier 1989) montre que le PSOE et la droite perdent entre 6 et 7 % chacun, tandis que le centre de M. Suarez semble avancer de deux ou trois points.

A un niveau plus général, le Gouvernement a fini par mettre sur pied (fin 1988) les grandes lignes de ses politiques extérieure et de défense, et ceci sans problème majeur au niveau parlementaire, puisque sur ces deux thèmes les partis de l'opposition ne contestent pas les choix du Gouvernement : en octobre, fin des négociations pour un nouvel accord avec les Etats-Unis ; en novembre, accord définitif pour intégrer l'UEO ; et en décembre, accord définitif avec l'OTAN pour fixer les modalités de la contribution militaire de l'Espagne à l'Alliance atlantique. Ces deux derniers points ont provoqué un débat limité, parce que certains secteurs de l'opinion pensent que les modalités des accords signés — dans un cas comme dans l'autre — pourraient violer les conditions annexes du Référendum sur l'Alliance atlantique (de mars 1986). Surtout en ce qui concerne la non-intégration dans la structure militaire de l'Alliance et les garanties de non-nucléarisation de l'Espagne. Mais ce débat n'a pu en aucune façon soulever un mouvement social d'agitation comme ce fut le cas en 1986.

1989 a commencé sur deux mouvements qui méritent d'être retenus.

D'une part, entre janvier et avril, l'espoir soulevé par les conversations (en fait négociations) entre l'ETA et le Gouvernement espagnol à Alger, qui a joué les médiateurs. Espoir qui s'est brisé avec la reprise, fin avril, des attentats terroristes de l'ETA. D'autre part, avril a marqué le début d'un mouvement inédit, qui reste timide, mais qui peut avoir des conséquences aux prochaines élections générales : le CDS (centre, de M. Adolfo Suarez) et le Parti populaire (nouveau nom de l'ancienne Alliance populaire, droite, de M. Fraga) ont entamé des négociations pour renverser des mairies ou des Gouvernements régionaux (dont Madrid) tenus par le PSOE, à majorité relative. L'opération, planifiée en avril 1989, devait produire les premiers résultats dans les trois mois suivants, mais de toute évidence il s'agit d'une répétition générale. La nouveauté tient au fait que, depuis la mort de Franco, l'Espagne n'a connu que des Gouvernements « monocouleur » (pour reprendre l'expression italienne) : UCD (Centre) entre 1977 et 1982 ; socialiste, depuis 1982. L'expérience de Gouvernement de coalition est donc une possibilité pour les années 1990. La perspective est d'autant plus crédible que, depuis 1988, la plupart des sondages confirment — même si cela ne se traduit pas par une croissance proportionnelle des autres partis — une perte de la majorité absolue de la part du PSOE. De ce point de vue, les élections européennes de juin 1989 devraient être dans le cas espagnol un test avant des élections prévues en principe pour 1990, mais qui pourraient être avancées de quelques mois.

Chronique constitutionnelle française

(1^{er} janvier - 30 avril 1989)

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

- 4 janvier. M. Robert Vigouroux, maire de Marseille, est exclu du ps.
- 6 janvier. Accord UDF-RPR pour les élections municipales, où les deux formations présenteront des listes communes dans 216 villes de plus de 30 000 habitants, des « primaires » étant organisées dans les 11 autres.
- 12 janvier. MM. Pierre Mauroy et Georges Marchais signent une déclaration sur la constitution de listes « de rassemblement de gauche » dans chaque commune.
- 15 janvier. M. Gata (maj. président.) est élu à l'élection législative partielle de Wallis-et-Futuna.
- 24 janvier. Désignation des 9 membres du Conseil supérieur de l'audio-visuel.
- 29 janvier. Second tour d'élections législatives partielles : M. Bernard Tapie (soutien ps) est élu à Marseille, et M. François Asensi (PC) est réélu en Seine-Saint-Denis.
- 29 janvier. Le congrès extraordinaire du RPR approuve la révision des statuts. M. Chirac plaide pour une liste commune de l'opposition aux élections européennes du 18 juin.
- 4 février. M. Marc Blondel remplace M. André Bergeron au secrétariat général de FO.
- 10 février. Le CSA nomme M. Jean Maheu PDG de Radio-France.
- 12 février. M. François Mitterrand évoque les « affaires » boursières à l'émission 7/7 de TF1.

- 17 février. L'accord PS/PC sur la formation des listes communes couvre moins des trois quarts des villes de plus de 20 000 habitants.
- 22 février. Renouvellement du Conseil constitutionnel.
- 28 février. Dans une interview à *Libération*, M. Charles Millon, député UDF de l'Ain, lance l'idée d'une liste de « renouvellement » aux élections européennes.
- 12 mars. 1^{er} tour des élections municipales.
- 19 mars. 2^e tour des élections municipales.
- 20 mars. Le Premier ministre propose 4 tables rondes sur les problèmes de la Corse, où la grève des fonctionnaires dure depuis quatre semaines.
- 31 mars-2 avril. Aux journées parlementaires de Nice, la division du RPR en « courants » se confirme.
- 3 avril. Ouverture de la session parlementaire.
- 6 avril. Douze « rénovateurs » du RPR et de l'UDF proposent une liste européenne.
- 13 avril. Le conseil national de l'UDF se prononce pour une liste RPR-UDF conduite par M. Giscard d'Estaing.
- 20 avril. M. Michel Rocard, invité à l'émission « Questions à domicile », déclare que l'économie française est « convalescente ».
- 21-23 avril. Le VII^e congrès du CDS réuni à Lille décide de présenter sa propre liste, dont Mme Simone Veil prendra la tête. M. Méhaugier est réélu président et Jacques Barrot secrétaire général.

AMENDEMENT

— *Un nouveau principe constitutionnel.* La décision 88-251 DC du 12-1 systématise la jurisprudence qui avait abouti le 23-1-1987 à la censure de « l'amendement Séguin » (86-225 DC, cette *Chronique*, n° 42, p. 169). Après avoir rappelé les termes des articles 39, 44 et 45 C, le Conseil pose en effet les règles suivantes :

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux 3^e et 4^e alinéas de l'article 45 (le texte de la CMP et « dernier mot »), s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que toutefois les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39 (al. 1) et 44 (al. 1) de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique.

L'amendement Séguin dépassait, aux yeux du Conseil, les « limites inhérentes » ; cette fois, il s'agit du « lien » avec le texte des amendements Le Guen, qui soumettait la ville de Paris au contrôle de la chambre régionale des comptes, et Mexandeau, qui abaissait à 2 500 habitants le seuil d'application du scrutin de liste aux élections municipales (cette *Chronique*, n° 49, p. 192). Pour définir la notion de « lien », le Conseil procède à l'ana-

lyse du projet, dont l'intitulé comme l'exposé des motifs étaient en harmonie avec le contenu, c'est-à-dire l'organisation des services extérieurs de l'Etat et la fonction publique territoriale, ce qui détermine le cadre à l'intérieur duquel peut s'exercer le droit d'amendement. Bien évidemment, les amendements incriminés ne s'y rattachaient pas, et c'est en vain qu'avant le vote sur l'ensemble l'Assemblée avait substitué au titre initial du projet celui de « diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales » : cette modification « est par elle-même sans effet sur la régularité de la procédure ».

En qualifiant le droit d'amendement de « corollaire de l'initiative législative », le Conseil a textuellement repris la définition d'Eugène Pierre (n° 696), mais ce dernier ajoutait que le lien d'un amendement avec le texte relève de « questions d'espèce qui doivent être tranchées par les Présidents et par les Chambres d'après le caractère de délibérations régulièrement engagées » (n° 697). Aussi bien, l'art. 98, al. 5 RAN prévoit-il que les amendements ne sont recevables que « s'ils s'appliquent effectivement au texte », et l'Assemblée avait d'ailleurs été appelée à statuer sur la recevabilité des deux amendements incriminés : par sa censure le Conseil ne substitue-t-il pas son appréciation à celle du Parlement en se faisant le juge de l'application d'une disposition du Règlement que sa construction prétorienne érige en principe constitutionnel ?

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie.* AN, *Statistiques 1988, BAN*, numéro spécial mars 1989 (VIII^e et IX^e législatures).

— *Composition.* A l'issue d'élections partielles consécutives aux décisions d'annulation du CC (cette *Chronique*, n° 49, p. 199), trois députés ont été élus : MM. Kamilo Gata (app. s), le 15-1 (Wallis-et-Futuna) (p. 986) ; François Asensi (c), le 29-1 (Seine-Saint-Denis, 11^e) (p. 1512) et Bernard Tapie (NI), le 29-1 (Bouches-du-Rhône, 6^e) (p. 1612).

V. Contentieux électoral. Elections.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Conception.* A l'occasion de la rentrée solennelle de la Cour de cassation, le 6-1, le Président de la République en a défini l'indépendance : *Il n'a d'ordre à recevoir que de la loi, que de l'équité ; ... qu'il n'a de satisfaction à donner qu'à sa conscience. Il ne doit écarter la justice au profit de ce que certains lui présentent comme la raison d'Etat... La loi s'impose à vous comme aux autres. Mais vous êtes libre de son interprétation... Votre œuvre complète celle du législateur... Si le Parlement exprime la volonté générale*

vous êtes, vous, le pouvoir judiciaire, un autre pouvoir... (Le Monde, 8/9-1).

Une appréciation et plus encore une qualification, certes flatteuse, mais qui, toute révérence gardée, ne correspond ni au droit positif, ni à la culture politique nationale.

V. *Président de la République.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* J. Massot et J. Marimbert, Le Conseil d'Etat, La Documentation française, *NED*, n° 4869, 1988 ; O. Gohin, Qu'est-ce qu'une juridiction pour le juge français ?, *Droits*, n° 9, p. 93.

CODE ÉLECTORAL

— *Procédures de vote.* Le décret 89-80 du 8-2 (p. 1907) modifie la partie réglementaire du code électoral en application de la loi 88-1262 du 30-12-1988 (cette *Chronique*, n° 49, p. 194) destinée à lutter contre la fraude (enveloppes opaques, signature de la liste d'émargement, dépouillement, procurations). Il complète d'autre part le code électoral en précisant les formalités de candidature aux élections cantonales et municipales.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* La région, *Administration*, n° 142, 1989 ; S. Regourd, Le modèle français de décentralisation : aspects politico-administratifs, *Ann. Université des sciences sociales de Toulouse*, 1988, p. 85.

— *Dissolution de conseils municipaux.* Depuis le renouvellement général de 1977, 136 conseils ont été dissous, dont 65 dans des communes de moins de 500 habitants et 41 entre 500 et 1 500 habitants. Restent les cas de Wimereux (7 000 habitants), Limeil-Brévannes (16 500) et Noisy-le-Grand (40 300 habitants) (*AN, Q*, p. 272). Dans le même temps, 7 suspensions et 7 révocations de maires et d'adjoints ont été prononcées (*ibid.*).

— *Droit local alsacien-mosellan.* Au rebours de la loi locale de 1908, qui impose un régime d'autorisation préalable aux associations, l'art. 7 de la loi du 11-3-1988, conformément à l'art. 4 C, pose le principe de la liberté de création et de fonctionnement des partis et groupements politiques (cette *Chronique*, n° 46, p. 184). Ces derniers ne sont donc pas tenus de se situer dans le cadre d'un droit local inadapté, opine le ministre de l'intérieur (*AN, Q*, p. 64).

— *Organisation particulière des DOM.* — La consultation des assemblées territoriales, formalité substantielle qui vicie la procédure législative

si elle n'a pas été portée à la connaissance des parlementaires avant l'adoption en première lecture par leur assemblée (CC, 82-141 DC, 27-7-1982, Liberté de communication, CCF, 23, p. 259), n'est recueillie, à l'évidence, qu'autant que la loi a vocation de s'y appliquer et de modifier le statut particulier du territoire (88-247 DC, 17-1, convention internationale du travail, p. 753), d'une part, et que l'avis requis a été émis dans le délai imparti par l'assemblée territoriale intéressée (88-248 DC, 17-1, Liberté de communication, p. 754) d'autre part. De ce point de vue, le silence observé vaut acceptation. En revanche, aucune disposition constitutionnelle n'exige que cet avis soit demandé avant le dépôt du projet de loi devant le Parlement (décision précitée).

V. Engagement international. Loi.

— *Principe de la libre administration.* A l'occasion de sa décision 88-251 DC du 12-1 (p. 524), le CC a repoussé l'argument relatif à une modification apportée à la composition et au fonctionnement du Centre national de la fonction publique territoriale. La présence de délégués d'organisations syndicales, au sein du collège électoral chargé de désigner le président du conseil d'administration, n'a pas pour effet d'ignorer ledit principe (art. 72 C), dès lors que celui-ci est choisi, parmi les représentants des collectivités territoriales. De même, ces derniers siègent seuls lorsque le conseil d'administration délibère sur le recrutement et la gestion des personnels territoriaux. En dernière analyse, en toutes matières, en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Par suite, l'art. 3 de la loi 89-19 du 13-1 portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales (p. 551) remplace l'art. 12, al. 2 à 4 de la loi 84-53 du 26-1-1984.

— *Répartition des conseillers généraux par catégories socioprofessionnelles.* À l'issue du renouvellement triennal de 1988, il ressort que les fonctionnaires de l'Etat, et plus précisément les enseignants du secondaire, se taillent la part du lion, suivis par les agriculteurs et les médecins (AN, Q, p. 1019). La moyenne d'âge des 3 808 conseillers se situe entre 50 ans (Landes, Haut-Rhin) et 59 (Lot-et-Garonne, Deux-Sèvres) (*ibid.*, p. 1019).

COMMISSIONS

— *Application des lois.* Après l'initiative du président de l'AN (*Libération*, 12-1), la commission des lois a été la première à désigner un commissaire chargé de suivre la publication des textes d'application des lois (*BAN*, n° 19, p. 9).

— *Auditions publiques.* Après les commissions de la production et des affaires étrangères (cette *Chronique*, n° 49, p. 195), la commission des finances a procédé le 26-1 à l'audition, en présence de la presse, du ministre

de l'économie et des finances, qui a traité des pouvoirs et des moyens de la Commission des opérations de Bourse (COB), mais plus particulièrement des affaires Péchiney et Société générale (*Le Monde*, 28-1).

— *Compétences*. Le ministre de l'économie et des finances a demandé à la commissions des finances de l'AN d'examiner le projet sur la sécurité et la transparence du marché financier dont les aspects juridiques auraient justifié qu'il soit renvoyé à la commission des lois (*Le Monde*, 13-4). Le rapporteur pour avis de celle-ci, M. Gouzes (s), a exprimé ses regrets qu'elle n'ait pas été saisie au fond d'un texte qu'elle estimait relever de sa compétence (p. 234).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— *Rapport*. La commission sénatoriale de contrôle constituée le 20-12-1988 sur l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées (cette *Chronique*, n° 49, p. 195) a présenté son rapport sans attendre l'expiration du délai de six mois (n° 265, séance du 26-4).

— *Création*. L'Assemblée a adopté le 28-4 (p. 568) une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur « les conditions dans lesquelles ont été effectuées les opérations de privatisation d'entreprises et de banques appartenant au secteur public depuis le 6 août 1986 ».

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. R. Badinter, Il faudrait étendre aux citoyens le droit de contester la constitutionnalité des lois, entretien au *Monde*, 3-3 ; J. Bell, Principles and method of judicial selection in France, *Southern California Law Review* (University of Southern California), septembre 1988, vol. 61, p. 1757 ; V. Bouvier, La notion de juridiction constitutionnelle, *Droits*, n° 9, 1989, p. 119 ; L. Favoreu, L'application des normes constitutionnelles et des décisions du cc par le juge administratif, *RFDA*, 1989, p. 142 ; J. Robert, Le cc en son temps..., *RDP*, 1989, p. 5 ; G. Vedel, Doctrine et jurisprudence constitutionnelles, *ibid.*, p. 11 ; D. Rousseau, Remarques sur l'activité récente du cc : une triple continuité, p. 51 ; M. Kajman, La « longue vue » du doyen Georges Vedel, *Le Monde*, 21-2 ; J. Larché, Plus de transparence au cc, *ibid.*, 7-2 ; Y. Mény, Le cc en campagne, 25-2 ; D. Rousseau, Le professeur, le politique, le magistrat, 9-3.

Note : P. Wachsmann, sous 21-10-1988, Val-d'Oise, 5^e *AJDA*, 1989, p. 128.

— *Composition.* Le renouvellement triennal, opéré le 20-2 (p. 2479) s'inscrit dans la pratique observée, à ce jour (cette *Chronique*, n° 38, p. 165) : l'absence de femme ; le mélange entre la compétence technique et l'expérience politique et l'abaissement relatif de l'âge de nomination. A ce titre, le Président de la République a nommé, en remplacement du doyen Georges Vedel, dont le rôle fut bien souvent déterminant, M. Maurice Faure (67 ans), ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, maire de Cahors et président du conseil général du Lot, ancien ministre de la IV^e République (signataire pour la France, en 1957, du traité de Rome) et de la V^e (garde des Sceaux dans le 1^{er} Gouvernement Mauroy en 1981), ancien député (1951-1983) et sénateur du Lot (1983-1988). Le président du Sénat, renonçant à son habitude de distinguer un collègue, a choisi pour succéder à M. Robert Lecourt, M. Jean Cabannes (64 ans), magistrat, premier avocat général à la Cour de cassation. Reste que le président de l'Assemblée nationale a désigné notre éminent collègue publiciste de Paris II, le président Jacques Robert (61 ans), à la place de M. Louis Joxe. En dehors du fait que les professeurs de droit disposent, à nouveau, du tiers des effectifs (cette *Revue*, n° 49, p. 135) et que les autorités de nomination de gauche y ont exercé, pour la première fois, un choix majoritaire, il importe de saisir cette opportunité, trente ans après l'installation du CC, en se prononçant en faveur d'une réforme du statut de ses membres. A l'instar des instances de régulation, tel le CSA, il serait expédient d'établir un *strict* régime d'incompatibilités. Qu'un membre puisse, par exemple théoriquement arbitrer, consulter ou plaider n'est-il pas de nature à porter atteinte à l'indépendance de l'institution ? Dans le même ordre d'idée, il faut se prononcer pour l'établissement d'une inéligibilité absolue. L'appartenance au Conseil mérite bien tout de même un léger sacrifice.

— *Condition des membres.* M. Maurice Faure (MGR) a été réélu maire de Cahors, à l'issue du second tour des élections municipales, le 19-3 (*Le Monde*, 21-3).

— *Décisions*, 88-24 DC, 12-1 (p. 523 et 526). Loi portant diverses mesures d'ordre social. V. *Loi*.

— 88-251 DC, 12 (p. 524 et 527). Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales. V. *Amendement. Collectivités territoriales*.

— 88-247 DC, 17-1 (p. 753, rect. 928 et 758). Loi autorisant la ratification de la Convention internationale du travail n° 159. V. *Collectivités territoriales. Engagement international*.

— 88-248 DC, 17-1 (p. 754, rect. 928 et 758). Loi modifiant la loi 86-1067 du 30-9-1986 relative à la liberté de communication. V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques. Loi. Pouvoir réglementaire*.

— 88-1128, 30-3, AN, Seine-Saint-Denis, 9^e, p. 4250. V. *Contentieux électoral*.

— 88-1127, 20-4, AN, Meurthe-et-Moselle, 2^e, p. 5245. — V. *Contentieux électoral*.

— *Autorité de la chose jugée*. Le CC rappelle à toutes fins utiles, dans la décision précitée du 20-4 (p. 5245) que l'autorité absolue (art. 62 C) s'attache non seulement à leurs dispositifs mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même. Par voie de conséquence, il appartient, en l'espèce, à l'autorité administrative d'instituer des bureaux de vote correspondant à l'importance du nombre des électeurs inscrits. Ce résultat n'a pas été atteint, en totalité. V. *Contentieux électoral*.

— *Procédure électorale*. L'avis formulé par le ministre de l'intérieur, à l'occasion de l'examen par le CC des contestations a fait l'objet d'une question orale à l'Assemblée (p. 563). V. *Contentieux électoral*.

CONSTITUTION

— *Bibliographie*. Le Mong N'Guyen, *La Constitution de la V^e République*, STH, 4^e éd., 1989.

— *Préambule*. Lors de la cérémonie des vœux à l'Élysée, le 4-1, le Président Mitterrand s'est réclamé des *droits particulièrement nécessaires à notre temps* inscrits au préambule de la Constitution de 1946 (confirmé en 1958) : *notre règle d'or ou qui devrait l'être* (*Le Monde*, 6-1).

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bibliographie*. Paul Thibaud, « Contre la fraude électorale », *Le Monde*, 16-2.

— *Liste électorale*. Le Conseil d'Etat a confirmé le 3-2 l'annulation par le tribunal administratif de Paris des opérations de révision des listes électorales dans 609 des 957 bureaux de la capitale, mais validé celles de 197 autres bureaux (*Le Monde*, 5/6-2).

— *Décisions*. Le CC a rejeté deux requêtes visant les élections partielles de la Seine-Saint-Denis (9^e) et de Meurthe-et-Moselle (2^e). La première décision (88-1128 du 30-3) admet la recevabilité de la requête d'un candidat évincé du ballottage mais rejette ses conclusions, faute de précisions suffi-

santes sur les irrégularités alléguées lors du premier tour. La seconde (88-1127 du 20-4) annule les opérations de vote de trois communes dont les bureaux comportaient plusieurs urnes en méconnaissance des art. L. 62 et L. 63 du code élect. (irrégularité qui avait été à l'origine de l'annulation de l'élection générale : cette *Chronique*, n° 49, p. 199), mais constate qu'à la suite de ces annulations le candidat proclamé élu conserve un nombre de suffrages suffisant. Au passage, le Conseil rappelle l'art. 62 C en précisant que l'autorité de ses décisions s'attache « aux motifs qui en sont le soutien nécessaire » et qu'il appartenait à l'autorité administrative d'instituer des bureaux de vote conformes aux prescriptions réglementaires.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. Ph. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 1989 ; Y. Mény, *Textes constitutionnels et documents politiques*, Montchrestien, 1989.

DROIT PARLEMENTAIRE

— *Evénement bibliographique*. E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 5^e éd., 1924, rééd., préface de P. Avril et Jean Gicquel, Ed. Loysel, 1989.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie*. J.-Cl. Masclat, *Droit électoral*, PUF, 1989 ; Association française des constitutionnalistes (AFC), *Campagnes électorales, principes d'égalité et transparence financière*, Economica-PU d'Aix-Marseille, 1989 ; R. Etien, Le contentieux des élections législatives, *RA*, 1989, p. 27 ; B. Genevois, Le cc et l'élection présidentielle de 1988, *RDP*, 1989, p. 19 ; A. Laurens, L'élection présidentielle : la campagne, *Universalis*, 1989, p. 264 ; Th. Pfister, Les élections législatives : la campagne, *ibid.*, p. 274 ; S. Sur, Les élections présidentielles et législatives : les conséquences, p. 285.

— *Elections législatives partielles*. A la suite des décisions d'annulation (cette *Chronique*, n° 49, p. 199) ont été élus : MM. Kamilo Gata (app. s), le 15-1 à Wallis-et-Futuna, à l'issue du premier tour ; François Asensi (c) et Bernard Tapie (NI) au scrutin de ballottage le 29-1 (Seine-Saint-Denis, 11^e et Bouches-du Rhône, 6^e). Seul le député communiste a retrouvé son siège (il est vrai qu'il était candidat unique au 2^e tour). Ce qui a pour effet de limiter la traditionnelle prime à l'invalidé.

— *Partage des voix.* *Quid* en cas d'égalité des voix, pour l'élection du maire, de personnes nées le même jour ? Le ministre de l'intérieur, en réponse à cette hypothèse d'école, indique qu'il y a lieu de se référer à l'heure de naissance pour déterminer la plus âgée (AN, Q., p. 1807). Si par suite, la concomitance demeurerait il ne resterait plus au préfet que la possibilité de demander l'application de la procédure de la dissolution ou de la suspension du conseil municipal (art. L. 121-4 du code des communes) (*ibid.*). Et pourquoi pas tirer à la courte paille ? V. *Conseil constitutionnel. Contentieux électoral.*

ÉLECTIONS MUNICIPALES

— *Bibliographie.* *Le Journal des élections*, nos 6 et 7. *Elections municipales 1989*, *Le Figaro*, Etudes politiques.

— *Campagne électorale.* Les recommandations de la Commission nationale de la communication et des libertés aux sociétés nationales de programme et aux services de communication audio-visuelle autorisés (p. 939) ont été complétées par une décision du Conseil supérieur de l'audio-visuel qui a pris sa succession : les collaborateurs de ces sociétés et de ces services candidats aux élections municipales devront s'abstenir de paraître à l'antenne ou de s'exprimer sur les ondes (p. 2506).

— *Éligibilité.* Conformément au principe d'interprétation stricte, un fonctionnaire d'une communauté urbaine est éligible au conseil municipal d'une commune membre de ladite communauté, indique le ministre de l'intérieur (AN, Q, p. 1402).

— *Résultats.* Les scrutins des 12 et 19-3 ont été marqués par un fort taux d'abstention (respectivement 27,18 et 28,90 %), particulièrement dans les grandes villes. Le maintien au second tour des Verts (en progrès) ainsi que celui du Front national (qui n'emporte que la mairie de Saint-Gilles, Gard) ont entraîné un nombre inhabituel de triangulaires (57 contre moins d'une dizaine en 1983) et même de quadrangulaires (17) par rapport aux classiques duels de la bipolarisation (47 contre une soixantaine en 1983). Vont dans le même sens les accrocs à la « discipline républicaine » (Sarcelles) et les dissidences victorieuses (Marseille pour le PS et Le Mans pour le PC). M. Chirac renouvelle son exploit de 1983 en enlevant tous les arrondissements à Paris, imité par M. Noir à Lyon, mais le Premier ministre a exprimé son discret soulagement : pour la première fois depuis plus de dix ans, un tel scrutin ne traduit pas un vote-sanction de la majorité au pouvoir. Le PS gagne en effet 35 villes de plus de 20 000 habitants, dont Strasbourg, et n'en perd que 14 (dont 2 conservées par les dissidents), tandis que la droite n'en conserve que 180 et que le PC en perd 15 et n'en gagne qu'une.

Résultats d'ensemble par répartition des voix

1^{er} tour (12 mars)

I : 37 373 549 V : 27 214 831 E : 26 186 678 Abs : 27,18 %

Listes	Voix	%	Rappel 1983	
			Voix	%
Listes EXG	82 766	0,34	138 056	0,54
Listes PCF	925 324	3,85	599 511	2,35
Listes UDG	4 419 750	18,39	7 201 133	28,36
Listes PS	2 557 298	10,64	1 206 162	4,75
Listes DVG	1 202 205	4,99	948 442	3,73
Listes G. cent.	2 357 609	9,81	2 226 919	8,77
Listes ECO	353 416	1,47	147 884	0,58
Listes REG	37 646	0,16		
Listes DR	11 328 216	47,13	12 894 312	50,78
Listes DR-FN	150 941	0,63		
Listes FN	608 796	2,53		
Listes EXD	11 417	0,05	27 790	0,11
Gauche	11 544 952	48,02	12 320 223	48,51
Autres	391 062	1,63	147 884	0,58
Droite	12 099 370	50,34	12 922 282	50,89

NB. — Les pourcentages des listes sont calculés sur la somme des voix de listes. Cette somme n'est pas égale au nombre des suffrages exprimés en raison du mode de scrutin dans les communes de moins de 3 500 habitants qui autorise le panachage.

2^e tour (19 mars)

I : 16 741 619 V : 12 236 708 E : 11 859 830 Abs : 26,90 %

Listes	Voix	%	Rappel 1983	
			Voix	%
Listes EXG	11 945	0,10	3 336	0,03
Listes PCF	191 973	1,61	125 907	1,28
Listes UDG	2 257 532	19,03	2 779 334	28,43
Listes PS	965 402	8,14	381 891	3,90
Listes DVG	794 512	6,69	577 113	5,90
Listes G. Cent.	1 049 073	8,84	1 015 455	10,38
Listes ECO	112 684	0,95	7 913	0,08
Listes REG	10 077	0,08		
Listes DR	5 332 764	44,96	4 878 356	49,90
Listes DR-FN	73 561	0,62		
Listes FN	258 401	2,17		
Listes EXD	1 106	0,00	6 525	0,06
Gauche	4 221 364	35,59	3 867 581	39,54
Autres	1 171 834	9,88	1 023 368	10,46
Droite	5 665 832	47,77	4 884 881	49,96

Répartition des sièges

Listes	Sièges	° _o	Rappel 1983	
			Sièges	° _o
EXG	929	0,18	1 177	0,23
PCF	21 351	4,24	26 906	5,36
PS	46 520	9,24	50 959	10,15
MRG	2 983	0,59	5 036	1,00
MAJ	127 118	25,26	109 261	21,78
ECO	1 369	0,27	757	0,15
REG	428	0,08		
RPR	23 272	4,62	24 787	4,94
UDF	21 512	4,27	30 128	6,00
DVD	256 625	51,01	252 369	50,31
FN	804	0,15		
EXD	159	0,03	211	0,04
Total	503 070		501 591	
Gauche	198 901	39,53	193 339	38,54
Autres	1 797	0,35	757	0,15
Droite	302 372	60,10	307 495	61,30

(Source : Ministère de l'intérieur.)

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Etendue.* En bonne logique, le cc a précisé le 17-1 (88-247 DC, p. 753), que le champ d'application territoriale d'une convention internationale est déterminé par ses stipulations ou les règles statutaires de l'organisation internationale et non par la loi de ratification dont on sait que la nature législative est *formelle* et nullement matérielle. V. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 1988, p. 198.

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* J. Cabannes, Les deux Gouvernements Rocard constitués en mai et juin 1988, *RDP*, 1989, p. 187.

— *Composition.* En dehors de M. Louis Le Pensec, ministre des DOM-TOM, chargé des fonctions de porte-parole du Gouvernement en remplacement de M. Claude Evin, ministre de la solidarité (d. du 14-2, p. 2160), le Gouvernement a été remanié à deux reprises. Le 22-2 (p. 2479), par suite de la démission de M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, nommé au cc, M. Michel Delebarre lui succède, à la manière d'une union personnelle, avec les transports et la

mer et M. Michel Durafour est promu ministre d'Etat, ministre de la fonction publique, en qualité de chef de file des ministres de l'ouverture. Le 29-3 (p. 4086), M. Louis Besson député-maire de Chambéry (s), parlementaire en mission, cas de figure inédit (cette *Chronique*, n° 49, p. 210), est nommé ministre délégué auprès du ministre de l'équipement chargé du logement ; M. Gérard Renon, qui devient secrétaire d'Etat à la défense, abandonne ses attributions, en matière de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs à M. Brice Lalonde. Il s'agit des 2^e et 3^e remaniements du 2^e Gouvernement Michel Rocard (cette *Chronique*, n° 48, p. 183).

— *Condition des membres.* Les 29 ministres (dont le premier d'entre eux) et secrétaire d'Etat candidats aux élections municipales ont été élus ou réélus (*Le Monde*, 15 et 21-3). Toutefois, quatre parmi ceux-ci (MM. Joxe, Quilès, Dreyfus et Sarre) siégeront à Paris sur les bancs de l'opposition.

— *Communication.* De manière inédite, MM. Michel Rocard et Lionel Jospin sont intervenus, le 8-3, à Antenne 2, RFO, à propos de la revalorisation du métier d'enseignant. Ils ont répondu aux questions des téléspectateurs, transmis par deux journalistes (*Le Monde*, 103).

V. Opposition.

— *Dépenses publicitaires.* La politique médiatique du Gouvernement mise en œuvre par le Service d'information et de diffusion du Premier ministre (SID) est à l'origine, au cours de l'année écoulée, de 34 campagnes de publicité, de relations publiques ou d'édition, menées par 21 ministères ou administrations. Un budget de 244 millions de francs leur a été consacré, en 1988, contre 111 millions en 1980 (*Le Monde*, 28-3).

— *Ministre d'Etat ?* A la question d'un journaliste, lors de la cérémonie des vœux, le 5-1, le Président de la République a donné la définition suivante : *C'est un ministre non seulement de plein exercice, mais avec quelque chose en plus* (*Le Monde*, 7-1).

— *Solidarité.* Dans un entretien à *L'Express* (13-1), M. Roger Fauroux, ministre de l'industrie, a relancé le débat autour de la Société générale et de Péchiney, en dénonçant des *péripéties politico-financières condamnables*, mettant objectivement en difficulté M. Bérégoovoy, ministre de l'économie et des finances au moment de l'affaire dite des *délits d'initiés*. Après une rencontre malaisée entre les intéressés, le Premier ministre, ce même jour, a apporté à M. Bérégoovoy *son soutien en même temps que l'expression renouvelée de sa confiance* (*Le Monde*, 15/16-1). Le chef de l'Etat s'y associera lors d'un déplacement à Chenôve (Côte-d'Or) (*ibid.*).

V. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.

GROUPES

— *Fin d'une époque.* A l'initiative de son président, M. Josy Moinet, le groupe de la Gauche démocratique, qui existait au Sénat depuis 1892, a décidé de changer son appellation en « Rassemblement démocratique européen » (*Le Monde*, 2/3-4).

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Composition.* Au cours de sa séance du 19-4 (p. 283), l'Assemblée nationale n'est pas parvenue à élire 12 juges titulaires, faute pour les candidats d'avoir obtenu la majorité absolue des voix requise (art. 2 de l'ord.).

— *Procédure d'instruction.* La commission d'instruction de la Haute Cour (cette *Chronique*, n° 46, p. 176) a clôturé le dossier relatif à l'affaire Nucci, en rendant, le 20-1, un arrêt par lequel elle ordonne la communication au procureur général près de cette juridiction (en l'espèce le procureur général de la Cour de cassation) (art. 13 de l'ord. 59-1 du 2-1-1959) en vue qu'il prenne ses réquisitions définitives (*Le Monde*, 29/30-1). Cependant, ce dernier a demandé un complément d'information à ladite commission d'instruction, le 30-3 (*ibid.*, 31-3).

LETTRE RECTIFICATIVE

— *Adoption.* Au conseil des ministres du 15-2. le garde des Sceaux a présenté une lettre rectificative au projet de loi portant réforme du code pénal, délibéré le 19-2-1986 et déposé, par décret, le même jour au Sénat. Le Premier ministre y a été auditionné sur ladite lettre par la commission des lois, le 20-4 (*BIRS*, n° 434, p. 18).

Une lettre rectificative a été déposée, le 27-4, à l'Assemblée (p. 555) concernant le X^e Plan. Par l'application de l'art. 49 C, le Gouvernement devait, par la suite, lier son sort au texte, compte tenu des modifications introduites (p. 580).

V. *Responsabilité gouvernementale.*

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* R. Badinter, *Libres et égaux... L'émancipation des Juifs*, Fayard, 1989 ; Cl.-A. Colliard, *Libertés publiques*, Dalloz, 9^e éd., 1989 ; S. Rials (présentation de), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, 1989 ; J.-P. Chaumont, *La création du Conseil supérieur*

de l'audio-visuel, *JJA*, 9-3 ; J. Chevallier, De la CNCL au Conseil supérieur de l'audio-visuel, *AJDA*, 1989, p. 59 ; H. Labayle et autres, Les étrangers, les nationaux et le juge administratif, *RFDA*, 1989, p. 3 et s. ; Chr. Lavalie, Le droit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, *JJA*, 2-1 ; D. Ruzié, La déclaration de 1789 et la protection internationale des droits de l'homme, *ibid.*, 10-2 ; A. Viala, Les grèves. Le service minimum, 17-2 ; B. Valade, Liberté, égalité, fraternité, *Universalis*, 1989, p. 168.

Concl. Chr. Vigouroux sous CE, 25-5-1988, ministre de l'intérieur C. Habibi Kalheroudi (sursis à exécution des mesures d'expulsion « en urgence absolue », *RFDA*, 1989, p. 26.

— *Liberté de communication.* A chacun sa liberté, comme à chacun sa vérité ? La loi 89-25 du 17-1 (p. 728) dite loi Lang-Tasca, modifie la loi Léotard du 30-9-1986.

Dans la ligne tracée, le 27-7-1982 (*CCF*, n° 23, p. 258), entre le pouvoir d'Etat et le pouvoir audio-visuel, incarnée par la création successive d'instances de régulation, d'une part, et l'existence, depuis la loi du 30-9-1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 179), d'un double secteur, public et privé, de la communication, d'autre part, le législateur a eu pour souci de consolider le passé tout en se projetant dans l'avenir afin d'encadrer le progrès technique et préserver l'identité culturelle nationale.

Préparée par la réflexion d'un groupe de travail (*Le Monde*, 6-7 et 15-9-1988), et précédée de consultations entre les représentants des groupes parlementaires et le Premier ministre (*ibid.*, 22-9-1988), la loi nouvelle, qui se voulait un ban d'essai consensuel a cependant connu une destinée singulière en ce qui concerne son adoption, par suite, véritable gageure, de l'utilisation de l'art. 49.3 C (cette *Chronique*, n° 49, p. 217).

Nonobstant cette péripétie et dans l'attente d'une progression normative, la loi Lang-Tasca met en place une nouvelle instance de régulation appelée le Conseil supérieur de l'audio-visuel (CSA) doté des moyens juridiques appropriés en vue de l'accomplissement de ses missions après que le CC eut déclaré leur conformité dans la décision ci-après analysée 88-248 DC du 17-1 (p. 754). En renvoyant à l'étude précitée et exhaustive de Jacques Chevallier, on se bornera, tout au plus, ici à quelques indications.

I. La composition du CSA a été au centre des préoccupations des acteurs successifs de la pièce. A la recherche de la synthèse, il s'est agi de revenir aux origines et de s'inscrire en faux à la limite, contre la formule de la CNCL. La référence au Conseil constitutionnel (nouvelle rédaction de l'art. 4 de la loi du 30-9-1986) s'est imposée : la plus mauvaise des solutions... après toutes les autres, somme toute ! A cet égard, hormis la durée du mandat des membres ramenée de neuf à six ans (au-dehors des premières nominations) (art. 27), en raison du strict régime des incompatibilités auxquelles ceux-ci sont assujettis (art. 5) et de la nature évolutive des activités audio-visuelles, il est apparu, à la réflexion, que le pouvoir de nomination devait être confié aux plus hautes autorités électives de l'Etat. Fallait-il pour autant établir des critères socioprofessionnels, prescrire leur nécessaire et préa-

lable concertation, de manière à gommer, autant que faire se peut, l'origine des membres ? Le législateur ne l'a pas pensé, plaçant sa confiance dans le discernement et la sagesse des intéressés qui, du reste, spontanément, avaient dialogué, en 1982, au moment de la mise en place de la Haute Autorité. En revanche, l'élection des membres de la CNCL par le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et la Cour de cassation (sans parler de l'Académie française), qui ne correspond pas à l'habitude, y avait été mal vécue.

Outre la limite d'âge à la nomination (65 ans) qui s'inscrit dans le droit commun, et les dispositions classiques destinées à favoriser l'indépendance des membres et, en définitive, de l'institution (non-renouvellement, inamovibilité, obligation de réserve) (art. 5), le président du CSA est désormais nommé par le chef de l'Etat (art. 4) et non plus élu par ses pairs comme dans la CNCL. Cette dernière solution, pour agréable qu'elle soit de prime abord, s'est révélée à l'expérience et abstraction faite des personnalités concernées, dommageable à l'institution. En effet, toute campagne électorale laisse des traces indélébiles, sans perdre de vue, qu'en 1986, elle conditionna même, sous un certain rapport, la cooptation des membres. En un moment où un groupe de personnes venues d'horizons différents doit nécessairement renforcer sa cohésion, au point de former une personne morale, cette compétition fragilise, sans contester, l'institution.

II. Le législateur a eu pour souci de conférer au CSA des moyens renouvelés en vue de s'acquitter de sa fonction de régulation. De ce point de vue, celui-ci veille au respect de la *mission d'intérêt général* (nouvelle rédaction de l'art. 27 de la loi du 30-9-1986) tant à l'égard du secteur public que du secteur privé, à la faveur de la conclusion d'un contrat. En cas d'inobservation des obligations souscrites, une *gamme diversifiée et modulée*, en fonction de la gravité du manquement relevé, est aménagée : recours à des sanctions *pécuniaires*, conformément au régime administratif de droit commun ; à des sanctions *pénales*, selon le principe de légalité, enfin et surtout à des sanctions *administratives* (nouvelle rédaction de l'art. 42) étroitement enserrées par interprétation constructive à laquelle le CC s'est livré dans la décision susmentionnée du 17-1 (voir *Loi*). En dehors de la dissuasion découlant de cette panoplie, la recherche de l'*effectivité* de la sanction, principalement au titre de la dernière catégorie, a été directement prise en compte par le législateur.

V. *Loi. Pouvoir réglementaire.*

— *Composition et installation du CSA.* Le décret du Président de la République du 24-1 (p. 1098) porte nomination des membres de la nouvelle instance de régulation. Conformément aux art. 4 et 27 combinés de la loi 89-25 du 17-1, ont été choisis par le chef de l'Etat : MM. Roger Burnel (pour une durée de 4 ans), Jacques Boutet (6 ans) et Mme Geneviève Guicheney (8 ans) ; par le président du Sénat : M. Francis Balle (4 ans), Mme Daisy de Galard (6 ans) et M. Roland Faure (8 ans), et par le prési-

dent de l'Assemblée nationale : MM. Igor Barrère (4 ans), Bertrand Labrusse (6 ans) et Mme Monique Augé-Lafon (8 ans). M. Jacques Boutet, conseiller d'Etat, a été nommé président du CSA (*ibid.*). Le critère professionnel, tant juridique que technique, l'a emporté sur le critère partisan. Le Président de la République a installé le CSA, le 13-2 (*Le Monde*, 15-2).

— *Liberté de pensée et d'expression.* A propos des menaces de mort proférées à l'encontre de M. Salman Rushdie, auteur des *Versets sataniques*, lors d'une manifestation à Paris le 26-2, le chef de l'Etat a déclaré, à Paris le 27-2 : *Il faut s'attendre à tout... En France, il y a la liberté de pensée et d'expression. Rien n'est interdit dans ce domaine, mais on ne doit pas confondre avec l'appel au meurtre. On se réunit, on proteste, c'est normal, mais quand on menace de mort, c'est autre chose. Il y a ce qui est permis et ce qui pourrait ne pas l'être* (*Le Monde*, 1^{er}-3). De son côté, M. Michel Rocard a annoncé que tout nouvel appel à la violence ou au meurtre donnerait lieu à des poursuites judiciaires (*ibid.*).

V. Constitution. Loi. Opposition.

LOI

— *Conformité de la loi modifiant la loi 86-1067 du 30-9-1986 relative à la liberté de communication.* A défaut d'être constitutionnalisée sur-le-champ, selon la volonté exprimée par le chef de l'Etat dans sa *Lettre à tous les Français*, la loi portant création du Conseil supérieur de l'audio-visuel (CSA) a été déferée au juge constitutionnel. Par une vigoureuse décision 88-248 DC du 17-1 (p. 784), celui-ci a constaté sa conformité, et conceptualisé le pouvoir de sanction administrative attribué, en particulier, à une instance de régulation.

I. Dans cet ordre d'idées, seules deux dispositions ont été censurées. Il s'agit, tout d'abord, de l'art. 8 (nouvelle rédaction de l'art. 13 de la loi du 30-9-1986) au motif qu'il exonérait de toute responsabilité personnelle, au mépris du principe constitutionnel d'égalité, le président de l'organisme du secteur public, lorsqu'il est amené à prendre les mesures destinées à faire cesser un manquement grave à ses obligations, à la suite d'une mise en demeure du CSA. De même, l'art. 11 (nouvelle rédaction de l'art. 24 de la loi précitée) en raison du caractère excessif du pouvoir réglementaire conféré au CSA eu égard à la compétence de droit commun, dont le Premier ministre est investi (art. 21 C).

V. Pouvoir réglementaire.

II. Simultanément, la Haute Instance devait repousser d'autres griefs articulés. Que le CSA propose, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa

mission (art. 5 de la loi déferée modifiant l'art. 7) ne contrevient ni au pouvoir d'initiative législative du Premier ministre (art. 39 C et art. 37 de l'ord. 59-2 du 2-1-1959), ni au principe constitutionnel de la libre communication des pensées et des opinions (art. 11 de la Déclaration de 1789). En raisonnant ainsi le juge, à l'égal du législateur qui neutralise au cas présent le régime du contrôle des dépenses engagées, participe à l'amorce du processus de constitutionnalisation de l'institution. On sait, à ce propos, que la proposition de crédits, au titre des charges communes du budget emporte son acceptation, à l'imitation de celle présentée par le CC ou les assemblées (v. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 1988, p. 66).

Concernant l'intervention du CSA à l'égard du service public (art. 8, modifiant la rédaction de l'art. 13 de la loi antérieure), le législateur, estime le juge, a fait une juste appréciation de sa compétence en graduant les interventions du CSA, selon la gravité du manquement observé. A l'avenant, s'agissant des modes de passation des conventions passées pour l'exploitation des services privés de communication par voie hertzienne terrestre ou par satellite (art. 13 de la loi contestée, substitué à l'art. 28 de la loi de 1986) la loi en subordonne, notamment, la conclusion au respect du principe constitutionnel de l'égalité de traitement entre les différents services, ainsi qu'aux conditions de concurrence propres à chacun d'eux. En dernier lieu, le Conseil n'a pas accordé d'importance à une irrégularité vénielle en matière de procédure législative (v. *Collectivités territoriales*), afin de mieux concentrer toute sa réflexion, pour la première fois, sur le pouvoir de sanction administrative octroyé au CSA (art. 19 de la loi, en remplacement de l'art. 42 de la loi antérieure) qui avait déjà retenu toute l'attention, en amont, des différents protagonistes.

III. Invité par les requérants à donner un *coup d'arrêt* (p. 760) à cette prérogative, contraire en soi au principe de la séparation des pouvoirs, le Conseil n'y a pas été insensible, assurément. C'est ainsi que, tout en acceptant (ou en se résignant ?) aux sanctions administratives qui représentent un élément constitutif de droit de la puissance publique (v. J. Mourgeon, *La répression administrative*, 1967), le Conseil s'est évertué à en stabiliser le cours, sinon en geler le domaine, en cédant à la méthode des réserves d'interprétation qui dissimule, à peine, son irritation face au législateur.

A la faveur d'une mise en perspectives didactique, révélatrice d'un grand moment jurisprudentiel (16-1-1982, Loi de nationalisation, *CCF*, 21, p. 250 ; 10/11-10-1984, Loi sur la presse, cette *Chronique*, n° 32, p. 177 ; 18-9-1986, loi relative à la communication audio-visuelle, *ibid.*, n° 40, p. 179), le juge, au vu de la conciliation opérée par le législateur (art. 34 C), en l'état actuel des techniques, entre l'exercice de la liberté de communication (art. 11 de la Déclaration de 1789), les contraintes inhérentes à cette dernière et les objectifs de valeur constitutionnelle (sauvegarde de l'ordre public, respect de la liberté d'autrui, caractère pluraliste des cou-

rants d'expression) consacre le principe selon lequel la loi peut investir une autorité administrative indépendante d'une mission de service public et du pouvoir de sanction approprié.

De ce point de vue, le cc déclare : *La loi peut... sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission.*

Suivant le rythme de certaines processions, un pas en avant ne peut se concevoir sans deux pas en arrière, destinés, selon le juge, à *sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis*. Au terme d'une démarche serrée, dont il est, à notre connaissance, peu d'exemples, le Conseil, systématisant la jurisprudence administrative (v. R. Chapus, *Droit administratif général*, I, 1985, n° 1169) énonce, tel un arrêt de règlement, les conditions *cumulatives* auxquelles il concède, en définitive, l'exercice du pouvoir de sanction administrative. On se prend à songer à une énumération digne de Prévert : respect des *PFRLR* des droits de la défense (2-12-1976, *CCF*, n° 1, p. 231), de la légalité des délits et des peines, de la nécessité des peines, de la non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère, respect du principe de proportionnalité de la répression à la gravité du manquement reproché, caractère non automatique de la sanction, décision motivée, unicité de la sanction administrative par manquement constaté, principe du non-cumul entre une sanction pénale et une sanction pécuniaire sans préjudice du recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat, assorti en tant que besoin d'une demande de sursis à exécution, sans que la situation de la personne sanctionnée puisse être aggravée.

Tout est dit et bien dit : la liberté de communication est un principe constitutionnel que ne sauraient altérer les sanctions administratives. Le CSA l'ignorerait-il qu'il *serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique*. Ce rappel d'une évidence par le cc revêt, dans ces conditions, un aspect décisif.

A l'issue de cet exercice salutaire de réécriture, dans lequel l'Etat de droit aura distingué son serviteur, l'étreinte juridique est consommée. A l'aide de cette grille d'interprétation, le Conseil devait valider le dispositif mis en œuvre par le législateur, et sous le bénéfice de cette réserve (ô délicat euphémisme !) et de la constatation de non-conformité partielle la loi 89-25, dite Lang-Tasca, du 17-1 a été promulguée (p. 728).

— *Conformité de la loi portant diverses mesures d'ordre social*. L'art. 39 de ce nouveau texte fourre-tout, selon lequel les médecins titulaires à temps plein et à temps partiel (cette dernière disposition étant à l'origine de la saisine) sont membres de la commission médicale d'établissement chargée d'émettre un avis sur la nomination d'un chef de service, ne contrevient pas, a jugé le cc, le 12-1 (88-249 DC, p. 523), au *PFRLR* de la liberté des professeurs de l'enseignement supérieur explicité le 20-1-1984 (cette *Chronique*, n° 30, p. 169). En l'occurrence, la nomination d'un chef de

service s'analyse en une fonction, et non en un grade qui serait conféré à l'intéressé. Elle se différencie donc d'une nomination ou d'une mutation d'emploi dans le corps des professeurs hospitaliers.

V. Médiateur.

MAJORITÉ PRÉSIDENTIELLE

— *Ouverture ?* Après avoir rappelé, lors de l'émission 7/7 du 12-2, qu'il avait été élu en 1981 avec le soutien de l'union de la gauche et affirmé qu'il n'abandonnait pas cette démarche, le Président de la République a ajouté qu'il ne l'entendait pas comme un refus de dialogue ou de travail en commun « avec les autres forces qui représentent une volonté de modernisation sur la base... des principes que j'ai définis pendant la dernière campagne présidentielle : la majorité présidentielle » (*Le Monde*, 14-2).

MÉDIATEUR

— *Nature.* Le rapport annuel du *médiateur de la République*, nouvelle appellation décidée par la loi du 13-1-1989 portant diverses mesures d'ordre social (p. 548), remis le 1-3 au chef de l'État par M. Paul Legatte, conteste à nouveau la qualification d'autorité administrative qui lui a été attribuée par l'arrêt Retail (CE, 10-7-1981). Il souhaite que la loi du 3-1-1973 soit modifiée afin de préciser qu'il s'agit d'une « autorité indépendante agissant dans le cadre du contrôle du Parlement sur l'administration » (*Bulletin quotidien*, 2-3).

OPPOSITION

— *Droit de réplique.* Conformément à la décision 89-15, rendue par le CSA, le 7-3 (p. 3108), ce droit a été organisé au bénéfice des représentants des groupes RPR, UDF, UDC et du PCF, le 9-3, dans des conditions d'écoute équivalente à celle du Gouvernement, à propos de la carrière des enseignants (*Le Monde*, 11-3).

V. Gouvernement.

PARLEMENT

— *Bibliographie.* M. S. Kroutogolov, *Le Parlement français*, Moscou, La Science, 1988 ; M. Mopin, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, La Documentation française, 1988 ; *Dictionnaire des parlementaires français, 1940-1958*, t. I, *ibid.*, 1988.

PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie.* X. Prétôt, note sous Cass. (ch. soc.) 20-10-1988, Chaudron c/ Moinet, D., 1989, p. 193 (assistant parlementaire et droit du travail).

— *Parlementaire en mission.* M. Guy-Michel Chauveau (s) a été chargé d'une mission auprès du ministre de la défense (p. 84), ainsi que M. Pierre Brana à l'industrie, dont le nom avait été mal orthographié (cette *Chronique*, n° 49, p. 210).

V. *Gouvernement.*

PARTIS POLITIQUES

— *Financement.* Le décret 89-75 du 7-2 portant application pour 1989 de l'article 9 de la loi 88-227 du 11-3-1988 a été publié (p. 1793). Le crédit de 114 millions inscrit dans la loi de finances (cette *Chronique*, n° 49, p. 210) n'a pas été entièrement attribué en raison du refus du parti communiste, seuls 830 parlementaires sur 896 ayant fait connaître leur inscription ou rattachement à un parti ou groupement politique. On notera que trois sénateurs se sont déclarés au titre de « l'Union des sénateurs non inscrits » : ils se partageront 381 696 F.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Déconcentration.* L'examen de la loi sur le CSA par le CC (88-248 DC) délimite la portée du principe de l'habilitation reconnue à une autorité administrative indépendante (décision 86-217 DC, 18-9-1986, cette *Chronique*, n° 40, p. 185), par rapport à la compétence générale dévolue au Premier ministre (art. 21 C).

A cet effet, opine le juge, si le législateur [peut confier] à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée, tant par leur champ d'application que par leur contenu. Or, en l'espèce, le sens de la proportion a été perdu de vue par le législateur qui a attribué une habilitation trop étendue au Conseil supérieur de l'audio-visuel. En effet, celui-ci avait le pouvoir de fixer non seulement les règles déontologiques concernant la publicité, mais également l'ensemble des règles relatives à la communication institutionnelle, au parrainage et aux pratiques analogues à celui-ci. Par suite l'art. 11 de la loi déferée devait être regardé comme non conforme à la Constitution.

V. *Liberté de communication. Loi. Premier ministre.*

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie*. P. Servent, *Œdipe à Matignon, le complexe du Premier ministre*, Balland, 1988.

— *Cabinet*. Pour la première fois, ses membres se sont réunis en séminaire, dans les Yvelines, le 13-1 (*Libération*, 14/15-1).

— *Comité interministériel*. A l'initiative du Président de la République et du Premier ministre, un groupe interministériel de préparation au grand marché européen s'est réuni, pour la première fois, le 25-4, sous la présidence de M. Michel Rocard (*Le Monde*, 27-4). Il est destiné notamment à devenir une force de proposition auprès de la Commission européenne, en amont de l'élaboration des directives.

— *Communiqué officiel*. Conformément à une jurisprudence constante, un communiqué est, par lui-même, sans effet juridique et doit être regardé comme une simple déclaration d'intention du Gouvernement, et... par suite, ne saurait être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir (CE, 9-12-1988, Ville d'Amiens, concl. E. Guillaume, *JJA*, 10-3).

— *Règle de conduite*. Lors d'une cérémonie des vœux à l'hôtel Matignon, M. Michel Rocard a affirmé, le 6-1 : *Je ne serais pas digne de mes fonctions si je manquais au devoir de connaître ce dont je dois décider... Qui veut gouverner loin ménage ses apparitions* (*Le Monde*, 8/9-1).

— *Services*. Le décret 89-258 du 20-4 (p. 5229) fixe la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement prévu à l'art. 13 de l'ord. 59-147 du 7-1-1959 portant organisation générale de la défense. Chargé d'assurer l'orientation et la coordination des activités idoines, il élabore un plan national de renseignements soumis à l'*approbation* du Président de la République (art. 1^{er}). Réuni sur convocation du Premier ministre, il comprend, en dehors des ministres intéressés, le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la défense nationale (art. 2 et 3).

V. *Gouvernement. Loi. Pouvoir réglementaire. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Chef des armées* (art. 15 C). V. *Services du Premier ministre*.

— *Continuité de l'Etat* (art. 5 C). Comme naguère son directeur de cabinet (cette *Chronique*, n° 31, p. 193), le président Mitterrand se rendant à Günzburg (RFA), le 4-4 (*Le Monde*, 6-4), pour conférer avec le chancelier

Kohl, a apuré la dette de Napoléon à un guide, lors de la campagne de 1805, en remettant la médaille d'or célébrant le bicentenaire de la Révolution française à la municipalité bavaroise.

— *Fonction.* « Je n'entends pas d'ici la fin de mon mandat céder quoi que ce soit de ce qui revient à ma fonction. Les Français m'ont élu pour que les grandes directions soient prises, qu'elles soient décidées. J'ai la charge de les décider et je continuerai », a déclaré M. Mitterrand à l'émission 7/7 du 12-2 (*Le Monde*, 14-2).

— *Epouse du chef de l'Etat.* Mme Danielle Mitterrand a reçu le 30-3, à New York, en qualité de présidente de l'Association France-Libertés, le prix de la Fondation Elie-Wiesel pour l'humanité (*Le Monde*, 1^{er}-4). Par ailleurs, elle a visité 6 pays de l'Amérique latine. A ce titre, elle a été l'hôte, à Cuba, de M. Fidel Castro, le 8-3 (*ibid.*, 11/16-3). Elle s'est rendue, le 29-4, en Turquie, provoquant la gêne des autorités, dans des camps de réfugiés kurdes (*ibid.*).

— *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* (art. 65 C). Invité à la rentrée solennelle de la Cour de cassation, le 6-1, le chef de l'Etat a déclaré : *Cette haute mission, j'entends l'assumer et je l'assume. Jamais je n'ai admis qu'il fût porté atteinte à l'indépendance des juges comme à l'autorité de la chose définitivement jugée* (*Le Monde*, 8/9-1).

V. Autorité judiciaire.

— *Guide et arbitre.* « Le pays aimerait concilier l'avantage d'un président omnipotent et d'un président qui laisserait à chacun le libre exercice de ses compétences. Je continuerai à cheminer entre ces deux données », a déclaré M. Mitterrand le 5-1 à l'occasion des vœux de la presse. Il a ajouté : « Lorsque le sort du pays est en jeu, il est normal que le chef de l'Etat intervienne et tranche. C'est son rôle » (*Le Monde*, 7-1).

Interrogé le 12-2 à l'émission 7/7 à propos du sondage de la SOFRES selon lequel 60 % des réponses attendaient du Président de la République une attitude de « chef » contre 25 % qui préféreraient qu'il fût un « arbitre » (*Le Monde*, 25-1), M. Mitterrand a déclaré : « La difficulté, c'est qu'il faut être les deux à la fois. Il faut être le guide, celui qui décide les grands choix. Et j'espère avoir convaincu les Français que j'estime être là, par leur volonté, pour cela. Il faut être aussi arbitre, c'est-à-dire éviter de prendre part à toutes les passions concurrentes, tenter d'organiser le dialogue et de faire que les Français, lorsqu'ils sont un peu tentés d'exagérer leurs disputes, se retrouvent soudain frères d'un même pays... »

— *Interventions.* Dans une lettre adressée le 26-1 au Premier ministre, le chef de l'Etat lui a demandé de publier le rapport de la COB relatif aux affaires Péchiney et de la Société générale (*Le Monde*, 28-1). Peu de

temps avant, le 23-1 (*ibid.*, 25-1), un communiqué de l'Élysée avait démenti un article publié par ce journal mettant en cause un ami personnel du président. Invité à TFL, le 12-2, M. François Mitterrand tiendra à préciser : *Lorsqu'il s'agit de l'Etat et de la réputation de la France il n'y a pas de relations particulières, ni de fréquentations privilégiées (ibid., 14-2).*

— *Président-législateur.* Renouant avec la conception présidentialisiste, exposée dans le message au Parlement, le 8-7-1981 (CCF, n° 19, p. 390), et réitérée, lors des vœux de fin d'année depuis Strasbourg le 31-12-1988, le chef de l'Etat a exigé du Gouvernement, en conseil des ministres le 29-3 (*Le Monde*, 31-3), *l'abrogation de la loi Pasqua* sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

— *Relations avec le Premier ministre.* A l'émission 7/7 à TFL, le 12-2, le chef de l'Etat a observé : *Nous nous rencontrons plusieurs fois par semaine, nous travaillons ensemble. Je n'ai absolument aucune critique à lui adresser... Il apporte une note très particulière à la politique française... Il sait bien que je suis toujours là pour écouter ce qu'il a à me dire..., de semaine en semaine, je débats avec lui de la manière de faire pour conduire la France (Le Monde, 14-2).*

— *Le tandem.* M. Mitterrand y ayant rejoint M. Rocard, la France était le seul Etat représenté par ses deux plus hauts responsables politiques au « sommet sur la protection de l'atmosphère du globe » réuni le 11-3 à La Haye (*Le Monde*, 12/13-3).

V. Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Constitution. Libertés publiques. Majorité présidentielle. Premier ministre.

QUESTIONS

— *Questions au ministre.* A l'initiative du président de l'AN, une nouvelle procédure de questions, les « questions-crible », a été inaugurée le 6-4 (p. 65). Pendant une heure, chaque jeudi, un ministre accepte de répondre à des questions qui ne lui ont pas été communiquées à l'avance, chaque groupe disposant, pour les poser et entendre la réponse, d'un temps proportionnel à son importance : sept minutes pour le groupe communiste, six pour l'UDC, onze pour l'UDF, treize pour le RPR et vingt et une pour les socialistes. Dès la seconde application, le refus de M. Bérégoz, remplacé la veille par le ministre de la recherche, a provoqué le départ des députés de l'opposition (p. 174). A la différence des questions du mercredi, la formule paraît démarrer péniblement (*Le Monde*, 22-4). On relèvera que les deux procédures sont de nature « conventionnelle », c'est-à-dire en marge du règlement, seules les questions orales du vendredi ayant un fondement textuel.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Bilan.* Au 31-12-1988, la première étude de la IX^e législature fait apparaître les résultats suivants : 7 639 questions publiées, 2 396 réponses soit 51,6 %, en tenant compte de retraits. Le délai de deux mois (art. 139 RAN) a été respecté pour 18,7 % d'entre elles (AN, Q, p. 663). Les départements ministériels les plus sollicités ont été, dans l'ordre *decrecendo* : solidarité, santé et protection sociale ; éducation nationale ; agriculture et économie, finances et budget (*ibid.*).

— *Présentation.* M. Jean-François Deniau a adressé au ministre des affaires étrangères, de façon inédite, une liste de prisonniers de conscience en URSS. Ce dernier a accepté de la soumettre à notre ambassade à Moscou afin de la vérifier (*ibid.*, p. 448).

— *Limites habituelles de la réponse.* Le Premier ministre s'y réfère (par imitation d'une fameuse terminologie du CC ?) pour se soustraire à une question relative au renouveau du service public (p. 354).

RÉFÉRENDUM

— *Information.* Le centre de recherche en droit constitutionnel de Paris-I a organisé, sur ce thème, une journée d'étude, le 21-4.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* P. Avril, M. Blanc, P. Buffotot, G. Devin, H. Guillel, P. Guyonnet et H. Portelli, *Personnel politique français, 1870-1988*, PUF, 1989 ; R. Chiroux, Aux origines de la « monarchie républicaine ». Libres réflexions, sur la crise constitutionnelle de l'automne 1962, *Ann. Fac. Clermont*, 1988, p. 67 ; D. Maus, La guerre d'Algérie et les institutions de la République, colloque de l'IHTP, *La guerre d'Algérie et les Français*, décembre 1988.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49,3 C.* Le ministre chargé des relations avec le Parlement a lu le 28-4 la lettre par laquelle le Premier ministre, absent de la métropole, engageait la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi approuvant le X^e Plan (p. 580). Comme lors des deux précédentes applications de l'art. 49,3 par le Gouvernement Rocard (cette *Chronique*, n° 49, p. 217), aucune motion de censure n'a été déposée.

SÉNAT

— *Bibliographie.* L'activité du Sénat au cours de l'année 1988, *BIRS*, n° 432, février ; Sénat, *Analyse des discussions législatives et des scrutins publics* (année 1988-1989 : 1^{re} session ordinaire et 1^{re} session extraordinaire).

— *Bureau.* M. Alain Poher a annoncé que le bureau du Sénat avait décidé le 5-1 de retirer sa délégation de questeur à M. Pierre Schiélé sénateur (UC) du Bas-Rhin (*Le Monde*, 8/9-1). M. Schiélé a déposé ultérieurement un recours auprès du président du Sénat pour demander l'annulation de l'arrêté du bureau (*Bulletin quotidien*, 6-3).

V. Groupes.

TRANSPARENCE FINANCIÈRE

— *Rapport.* La commission pour la transparence financière de la vie politique instituée par l'article 3 de la loi 88-227 du 11-3-88 (cette *Chronique*, n° 46, p. 175) a publié son premier rapport (p. 422). Composée du vice-président du Conseil d'Etat, et des premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, elle reçoit les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement, des présidents de conseil régional, de conseil général, des assemblées territoriales, des exécutifs élus de TOM, ainsi que des maires de communes de plus de 30 000 habitants, à l'exception des parlementaires soumis à déclaration auprès du bureau de leur assemblée (*ibid.*, p. 184). Sur ce rapport, v. *Le Monde*, du 12-1.

VOTE BLOQUÉ

— *Pratique traditionnelle.* Le secrétaire d'Etat chargé du Plan ayant demandé, en application de l'art. 44,3 C, la réserve de tous les amendements à l'article unique du projet de loi approuvant le X^e Plan, M. Barnier (RPR) contesta cette restriction à l'initiative parlementaire le 26-4 (p. 455). M. Strauss-Kahn, président de la commission des finances, rappela alors que les Gouvernements avaient toujours considéré qu'il leur appartenait de proposer par lettre rectificative d'éventuelles modifications au texte du plan qui, annexé au projet, ne pouvait être directement amendé. M. Barnier invoqua en réplique le précédent du plan intérimaire approuvé sans vote bloqué par la loi du 7-1-1982 qui prévoyait l'insertion dans le document annexé des « dispositions » adoptées par amendements (nous avons à l'époque relevé cette pratique inhabituelle : *CCF*, 21, p. 275). Le scrutin unique n'eut finalement pas lieu, le Gouvernement ayant eu recours à l'art. 49,3 C.

V. Responsabilité du Gouvernement.

Summaries

François FURET. — Reflexions on the idea of a nineteenth-century French revolutionary tradition.

This paper is an attempt to understand how and why the French elites were for so long prevented from establishing on stable institutions, and even from having a real constitutionnal debate. The analysis is limited to the XIXth century.

Georges VEDEL. — Chance and necessity.

Chance played a fairly minor role in France's last three constitutional experiments of 1875, 1946 and 1958-62. But necessity arising from external constraints may be turned back by acts of conscious will. One modality of such acts of will is the rule of law. This may itself create constraints, but its authors are frequently unable to anticipate which.

Philippe ARDANT. — Constants and variables in French constitutions.

Since the Revolution, France's constitutions have steadily lost their richness of content. With the disappearance of references to civil society, they have become abstract documents ; by limiting their area of concern to the public authorities narrowly conceived, they have lost their character as a general code of public law. But within this more limited area, constitutions have developed : some dispositions have diminished in importance or disappeared altogether, while others have become fixed for long enough to generate new constitutional traditions.

René RÉMOND. — Managing constitutions.

The management of a constitution amounts to more than a mere mechanical application : the text itself cannot foresee everything, and the task of managing it often falls to hands other than its authors'. Examples from the last three Republics show the factors and processes involved in this adaptation of constitutional texts.

Yves MENY. — Constitutional conventions.

The French Constitutional tradition does not concern itself with the so-called « Conventions of the Constitution ». In spite of this intellectual neglect, Conventions do exist in France, at least since the Third Republic and constitute a fundamental component of the living Constitution.

Stéphane RIALS. — A French constitutional doctrine ?

The area of French constitutional debate marked out by the historical moment of the Revolution saw the birth of three major doctrines, defined here by the terms « revolutionary », « monarchical », and « parliamentary *à la française* ». The historical linkage between them is highly instructive.

Yves MICHEL and Daniel HOCHEDÉZ. — Jokers in the pack.

On points as essential as the representativity of the Chambers and the definition of their powers, the institutional evolution did not exclusively stem from Constitutions. Easier to handle, electoral Acts, Standing Orders, status of Members, and even ordinary practice, have been for the last two centuries playing the part of « jokers », allowing the achievement of important changes without any modification of the Constitution.

François BURDEAU and Marcel MORABITO. — Foreign examples and the first French constitution.

Determined to break with their own national past, the founding fathers of 1789 gave considerable attention to British and American institutions. Their major choices in the elaboration of France's constitution were made with frequent reference to these foreign models. Yet the fundamental orientation of these choices owes nothing to foreign examples, and everything to a traditional conception of absolute power, which was simply transferred from the monarch to the Assembly.

Gilles LE BEGUEC. — **The French and their constitutions.**

French opinions have evolved as regards the institutions as well as the constitutional idea in itself. From 1789 to the birth of the IIIrd Republic the French strongly emphasized the idea of the constitutional pact. Since 1875 the triumph of the Republican idea has developed partly at the expense of the constitutional idea itself. The third period dating from 1939-1944 has been marked by a rehabilitation of the idea of a fundamental pact as a general consensus gradually built up around the institutions.

JOURNAL

Olivier DUHAMEL. — **French public opinion : The Revolution is over.**

Adriano GIOVANELLI. — **An outsider's view of the Fifth Republic.**

Monique DAGNAUD and Dominique MEHL. — **The consolidation of the Socialist elite.**

Marc LAZAR. — **« Elective affinities », « parallel convergences », and « fratricidal strife » : relations between Communist and Socialist parties in France and Italy.**

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — **Foreign notes (1 January - 31 March 1989).**

Pedro VILANOVA. — **Foreign chronicle : Spain.**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French constitutional chronicle.**

La rédaction de ce numéro a été achevée le 5 mai 1989.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme

Imprimerie des Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 042379 5 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 35 300

CPPAP n° 59 303

Dépôt légal : Septembre 1989

© Presses Universitaires de France, 1989

108, boulevard Saint-Germain, 75005 Paris

BON DE COMMANDE

à retourner à votre libraire ou aux
Presses Universitaires de France
Département des Revues
14, avenue du Bois-de-l'Épine
BP 90, 91003 Evry Cedex

Je vous adresse ci-joint le montant de cette commande, soit : _____ F

par

- Chèque bancaire
- Chèque postal (3 volets) C.C.P. 1302-69 C Paris
- Mandat-carte international

Date : _____ Signature :

Veillez noter
(8 numéros) à l
au prix de 550 F

Veillez noter
(4 numéros) à l
au prix de 275 F

NOM _____

Prénom _____

Profession _____

Adresse _____

Code postal

Ville _____

2

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 mendésisme
- 1984 28. le R.P.R.
29. les Etats-Unis
30. l'école
31. la corruption
- 1985 32. la représentation
proportionnelle
33. les sondages
34. l'Assemblée
35. le Japon

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (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'Épine
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)
50. 1789-1989
histoire
constitutionnelle

A paraître
télévision

1789-1989

l'histoire constitutionnelle

L'expérience constitutionnelle de la France est incomparable. On ne compte plus bien en effet les textes qui se sont succédé en deux siècles. Consacrant tour à tour la Royauté, l'Empire et la République — la façade institutionnelle couvrant parfois l'anarchie ou au contraire la dictature —, expérimentant le régime présidentiel avant de se rallier à un parlementarisme déformé pendant une époque en régime d'assemblées, instituant un moment un chef de l'Etat collectif pour le préférer ensuite unique et adopter après un exécutif bicéphale ; proclamant le suffrage universel, l'écartant pour y revenir plus tard... Pourquoi prolonger l'inventaire, les Français ont à peu près tout essayé.

Historiens, juristes, politistes explorent ici cette histoire pour rechercher les permanences derrière les désordres, distinguer les fruits des événements de ceux de la volonté des hommes, s'interroger sur les influences et se demander comment en définitive à travers tant de péripéties le pays s'est gouverné et la démocratie construite.

Journal

Olivier DUHAMEL	Chronique de l'opinion : 1789
Adriano GIOVANELLI	La V ^e vue d'en face
Monique DAGNAUD Dominique MEHL	L'élite rose confirmée
Marc LAZAR	L'ébauche en France et en Italie
Pere VILANOVA	Chronique espagnole
Philippe AVAILLÉ Jean GICQUÉL	Chronique de la V ^e République (1 ^{er} janvier - 30 avril 1989)

