POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LES DÉMOCRATURES

N° 169

SOMMAIRE

Nicolas Baverez
Les démocratures contre la démocratie 5

Thomas Hochmann
Cinquante nuances de démocratures 19

Xavier Philippe
La légitimation constitutionnelle des démocratures 33

Marc Lazar
Une nouvelle épreuve pour la démocratie italienne 47

Philippe Braud
Les démocraties libérales sont-elles mal-gouvernables ? 61

Jacques Rupnik
Démocrature en Europe du Centre-Est : trente ans après 1989 73

Anne-Clémentine Larroque
Les printemps arabes : un espoir pour la démocrature ? 85

Thomas Posado
Régressions démocratiques en Amérique latine
La tentation de la démocrature 97

Antoine Glaser
De la démocratie à la démocrature familiale en Afrique 107

Jean-Philippe Béja
La Chine de Xi Jinping :
en marche vers un fascisme à la chinoise ? 117

François Sureau
Fantaisies constitutionnelles
La France vers la démocrature ? 129

CHRONIQUES

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er octobre – 31 décembre 2018)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 145

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er octobre – 31 décembre 2018)
Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel 169

Summaries 205

LES DÉMOCRATURES SONT ÉTUDIÉES PAR

Nicolas Baverez, économiste et historien, éditorialiste au *Point* et au *Figaro*. Il a récemment publié *Violence et passions : défendre la liberté à l'âge de l'histoire universelle* (Éditions de l'Observatoire, 2018) (nbaverez@gibsondunn.com ; nicolasbaverez.com ; @NicolasBaverez).

Jean-Philippe Béja, directeur de recherche émérite cnrs au Centre de recherches internationales de l'iep de Paris (ceri-Sciences Po). Il est notamment l'auteur d'*À la recherche d'une ombre chinoise. Le mouvement pour la démocratie en Chine, 1919-2004* (Seuil, 2004).

Philippe Braud, professeur émérite de science politique à l'iep de Paris, ancien directeur du département de science politique de la Sorbonne. Il vient de publier *Sociologie politique* (13e éd., Lextenso, 2018).

Antoine Glaser, journaliste et écrivain. Fondateur de *La Lettre du Continent*, il a récemment publié *Arrogant comme un Français en Afrique* (Fayard, 2016) et, avec Thomas Hofnung, *Nos chers espions en Afrique* (Fayard, 2018).

Thomas Hochmann, professeur de droit public à l'université de Reims Champagne-Ardenne, directeur adjoint du Centre de recherche Droit et territoire. Il a récemment dirigé la publication des *Anciens Présidents de la République au Conseil constitutionnel. Un bilan* (avec Antoine Chopplet ; Épure, 2018).

Anne-Clémentine Larroque, maître de conférences à l'iep de Paris, chercheuse associée au cedej (Le Caire), analyste spécialisée pour la justice française. Elle est notamment l'auteure de *L'Islamisme au pouvoir : Tunisie, Égypte, Maroc* (puf, 2018).

Marc Lazar, professeur d'histoire et de sociologie politique, directeur du Centre d'histoire de l'iep de Paris, président de la School of Government de l'Université libre internationale d'études sociales (luiss, Rome). Il vient de publier *Peuplecratie* (avec Ilvo Diamanti ; Gallimard, 2019).

Xavier Philippe, professeur à l'École de droit de la Sorbonne, codirecteur du Centre Sorbonne Constitutions & Libertés (cnrs umr 8103), professeur extraordinaire à l'université de Western Cape (Afrique du Sud).

Thomas Posado, docteur en science politique, chercheur rattaché au Cressppa (Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris). Il est l'auteur d'une thèse sur les recompositions syndicales au Venezuela durant la présidence d'Hugo Chávez.

Jacques Rupnik, politologue, directeur de recherches au ceri-Sciences Po, professeur au Collège d'Europe (Bruges), ancien conseiller du président Václav Havel. Il a notamment publié *Géopolitique de la démocratisation* (Presses de Sciences Po, 2014).

François Sureau, écrivain, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Ses plaidoiries devant le Conseil constitutionnel contre les dispositions des textes sur l'état d'urgence ont été publiées sous le titre *Pour la liberté* (Tallandier, 2017).

Nicolas Baverez

LES DÉMOCRATURES CONTRE LA DÉMOCRATIE

La démocratie, dont Francis Fukuyama prophétisait le triomphe universel au lendemain de la désintégration de l'Union soviétique[1], affronte une crise d'une gravité sans précédent depuis les années 1930. L'effondrement du communisme a été confondu avec l'avènement définitif de la démocratie et de l'économie de marché. L'idée s'est répandue que la démocratie était à la fois immortelle et insurpassable. Les leçons du XX^e siècle ont été oubliées, qu'il s'agisse de la fausse paix de 1918, de l'impuissance face à la Grande Dépression et aux totalitarismes durant les années 1930 ou, à l'inverse, des efforts déployés avec succès après 1945 pour mettre en place un ordre mondial et un capitalisme plus stables.

L'histoire n'a pas manqué de se venger. Sa trame reste tissée par les crises économiques, les guerres et les révolutions. L'exubérance irrationnelle de l'économie de bulles a provoqué en 2008 la pire crise du capitalisme depuis 1929, qui s'est transformée en krach de la démocratie avec l'onde de choc populiste qui frappe le monde libre depuis 2016. La démesure de l'hyperpuissance a emporté les États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001 dans une escalade militaire qui s'est achevée par les défaites en chaînes d'Afghanistan, d'Irak et de Syrie, compromettant leur puissance, leurs alliances et leurs valeurs. Enfin, sur les ruines des idéologies du XX^e siècle ont ressuscité les deux passions politiques qu'Alexis de Tocqueville jugeait les plus puissantes : « Il n'y a au monde, soulignait-il, que le patriotisme et la religion qui puissent faire marcher pendant longtemps vers un même but l'universalité des citoyens[2]. » Du côté de la religion, le djihadisme reste enfermé dans

1. *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*, Paris, Flammarion, 1992.
2. *De la démocratie en Amérique* (1848), Paris, Garnier-Flammarion, 1981, p. 162.

une impasse politique car il n'a apporté que la misère, l'oppression et le déchaînement d'une violence illimitée partout où il a pris le pouvoir. Du côté des passions politiques identitaires, en revanche, est apparue une nouvelle forme de régime, les démocratures, qui se présentent comme une alternative crédible et un adversaire résolu de la démocratie.

L'invention de la démocrature

Le terme de démocrature a été imaginé par Pierre Hassner dès la chute du mur de Berlin pour qualifier la transition de certains pays sortant du communisme, alors qu'ils avaient cessé d'être totalitaires sans être pour autant démocratiques[3]. Leur nature hybride renvoyait à un moment de leur évolution vers l'économie de marché et l'État de droit. Leurs fragilités internes les privaient de toute influence réelle sur le système international, placé sous le contrôle exclusif de l'Occident, et tout particulièrement des États-Unis, qui disposaient d'un monopole en tant que puissance globale.

La démocrature désigne aujourd'hui une réalité politique et stratégique très différente par sa nature et sa dimension. Elle définit un mode de gouvernement original qui se revendique comme plus stable, plus efficace et plus apte à répondre aux attentes du peuple que la démocratie, qu'il s'agisse de prospérité, de cohésion sociale ou de sécurité.

La démocrature se caractérise par un mode de gouvernement autoritaire organisé autour du culte d'un homme fort et de l'exacerbation des passions identitaires, nationales et religieuses. Elle s'appuie non pas sur l'imposition d'une terreur de masse comme les totalitarismes du XX^e^ siècle, mais sur la répression ciblée de toute forme d'opposition politique. Elle peut tolérer le suffrage universel et l'existence de plusieurs partis mais les élections, lorsqu'elles existent, font l'objet de fraudes et sont manipulées par un vaste effort de propagande relayé à travers les médias et les réseaux sociaux. Elle récuse les libertés individuelles et l'État de droit, dont le formalisme est supposé contrarier les intérêts fondamentaux du peuple et de la nation.

La démocrature retourne contre la liberté politique le capitalisme et la technologie. Elle reconnaît le capitalisme – notamment dans sa dimension d'accumulation des richesses – mais ne répond pas aux exigences d'un marché régulé par le droit. L'économie est contrôlée par des oligarques proches du pouvoir, souvent par le biais de liens familiaux. La société

3. Pierre Grémion et Pierre Hassner, *Vents d'Est*, Paris, PUF, 1990.

est placée sous surveillance à travers la tutelle des écoles et des universités, des médias, des cultes religieux.

La démocrature révère la force et la met en scène comme principe de légitimité du pouvoir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Elle assume une politique de puissance qui débouche sur une stratégie d'expansion territoriale, à l'image de Pékin vis-à-vis de Taïwan et de la mer de Chine, de Moscou en Ukraine et en Syrie, d'Ankara dans le Nord de la Syrie. Elle désigne la démocratie comme ennemi et entend favoriser l'avènement d'un monde post-occidental. D'où la cristallisation d'un conflit fondamentalement politique entre démocratie et démocrature qui ne peut trouver d'issue économique ou diplomatique.

La démocrature a été inventée en Russie par Vladimir Poutine. La volonté initiale de restaurer l'État pour mettre fin au chaos laissé par l'effondrement de l'Union soviétique s'est transformée en un projet politique qui mêle l'autocratie avec l'institution d'une présidence à vie, la colonisation de l'État par les services de sécurité, l'appropriation des monopoles de l'énergie et des matières premières par des oligarques, la conduite d'un réarmement massif, la reconstitution de l'empire intérieur soviétique à travers les guerres de Tchétchénie, de Géorgie, de Crimée ou du Donbass. Le dogme marxiste a disparu pour être remplacé par l'impérialisme et l'orthodoxie.

Ce modèle a été décliné par la Chine de Xi Jinping et la Turquie de Recep Tayyip Erdoğan. Xi Jinping a liquidé l'héritage de Deng Xiaoping en imposant la possibilité d'une présidence à vie lors du 19e congrès national du Parti communiste chinois, dont le monopole a été réaffirmé, en restaurant le culte de la personnalité, en accélérant la construction d'une grande muraille maritime en mer de Chine et en exportant le système politique et le capitalisme d'État de Pékin à travers les « nouvelles routes de la soie ».

Recep Tayyip Erdoğan a mis à profit l'échec de la tentative de putsch du 15 juillet 2016 pour effectuer un coup d'État légal qui a transformé la Turquie en démocrature islamique, fondée sur la fusion entre la passion nationaliste et le fanatisme sunnite au service de la reconstitution de l'Empire ottoman. L'instauration de l'état d'urgence a permis de lancer de vastes purges dans l'armée, mais aussi dans la justice, l'enseignement et l'université, les médias. Quelque deux cent vingt mille personnes ont été interpellées, plus de cinquante mille condamnées et près de cent cinquante mille fonctionnaires révoqués dans l'arbitraire le plus total. De nombreuses entreprises ont été confisquées pour être confiées à des oligarques proches du Président et de sa famille, tandis

que leurs participations dans les sociétés cotées étaient transférées au fonds souverain de l'État turc.

Le surgissement de la démocrature comme modèle alternatif et ennemi de la démocratie s'inscrit au point de confluence de plusieurs mouvements historiques : la fin du monopole de l'Occident sur l'histoire du monde ; le repli des États-Unis, dont le leadership s'épuise ; le refus d'organiser un ordre mondial après l'effondrement de l'Union soviétique face à la tentation de profiter des dividendes à court terme de la paix ; le retournement de la mondialisation libérale qui a implosé en 2008, libérant une dynamique de fragmentation, de polarisation et de confrontation.

Les démocratures se sont engouffrées dans l'espace ouvert par la crise de la démocratie et bénéficient à plein du renouveau des risques et de la montée de la violence qui incitent les individus et les peuples à arbitrer en faveur de la stabilité et de la sécurité contre la liberté. Face aux divisions et à l'impuissance des nations libres, elles revendiquent leur suprématie fondée sur la rapidité et l'efficacité des décisions, la capacité à conduire des stratégies de long terme, la garantie de la sécurité et de la cohésion nationale. Elles entendent dès lors prendre le leadership d'une histoire universelle qui n'est plus placée sous le signe de l'état civil de Locke et de la paix perpétuelle de Kant mais du Léviathan de Hobbes, de la lutte des classes de Marx, de la volonté de puissance propre aux héros de Nietzsche et de la guerre inexpiable des dieux de Max Weber.

L'exportation du modèle de la démocrature

Loin de rester isolé ou marginal, le modèle de la démocrature s'exporte et rencontre un succès croissant dans les pays émergents tout en trouvant des relais dans le monde développé, tout particulièrement en Europe, sous la forme de la démocratie illibérale.

Dans le monde émergent, deux types de régime politique continuèrent à s'opposer à la démocratie après la chute de l'Union soviétique : les ultimes États totalitaires se réclamant du marxisme, à l'image de la Corée du Nord et de Cuba, qui furent rejoints par le Nicaragua ou par le Venezuela chaviste ; la théocratie iranienne, qui a mis à profit les incohérences de la stratégie américaine au Moyen-Orient pour construire un empire chiite s'étendant du Liban au Yémen en passant par l'Irak et la Syrie. Tous sont dans une impasse. Les premiers sont en situation de faillite, à l'image du Venezuela, dont le chaos a contraint à l'exil plus de quatre millions de ses citoyens, provoquant une crise migratoire dans toute l'Amérique latine. L'Iran des mollahs est pour sa part confronté

à la protestation croissante de sa population contre les coûts économiques et sociaux de son expansion territoriale, contre la guerre totale qui l'oppose à l'islam sunnite et contre les sanctions des États-Unis.

Tout autre est la situation de la démocrature, qui ne cesse de progresser sur tous les continents. Le défi est particulièrement net venant de la Chine du fait de son développement météorique et de ses réussites technologiques, notamment dans l'industrie numérique, qui la placent potentiellement en situation de rivaliser avec les États-Unis non seulement sur le plan stratégique mais aussi sur le plan économique et scientifique. La différence est majeure avec l'Union soviétique, qui constituait un rival sur le plan militaire et idéologique mais non pas sur le plan du développement, de la finance ou de l'innovation.

Les quelque neuf cents projets des nouvelles routes de la soie permettent ainsi à Pékin d'exporter son modèle d'État autocratique et d'économie contrôlée en mettant à profit le repli des États-Unis. La Chine utilise la dépendance créée par la dette et les situations de défaut qu'elle génère pour prendre le contrôle d'infrastructures essentielles, d'entreprises stratégiques à l'image du pétrole vénézuélien, voire de pays entiers à l'image du Cambodge, du Laos, du Sri Lanka ou de certains États africains. Ainsi la Chine a-t-elle provoqué un renversement d'alliance à son profit des Philippines, où Rodrigo Duterte a rompu avec l'État de droit pour exercer un pouvoir sans partage, fondé sur le culte de l'homme fort et de la violence.

La démocrature ne se limite cependant pas à l'extension de la zone d'influence chinoise. Elle est très présente dans les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale. Elle règne en Égypte, où le terrible échec de l'islam politique des Frères musulmans conduits par Mohamed Morsi a mis au pouvoir le maréchal Al-Sissi. Elle gagne en Afrique, où les autocrates sont de retour. Le Bénin en offre une saisissante illustration : après avoir engagé une transition démocratique exemplaire au sortir de la dictature marxiste de Mathieu Kérékou, il bascule dans la démocrature en mars 2016 sous la férule de Patrice Talon, qui a suspendu l'État de droit et prend méthodiquement le contrôle de l'économie alors qu'il possède la première fortune du pays. Ce même type de régime pourrait s'imposer au Brésil sous la houlette de Jair Bolsonaro, élu à la présidence le 28 octobre 2018 en réaction à la corruption et surtout à la violence endémique, qui se traduit par plus de soixante-trois mille homicides par an.

Une version dégradée de la démocrature est par ailleurs apparue en Europe avec la démocratie illibérale, dont le modèle a été élaboré en Hongrie par Viktor Orbán à partir de son succès aux élections législatives

de 2010. Le vote en force d'une nouvelle constitution le 25 avril 2011 puis de milliers de lois a assuré la prise de contrôle de la justice, de l'éducation et des médias, démantelant tout contre-pouvoir et étouffant la société civile. Sous prétexte de défense des intérêts économiques nationaux, l'économie a été affermée à des affidés de Viktor Orbán, tels István Garancsi, Andy Vajna, Lőrinc Mészáros, ou son gendre, István Tiborcz, qui monopolisent les financements de l'Union européenne.

Les principales caractéristiques de la démocrature sont donc réunies : culte de l'homme fort, suppression de l'État de droit, manipulation des élections et de l'opinion par la propagande d'État, quadrillage de l'économie et de la société, exaltation du nationalisme et de la xénophobie. Mais deux différences importantes subsistent. Les démocraties illibérales constituent une dégénérescence de la démocratie que n'ont réellement connue ni la Chine, ni la Russie, ni la Turquie. Pour cette raison, il existe encore une société civile en état d'offrir une certaine résistance, *a fortiori* si elle est appuyée par l'Union européenne. Ainsi, en Hongrie, la population, à partir de manifestations vis-à-vis de la réforme du droit du travail, proteste contre la mise sous tutelle de la justice et des médias. En Pologne, la Cour de justice de l'Union européenne a ordonné la suspension de la loi abaissant l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême, dont le seul objectif était de permettre au gouvernement d'en prendre le contrôle.

La démocratie illibérale constitue un oxymore : elle est bien illibérale mais n'a plus rien de démocratique. Pour autant, elle gagne en influence et s'impose comme référence des pays du groupe de Visegrád, de la Pologne de Jarosław Kaczyński à la République tchèque de Miloš Zeman et Andrej Babiš en passant par la Slovaquie de Robert Fico. Elle fait également des émules en Italie, où Matteo Salvini, qui domine la coalition antisystème, affiche sa complicité avec Viktor Orbán. Fortes de l'appui de l'administration Trump et de leur droit de veto, les démocraties illibérales déstabilisent l'Union européenne, dont elles transgressent les valeurs en prétendant conduire une « contre-révolution culturelle » des peuples contre Bruxelles, et exercent sur elle un chantage permanent qui bloque son indispensable refondation.

Les démocratures restent diverses dans les principes dont elles se réclament, notamment sur le plan religieux, et rivales dans leurs ambitions de puissance. Sans former de bloc à ce stade, elles ont entamé un rapprochement basé sur l'opposition à la démocratie et à l'Occident. La Chine s'affirme ainsi comme le leader et le protecteur des régimes autoritaires. La Russie se tourne de plus en plus vers elle pour ses ventes d'énergie

et de matières premières tout en soutenant la Turquie de Recep Tayyip Erdoğan, avec laquelle elle collabore en Syrie. La solidarité entre hommes forts tisse également des liens avec les démocraties illibérales européennes, en particulier entre la Russie de Vladimir Poutine et la Hongrie de Viktor Orbán ou l'Italie de Matteo Salvini.

Dans le même temps, les démocraties rééditent les erreurs des années 1930 en s'opposant entre elles. Le tournant protectionniste, nationaliste et isolationniste des États-Unis va de pair avec la déstabilisation des alliances stratégiques et des démocraties dont ils garantissaient la sécurité, qu'il s'agisse du Canada, de l'Europe, du Japon ou de la Corée du Sud. Donald Trump a démantelé l'héritage d'un siècle de *soft power* américain, il sape méthodiquement les institutions multilatérales, critique sans ménagement le G7, l'Union européenne et l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique nord) pour mieux afficher sa proximité avec les autocrates – de Vladimir Poutine à Kim Jong-un en passant par Rodrigo Duterte ou par le prince héritier saoudien, Mohammed ben Salman. De son côté, l'Union européenne est déchirée par le Brexit et se divise autour de la régulation de l'euro, de la gestion des migrants, de la sécurité ou de ses valeurs remises en cause par les démocraties illibérales.

À l'inverse de la guerre froide, qui vit les démocraties restées unies face aux totalitarismes divisés par le coin enfoncé par Henry Kissinger entre l'Union soviétique et la Chine maoïste, ce sont aujourd'hui les nations libres qui divergent tandis que les démocratures tendent à s'aligner autour du projet d'un monde post-occidental.

Démocrature et crise de la démocratie

La poussée des démocratures découle avant tout des faiblesses et des erreurs des démocraties, et notamment de la première d'entre elles, les États-Unis. Leur responsabilité est première dans le réveil des grandes crises économiques, des guerres et des révolutions, qui mettent aujourd'hui la liberté politique en péril. Les démocraties acquittent le prix fort pour avoir placé le monde en pilotage automatique après la chute de l'Union soviétique et donné la priorité à la distribution des pseudo-dividendes de la paix, au lieu de s'attacher à construire un ordre international stable et à un mode de développement soutenable. Elles subissent le contrecoup de l'économie de bulles qu'elles ont encouragée avant de se révéler impuissantes à maîtriser son éclatement. Le krach du capitalisme mondialisé a ainsi accouché de celui de la démocratie. La mobilisation de tous les instruments de la politique économique a permis de sauver le système

financier, conjurant le risque d'une nouvelle grande dépression. Mais les nations libres ont perdu la confiance de leurs citoyens, qui choisissent aujourd'hui la sécurité contre la liberté.

La démocratie se trouve confrontée à la révolte d'une partie importante, voire d'une majorité de citoyens, qui basculent dans l'extrémisme et la violence pour exprimer leur colère, à l'image de la jacquerie des gilets jaunes en France. Sur le plan des valeurs, l'attachement à la liberté recule devant la demande d'autorité et de sécurité. Sur le plan des institutions, l'exaspération croît devant l'impuissance des gouvernants, que renforce la montée des partis extrémistes, tandis que les contre-pouvoirs sont délégitimés et l'État de droit contesté. Sur le plan des mœurs, l'esprit de compromis disparaît devant le fanatisme, la radicalisation des opinions et un climat de guerre civile. Simultanément, les nations libres ne savent plus ni gagner la guerre ni faire la paix face au renouveau des menaces stratégiques et de la violence qui se diffuse en empruntant les réseaux de la mondialisation. Elles ont accumulé les échecs stratégiques depuis 2000, qu'il s'agisse des États-Unis en Afghanistan, en Irak et en Syrie, d'Israël au Liban et à Gaza ou de la France en Libye.

La démocratie a été profondément déstabilisée par la mondialisation ayant permis l'émergence des classes moyennes du Sud mais provoqué la désintégration de celles du Nord, qui voient leurs revenus stagner depuis un quart de siècle et les inégalités exploser alors qu'elles sont rendues visibles par les technologies de l'information. La révolution numérique amplifie la polarisation des emplois, des revenus et des territoires, remettant en question le salariat et l'État providence, qui fondaient le pacte politique et social depuis 1945. Elle fait renaître la crainte du travail sans travailleurs mais aussi d'une destruction de la liberté par la technologie, à l'image du « Big Brother » de George Orwell, qui s'incarne aujourd'hui dans le programme de surveillance électronique de la population mis en place en Chine. Enfin, le désarroi identitaire est alimenté par le déclin démographique, le basculement vers des sociétés multiculturelles et la peur de l'immigration, exacerbée par le djihadisme.

Sur ce terreau prospèrent les forces populistes, qui accroissent le chaos qu'elles prétendent endiguer, comme le montrent le Brexit ou la coalition antisystème qui gouverne l'Italie. Plus les institutions démocratiques et la classe dirigeante affichent leur impuissance dans un monde devenu très instable et dangereux, plus les démocratures mettent en scène leur capacité à agir, leur aptitude à user de la force, leur stratégie à long terme.

Les fragilités des démocratures

À court terme, les démocratures disposent d'un net avantage face à la crise existentielle que traversent les démocraties. À long terme en revanche, les nations libres conservent de nombreux atouts. Dans une économie de connaissance, dans une société de services, dans un monde interconnecté, le pouvoir fondé sur l'adhésion paraît devoir s'imposer sur le pouvoir fondé sur la contrainte. La soumission des individus à l'État et la négation de l'État de droit restent difficilement compatibles avec un développement soutenable. Et ce, même si le capitalisme montre une étonnante plasticité et s'adapte parfaitement à la démocrature chinoise.

Nul ne sait si la Chine pourra durablement prendre le leadership d'une économie de la connaissance et de l'innovation sans garantir la propriété intellectuelle, en soumettant sa population à un impitoyable contrôle électronique et en conservant le système concentrationnaire du laogaï, qui permet de réprimer toute forme de dissidence. Pour l'heure, il est intéressant de constater que la fuite des talents, des fortunes et des capitaux s'accélère, tout comme en Russie et en Turquie. Le modèle de croissance intensive chinois, de même que son exportation à travers les programmes des nouvelles routes de la soie, reste fondé sur la dette publique et privée, qui a quadruplé en dix ans pour atteindre 260 % du produit intérieur brut, et sur la destruction du capital environnemental. Par ailleurs, la corruption demeure endémique et constitue un poison redoutable pour le développement comme pour la stabilité de la société.

Surtout, en rompant avec la stratégie prudente d'émergence pacifique définie par Deng Xiaoping pour revendiquer la domination de la planète à l'horizon de 2049, Xi Jinping réédite peut-être l'erreur de Guillaume II en 1914, qui se lança dans une confrontation directe prématurée avec la puissance dominante – le Royaume-Uni au début du XX^e siècle, les États-Unis aujourd'hui. La guerre commerciale, monétaire et technologique lancée par les États-Unis vise à interdire à la Chine de prendre le contrôle des secteurs clés du XXI^e siècle, en particulier la robotique et l'intelligence artificielle, tout en encourageant sa fuite en avant dans l'endettement, avec l'espoir de provoquer son effondrement interne, comme ce fut le cas pour l'Union soviétique.

De son côté, la Russie de Vladimir Poutine joue un jeu stratégique très fort en Europe et au Moyen-Orient avec une main très faible, excepté sur le plan militaire où ses progrès sont spectaculaires. Elle est confrontée à un double suicide démographique et économique, continuant à dépendre de la rente des hydrocarbures et échouant systématiquement dans la

diversification et la modernisation de son appareil de production. La réorientation vers la Chine est un pari stratégique nécessairement perdant pour Moscou compte tenu du rapport de un à dix entre les deux populations et de un à douze entre les deux économies, sur fond d'immensité vide du territoire russe.

Le rêve de la Turquie de Recep Tayyip Erdoğan d'une renaissance ottomane et islamique est pour sa part voué à se fracasser sur la désintégration de son modèle de développement et sur l'effondrement de l'État du fait de son islamisation.

L'émergence des démocratures n'est pas un accident mais une réalité durable, ancrée dans la nouvelle configuration de la mondialisation, désormais placée sous le signe de la fragmentation, de la polarisation et de la confrontation. Elle comporte néanmoins un important passif.

Cela n'implique cependant en rien la limitation de leurs ambitions ou leur défaite annoncée. Bien au contraire, les démocratures pourraient choisir de prendre davantage de risques pour profiter du trou d'air actuel et de la division des démocraties. D'où l'urgence du ressaisissement des nations libres.

Face au défi des démocratures, l'indispensable refondation de la démocratie

La liberté politique s'affirme de nouveau comme l'enjeu central du XXIe siècle. Au XIXe siècle, le combat se noua autour de la montée de la société démocratique face à l'Ancien Régime. Le XXe siècle fut dominé par la lutte à mort entre les nations et les empires, la démocratie et le totalitarisme. L'âge de l'histoire universelle s'organise autour de l'opposition entre la démocratie libérale d'un côté, les démocratures et la démocratie illibérale de l'autre. Les démocratures incarnent le despotisme au XXIe siècle, mobilisant une conception primitive du capitalisme fondée sur la seule logique de l'accumulation, les réseaux de la mondialisation et les technologies numériques contre les démocraties. La Chine entend ainsi dépasser les États-Unis en termes de production et d'innovation. La Russie en est aussi exemplaire qui a montré sa capacité à biaiser le cœur du système démocratique à travers ses interventions *via* les réseaux sociaux dans l'élection présidentielle américaine de 2016 ou les référendums sur le Brexit au Royaume-Uni et sur l'indépendance de la Catalogne en Espagne.

L'issue de cette nouvelle épreuve qu'affronte la liberté politique reste inconnue. Il n'existe ni loi ni fatalité en matière historique. Mais le défi

lancé par les démocratures peut aussi être une chance, en obligeant les démocraties à se réinventer. La liberté politique n'a rien de naturel. Elle est née dans l'Europe des Lumières, au croisement des révolutions anglaise, américaine et française. Elle est fragile, juxtaposant des principes complexes et contradictoires, des droits civiques, sociaux et environnementaux, des protections individuelles et des pouvoirs d'action pour l'État. Les démocratures comme les démocraties illibérales nous rappellent que la démocratie ne se réduit pas au suffrage universel ; elle repose tout autant sur l'État de droit et sur l'esprit de modération pour endiguer les passions collectives ou le fanatisme.

Les démocraties doivent par ailleurs se remettre profondément en question pour répondre à la prétention des démocratures d'assurer à leurs citoyens une meilleure protection contre l'instabilité et la violence. D'où l'urgence de nouer un nouveau pacte économique et social, comme ce fut le cas à la fin du XIXe siècle avec l'apparition du rapport salarial, puis au sortir de la Seconde Guerre mondiale avec la constitution des États providence. D'où l'importance d'une croissance inclusive permettant de limiter les inégalités, notamment en termes d'accès à la connaissance. D'où le nécessaire renforcement tant de la capacité de leadership que de la participation effective des citoyens aux décisions grâce aux nouvelles technologies.

Face aux démocratures, il est par ailleurs essentiel d'endiguer la remontée de la violence. L'État moderne fut créé pour instaurer la paix civile et défendre la souveraineté de la nation. Ces missions restent primordiales : la liberté est une chimère sans la sécurité, qui constitue le premier des droits de l'homme. L'ordre public doit redevenir une priorité allant de pair avec la revitalisation de l'État de droit, tant le principe de légalité marque la ligne de partage décisive avec les démocratures et les démocraties illibérales. Il est ainsi grand temps que l'Union européenne sorte du déni et de l'impuissance pour répondre à la menace que représentent Viktor Orbán et ses émules en sanctionnant sans faiblesse la violation de ses principes tout en soutenant la résistance des sociétés civiles.

L'Union doit donc mettre en place une stratégie cohérente de lutte contre la démocratie illibérale autour de quatre axes. Sur le plan financier, le suivi strict des fonds structurels et la poursuite du recouvrement des sommes irrégulièrement versées aux oligarques. Sur le plan juridique, la conditionnalité des transferts européens au respect des valeurs et des principes juridiques de l'Union. Sur le plan stratégique, l'exclusion des démocraties illibérales de la future Europe de la défense dès lors qu'il ne peut y avoir de sécurité commune avec des pays qui récusent l'existence

d'une communauté de valeurs et de destin avec l'Union et dont les institutions sont aujourd'hui plus proches de celles de la Russie de Vladimir Poutine ou de la Turquie de Recep Tayyip Erdoğan. Sur le plan politique, l'éviction de Fidesz-Union civique hongroise et des partis populistes des formations modérées européennes.

Il est enfin vital que les démocraties retrouvent le sens de leur communauté de destin et de valeur au-delà de la divergence de leurs intérêts ou des déséquilibres commerciaux. La condition première de la défaite des démocratures demeure l'unité du monde libre et l'engagement d'une stratégie cohérente pour faire face à la menace mortelle qui pèse sur lui. Il est indispensable de construire une riposte en termes de défense face aux États qui cultivent la politique de puissance comme vérité ultime. Les réponses ne peuvent cependant pas être uniquement sécuritaires.

Elles doivent être globales, à l'image de la stratégie de cantonnement mise en place avec succès par les États-Unis pour contrer l'Union soviétique durant la guerre froide, associant dissuasion nucléaire, alliances stratégiques, stabilisation du capitalisme, reconstruction économique de l'Europe et du Japon à travers le plan Marshall.

Face aux démocratures, les démocraties doivent réarmer. Mais ce réarmement est tout autant économique, politique et moral que militaire. La liberté politique est aussi longue à installer que rapide à détruire. Et ce, d'autant que la direction du monde a cessé d'être le monopole de l'Occident. Alexis de Tocqueville soulignait que « les despotes eux-mêmes ne nient pas que la liberté ne soit excellente ; seulement ils ne la veulent que pour eux-mêmes, et ils soutiennent que tous les autres en sont indignes tout à fait[4] ». Ne laissons pas aux despotes le monopole de la liberté à l'âge de l'histoire universelle !

4. *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856), Paris, Flammarion, 1988, p. 95.

RÉSUMÉ

La ruine des idéologies du XXe siècle a entraîné la renaissance des passions identitaires qui ont engendré un nouveau régime politique, la démocrature. Inventée par Vladimir Poutine en Russie, exportée en Chine ou en Turquie, déclinée sous la forme de la démocratie illibérale en Europe orientale, la démocrature se caractérise par le culte de l'homme fort, le refus de l'État de droit, le contrôle de l'économie et de la société par l'État, une propagande de masse et une répression ciblée. Les démocratures s'opposent frontalement aux démocraties, dont elles exploitent la crise tant sur le plan international que sous la pression intérieure des populismes. Leur percée masque cependant de réelles faiblesses, qui découlent de l'absence de garantie des droits individuels. Le défi que constituent les démocratures érige de nouveau la liberté politique en enjeu central du XXIe siècle. La survie de cette dernière, à l'âge de l'histoire universelle, dépendra de la capacité de la démocratie à se réinventer.

Thomas Hochmann

CINQUANTE NUANCES DE DÉMOCRATURES

En 1997, Fareed Zakaria popularisait le concept de « démocratie illibérale » pour décrire les États, de plus en nombreux, qui reposaient sur une forme démocratique de gouvernement, sans pour autant garantir les libertés[1]. Un peu plus de vingt ans plus tard, il semble que la plupart des États au monde soient des régimes hybrides, alliant des éléments démocratiques et autoritaires. Comment rendre compte de leur diversité ? Le terme « démocrature » peut-il nous y aider ?

La forêt des concepts

Après s'être concentrés sur la diffusion de la démocratie à l'issue de la guerre froide, les chercheurs qui s'intéressent à ces questions se passionnent désormais pour le développement des régimes mixtes. On observe une multiplication des concepts, comme si les spécialistes passaient plus de temps à inventer de nouveaux termes qu'à expliquer les causes de cette situation ou à proposer des solutions[2]. On ne saurait leur en faire trop rapidement le reproche : pour remédier au mal, il faut d'abord en faire un diagnostic précis, et une telle opération nécessite des concepts d'analyse. Mais il n'en demeure pas moins que la prolifération des adjectifs ne facilite pas toujours cette compréhension, dès lors que ces différents termes ne sont pas forcément bien distingués les uns des autres. Désigne-t-on des choses identiques ou différentes lorsque l'on

1. « The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 6, 1997, p. 22-43 ; trad. fr. Pierre-Emmanuel Dauzat, « De la démocratie illibérale », *Le Débat*, n° 99, 1998, p. 17-26.

2. Kelly McMann, citée par Matthijs Bogaards, « How to Classify Hybrid Regimes ? Defective Democracy and Electoral Authoritarianism », *Democratization*, vol. 16, n° 2, 2009, p. 405.

parle de demi-démocratie, de demi-autoritarisme, de démocratie illibérale ou défectueuse, d'autoritarisme électoral ou compétitif ?

Un premier débat porte sur le concept référent par rapport auquel on positionne l'objet étudié. Cette créature intermédiaire entre le têtard et la grenouille est-elle un têtard à pattes ou une grenouille à queue ? Les régimes hybrides ont d'abord été principalement analysés comme des formes diminuées de la démocratie, des démocraties imparfaites. Plus récemment, des auteurs ont entendu les décrire plutôt comme des versions amoindries de l'autoritarisme[3]. Une troisième position appelle à maintenir une double racine[4] pour souligner la nature hybride du régime[5].

Cette dernière proposition est renforcée par l'observation de plus en plus partagée selon laquelle ces régimes s'installent dans le temps. Ils étaient autrefois perçus uniquement comme un état transitoire, ce qui incitait à les définir par rapport à leur provenance ou à leur destination, selon le côté où l'on décidait de tourner le regard. Cette conception dynamique n'a pas disparu, l'intérêt pour la démocratisation ou la consolidation démocratique ayant simplement cédé le pas à des analyses plus inquiétantes consacrées à la dégénérescence de la démocratie : ce sont des mots-clés inverses qui sont désormais en vogue. La déconsolidation, la dé-démocratisation, la rétrogression, le déclin (*decay*) et la rechute (*backsliding*) ne sont que des exemples parmi d'autres. Mais le désenchantement de la démocratisation a également conduit au constat que les régimes mixtes s'installaient dans le temps. Davantage centaures que chrysalides, ils ne constituent pas forcément une étape intermédiaire mais une forme hybride pérenne.

De ce point de vue, le terme de démocrature présente sans doute un avantage. Guère utilisé jusqu'ici dans la littérature scientifique, qui oppose plus volontiers la démocratie à l'autoritarisme, il réunit les deux formes pures auxquelles emprunte le régime mixte. Certes, sa connotation renvoie sans doute davantage à une forme dégénérée de la démocratie qu'à une version adoucie de la dictature. La langue espagnole, dans laquelle dictature se dit *dictadura*, l'indique plus clairement : elle permet d'opposer la « démocradure » (*democradura*) à la « dictamolle »

3. Cf. en particulier Steven Levitsky et Lucan Way, « The Rise of Competitive Authoritarianism », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, 2002, p. 52.

4. Matthijs Bogaards, « How to Classify Hybrid Regimes ? », art. cité, p. 410.

5. Leah Gilbert et Payam Mohseni, « Beyond Authoritarianism : The Conceptualization of Hybrid Regimes », *Studies in Comparative International Development*, vol. 46, n° 3, 2011, p. 281.

(*dictablanda*)[6]. Rien n'interdit cependant de faire de la démocrature la notion cadre de ces régimes hybrides qui réunissent éléments démocratiques et dictatoriaux.

Deux pôles à la force d'attraction variable

Il devient alors nécessaire de préciser quelque peu les éléments constitutifs de ces deux pôles, afin de pouvoir observer les différentes manières dont ils se mêlent dans les régimes hybrides. Dans un sens formel, la démocratie désigne un régime où le pouvoir vient du peuple. Une chaîne de légitimité, fondée sur l'élection, doit lier au peuple ceux qui exercent le pouvoir. Mais le terme de démocratie est également employé dans un sens imprécis et substantiel pour désigner le libéralisme, entendu comme la garantie des libertés, la séparation des pouvoirs et le respect du droit. Les éléments dictatoriaux au sein d'une démocrature peuvent donc être définis de manière inverse : la déconnexion entre le peuple et les détenteurs du pouvoir d'une part, le non-respect des libertés, de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit d'autre part.

Cette bipartition de la démocratie et de la dictature permet d'identifier d'emblée deux grands types de démocrature : la démocratie illibérale et la dictature libérale. Telle était à peu près la typologie rudimentaire proposée par Zakaria. Bien sûr, elle ne permet pas d'y voir parfaitement clair au sein de l'immense zone grise qui sépare la pure démocratie libérale de la dictature complète. À vrai dire, l'ensemble du spectre entre ces deux extrêmes est sans doute d'un gris plus ou moins foncé : la démocratie libérale parfaite n'existe pas[7]. N'importe quel système peut être qualifié de « démocrature » dans le cadre d'une critique politique.

Mais la classification des régimes politiques n'échappe jamais à un certain flou, et celui-ci n'empêche pas d'opérer des distinctions. Si l'objectivité parfaite n'est pas atteignable, nul ne contestera qu'il existe des régimes plus démocratiques que d'autres, et que différentes libertés sont plus ou moins bien protégées selon les endroits du globe. On se gardera pourtant ici de répartir sur une ligne les différents États du monde, et ce pour au moins deux raisons. D'abord, une telle entreprise pose de redoutables problèmes méthodologiques[8], les facteurs sont nombreux,

6. Larry Diamond, « Thinking About Hybrid Regimes », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, 2002, p. 24.

7. *Ibid*., p. 28.

8. L'ensemble des études sur ces questions s'appuie sur les classements effectués à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs, au premier rang desquels figure le rapport annuel de la Freedom House (FreedomHouse.org). Sur le développement, le fonctionnement et l'utilisation de ces

et la seule analyse valable devrait être multidimensionnelle[9]. Ensuite, tout classement implique une certaine évaluation. Or on voit mal ce que l'on gagne à souligner que l'état de la démocratie et des libertés est meilleur en Hongrie qu'en Biélorussie. Il est sans doute préférable, pour un journaliste ou un opposant, d'être au chômage plutôt qu'en prison, et en prison plutôt que dans une fosse commune. Mais on ne voudrait pas, en procédant à un classement hâtif, donner l'impression de donner un satisfecit aux adeptes du moindre mal.

Quatre types principaux

Les développements qui suivent s'efforcent donc d'identifier certains critères des régimes hybrides, d'opérer quelques distinctions au sein du domaine vaste et divers des démocratures. On peut ranger beaucoup de choses différentes dans ce mot-valise, et il convient de préciser autant que possible ses différents compartiments.

L'une des propositions les plus influentes, que l'on doit à des chercheurs réunis autour de Wolfgang Merkel[10], identifie quatre types de démocratie défectueuse. La démocratie exclusive est affectée de problèmes relatifs aux élections et aux droits de participation. Dans la démocratie tutélaire, une institution non élue exerce une part importante du pouvoir. La démocratie illibérale restreint de manière importante les libertés. La démocratie délégative concentre les pouvoirs aux mains d'un organe, en général exécutif.

Les deux premiers cas touchent à la conception formelle de la démocratie, tandis que les deux derniers relèvent plutôt du libéralisme. Ces deux grandes catégories, déjà utilisées par Zakaria, paraissent donc toujours opératoires et semblent transparaître dans l'ensemble des grilles d'analyse proposées. On peut alors les prendre pour guide, sans méconnaître qu'elles ne sont pas dénuées de liens entre elles.

---

outils, on peut se référer aux travaux de David Restrepo Amariles, par exemple « Les maths du droit : pratiques et méthodologies des indicateurs juridiques », *in* Bruno Deffains et Michel Séjean (dir.), *L'Index de la sécurité juridique*, Paris, Dalloz, 2018, p. 35-66.

9. Cf. l'intéressante proposition de Leah Gilbert et Payam Mohseni, « Beyond Authoritarianism… », art. cité, p. 270-297.

10. Pour une présentation synthétique, cf., par exemple, Wolfgang Merkel, « Embedded and Defective Democracies », *Democratization*, vol. 11, n° 5, 2004, p. 33-58.

La démocratie électorale

Des élections inéquitables mais compétitives

On peut émettre l'hypothèse qu'un régime dans lequel le peuple ne participe pas à la désignation des gouvernants sera toujours peu regardant à l'égard des libertés et de l'État de droit. La dictature libérale, forme de despotisme éclairé, paraît aujourd'hui assez peu vraisemblable. Aussi, pour être qualifié d'hybride, un régime antilibéral doit-il présenter des éléments de démocratie formelle. On peut à cet égard s'inspirer de la typologie proposée par des auteurs qui s'appuient en particulier sur les travaux de Giovanni Sartori[11].

La quasi-totalité des pays au monde organisent périodiquement des élections[12], et ce constat ne saurait suffire à conférer un aspect démocratique aux régimes en question. Le processus électoral doit être un minimum honnête, libre et équitable. L'électeur doit disposer d'un véritable choix : un réel multipartisme est indispensable. Tel n'est pas le cas dans les régimes électoraux *fermés*, où règne un parti unique ou hégémonique. Les exemples classiques à cet égard sont le Mexique, dirigé de manière ininterrompue par le Parti révolutionnaire institutionnel jusqu'en 2000, ainsi que Singapour, où le Parti d'action populaire est au pouvoir depuis 1959. Dans ce dernier pays, le droit électoral transmet une idée simple aux opposants : si une porte est fermée, c'est que ce qui est derrière n'est pas pour vous[13]. Un message similaire semble avoir été bien reçu en Ouzbékistan, à en croire les observateurs de la dernière campagne présidentielle : « Les opposants de M. Karimov montrent peu de signes de critique […]. Leur message est qu'il faut voter pour Islam Karimov puisqu'il a tout bien fait[14]. » Sans opposition, sans multipartisme, les élections ne sont qu'une façade, et le régime est une pseudo-démocratie, c'est-à-dire une (crypto-)dictature.

Dans un tel système en effet, l'opposition, si elle existe, n'a absolument aucune chance de représenter une menace sérieuse dans les urnes. Or, dans une démocratie, l'élection se caractérise par son incertitude. Selon

11. Larry Diamond, « Thinking About Hybrid Regimes », art. cité, p. 25 ; Leah Gilbert et Payam Mohseni, « Beyond Authoritarianism… », art. cité, p. 276.

12. Cf. cependant, à propos de l'Érythrée, Tiffany Lynch, « The Country That's Never Had an Election », ForeignPolicy.com, 6 novembre 2013.

13. Rio Hoe, « The Reserved President : How It Was Always Meant To Be », ConsensusG.com, 13 septembre 2018.

14. Abdujalil Abdurasulov, « Why Islam Karimov Will Win Uzbekistan's Elections », BBC.com, 23 mars 2015. (Sauf mention contraire, les citations extraites de texte en langue étrangère sont traduites par l'auteur.)

l'habile définition d'Adam Przeworski, « la démocratie est un système dans lequel les partis perdent les élections[15] ». Pour que l'on puisse parler de démocrature sous cet angle, il faut donc que l'élection soit un minimum *compétitive*. Une telle situation implique une certaine liberté d'expression garantie aux opposants et à la presse, un minimum d'honnêteté dans le processus électoral, et une certaine réalité des contre-pouvoirs, en particulier des juges. Certains auteurs identifient ainsi des régimes autoritaires qui ne sont pas simplement électoraux, mais compétitifs (*competitive authoritarianism*). Dans de tels régimes, le parti au pouvoir manipule les règles électorales dans une certaine mesure, il restreint les droits de l'opposition, le terrain électoral est inégalitaire. Néanmoins, écrivent Steven Levitsky et Lucan Way, même si les cartes sont truquées, des institutions démocratiques demeurent, et l'opposition peut représenter une menace sérieuse pour le parti au pouvoir[16]. Autrement dit, l'arbitre avantage systématiquement une équipe, mais il n'est pas impossible pour l'autre de gagner le match. Le chef d'un État autoritaire compétitif regarde les élections avec une angoisse relative : il est peu probable, mais non pas exclu, qu'il les perde. Ainsi, en 2018, le parti qui dirigeait la Malaisie depuis l'indépendance a perdu les élections à la surprise générale[17]. Le « *Frankenstate* »[18], cet assemblage d'éléments dictatoriaux et démocratiques, peut se retourner contre son créateur et le priver du pouvoir[19]. Bien qu'elle n'en soit pas une condition nécessaire, l'alternance demeure donc le meilleur indice de la compétitivité[20].

Il n'est pas toujours facile de déterminer si un système autoritaire est compétitif. Après les élections de 2011, où le parti au pouvoir n'a remporté que 50 % des voix, un auteur a pu défendre l'apparition d'une compétitivité au sein du système autoritaire de Singapour[21]. Mais l'important, après tout, n'est pas tant de savoir dans quelle catégorie placer un régime

15. Cité par Matthijs Bogaards, « De-democratization in Hungary : Diffusely Defective Democracy », *Democratization*, vol. 25, n° 8, 2018, p. 1489.

16. « The Rise of Competitive Authoritarianism », art. cité, p. 53 et suiv.

17. On rappellera néanmoins que l'opposition démocratique a été menée par Mahathir Mohamad, 93 ans, qui avait exercé le pouvoir de 1981 à 2003 en emprisonnant ses opposants, avant de quitter son parti en 2016 (Sophie Lemière, « The Downfall of Malaysia's Ruling Party », *Journal of Democracy*, vol. 29, n° 4, 2018, p. 114-128).

18. Kim Lane Scheppele, citée par Matthijs Bogaards, « De-democratization in Hungary… », art. cité, p. 1482.

19. Miklós Bánkuti, Gábor Halmai et Kim Lane Scheppele, « Disabling the Constitution », *Journal of Democracy*, vol. 23, n° 3, 2012, p. 145.

20. Leah Gilbert et Payam Mohseni, « Beyond Authoritarianism… », art. cité, p. 278.

21. Stephan Ortmann, « Singapore : Authoritarian but Newly Competitive », *Journal of Democracy*, vol. 22, n° 4, 2011, p. 153-164.

particulier. Les désaccords sur les cas concrets sont inévitables. L'essentiel est d'identifier ce premier type de démocrature : un régime où les élections sont inéquitables, mais néanmoins compétitives.

Des élus placés sous tutelle

Un haut degré de compétitivité ne suffit cependant pas à caractériser une démocratie élective irréprochable. Le régime peut en effet être affecté de « domaines réservés », être placé sous la « tutelle » d'institutions non élues, comme l'armée, le clergé ou la monarchie. Si d'importantes décisions échappent aux représentants du peuple, le caractère démocratique du système est atteint. La Thaïlande, où le roi et l'armée conservent un pouvoir important, est souvent mentionnée pour illustrer une telle situation. On peut sans doute assimiler à ces « démocraties tutélaires » les régimes dans lesquels le parti au pouvoir met en place des institutions destinées à pérenniser son emprise à l'issue d'une éventuelle alternance. En Hongrie, le Fidesz, au pouvoir depuis 2010, a eu largement recours à ce type de stratagème[22]. De nombreuses mesures ont été inscrites dans des lois modifiables uniquement avec une majorité qualifiée. Plusieurs institutions ont été dotées de compétences leur permettant de s'opposer à une future majorité parlementaire et ont été composées de proches du parti pour une durée largement supérieure à celle de la législature. Même si l'opposition parvenait à remporter les élections face au Fidesz, des membres du parti ont été placés à tous les coins du système pour lui barrer la route[23].

On se gardera de passer sous silence que, dans toutes les démocraties, de multiples questions échappent largement aux responsables élus[24]. Ainsi, des domaines transnationaux comme internet, la finance ou l'environnement sont réglementés par des organes privés ou supra-étatiques, dont la légitimité démocratique n'est au mieux que très indirecte[25]. Ce constat ne doit pas être ignoré, mais il ne saurait entraîner la qualification de démocrature sans vider de sens ce terme, qui s'appliquerait dès lors à toutes les démocraties existantes.

---

22. Miklós Bánkuti *et al.*, « Disabling the Constitution », art. cité, p. 138-146 ; Matthijs Bogaards, « De-democratization in Hungary… », art. cité, p. 1488 et suiv.
23. Miklós Bánkuti *et al.*, « Disabling the Constitution », art. cité, p. 144 et suiv.
24. Cf. Yascha Mounk, *Le Peuple contre la démocratie*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2018, p. 79 et suiv.
25. Cf. Dieter Grimm, « Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung », *in* Michael Brenner, Peter M. Huber et Markus Möstl (dir.), *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, p. 156.

Le libéralisme

Le libéralisme est un bien grand mot, employé de multiples façons. Il désigne ici, sans beaucoup gagner en précision, trois éléments fondamentaux : la garantie des libertés, la séparation des pouvoirs et le respect du droit. Ces éléments sont intrinsèquement liés les uns aux autres : l'emprisonnement illégal d'un juge porte, par exemple, atteinte à chacun d'entre eux.

Les libertés

Les libertés de participation politique jouent ici un rôle à part, dès lors qu'elles touchent également au caractère démocratique du régime. Si des parties de la population adulte sont privées du droit de vote ou d'éligibilité, mais également s'il est interdit de critiquer le gouvernement, de manifester ou de fonder un parti politique, le système électoral n'est pas compétitif. Mais on peut imaginer une démocrature qui respecte la liberté des Anciens tout en bafouant celle des Modernes. La démocratie illibérale, dans une forme pure et sans doute uniquement théorique, permet au peuple de choisir librement ses représentants, mais n'accorde pas de garanties minimales aux libertés qui ne sont pas directement liées au débat démocratique.

Un tel critère n'est pas aisément maniable, en ce qu'il tend à laisser une trop large part à la subjectivité. En décembre 2016, un site d'extrême droite qualifiait la France de démocrature au motif qu'elle incriminait le négationnisme, l'incitation à la haine et l'entrave à l'interruption volontaire de grossesse. Un autre point de vue politique pourrait accorder le même qualificatif à un État qui ne reconnaîtrait pas le mariage homosexuel ou la gestation pour autrui. Les choses se compliquent encore lorsque l'on se souvient que la restriction d'une liberté intervient souvent au nom de la protection d'une autre. Les rapports entre libertés sont interdépendants, et les ingérences peuvent être plus ou moins prononcées. Cet aspect de la démocrature est extrêmement complexe à préciser, ce qui explique le succès des indicateurs et des notations à partir desquels travaillent les politistes qui s'intéressent à ces questions. Un critère de classification pourrait porter non pas sur les libertés concernées, mais sur le type d'atteinte qui leur est porté : la restriction violente des libertés caractérise sans nul doute un régime illibéral. La violence peut être physique, mais également verbale[26]. Lorsque les représentants politiques tiennent des propos haineux contre certaines parties de

26. Cf. Hamit Bozarslan, « La Turquie brutalisée », *Esprit*, n° 435, 2017, p. 61.

la population, l'illibéralisme est davantage prononcé que lorsque des mesures drastiques sont appuyées par un discours respectueux et policé.

Il n'en demeure pas moins que tous les régimes, y compris les plus libéraux, restreignent dans une certaine mesure les libertés. Pour être un minimum discriminante, la notion de « démocratie illibérale » doit s'appuyer sur des critères supplémentaires.

La séparation des pouvoirs

Les atteintes massives aux libertés s'accompagnent habituellement d'un affaiblissement des contre-pouvoirs institutionnels. Autrement dit, la démocratie illibérale sera le plus souvent également une démocratie « délégative », dans laquelle un seul organe, en général exécutif, concentre les pouvoirs. Le leader « populiste » agit au nom du peuple : une opposition à sa volonté ne peut qu'être le fruit d'« ennemis du peuple ». Comme l'expliquait un responsable vénézuélien, « nous ne pouvons pas continuer à penser en termes de séparation des pouvoirs parce que c'est un principe qui affaiblit l'État[27] ».

L'amenuisement ou la suppression de la séparation des pouvoirs peut s'effectuer de deux manières, qui tendent à se succéder. Un parti ou un individu commence par affaiblir ses rivaux dans le cadre institutionnel, avant d'inscrire la fusion des pouvoirs dans une nouvelle loi fondamentale. Il en fut ainsi récemment en Hongrie, mais également en Turquie, où la dérive dictatoriale du président Erdoğan a été inscrite dans la Constitution de 2017.

La mise au pas du Parlement touche à la fois au libéralisme et à la démocratie. En cas de rébellion, certains chefs d'État pourront pratiquer la dissolution, tels le Péruvien Fujimori lors de son « auto-coup d'État » (*autogolpe*) en 1992, ou le Turc Erdoğan en 2015 contre un Parlement à peine élu dans lequel son parti avait perdu la majorité absolue. Mais de multiples outils moins tranchants peuvent être utilisés pour soumettre les députés. Ainsi, au Venezuela, le principe de l'immunité parlementaire a été régulièrement violé, des députés ont été emprisonnés ou se sont vu confisquer leur passeport, et une sorte de mandat impératif a été instaurée afin d'éviter l'apparition de « frondeurs » (loi *antitalanquera*)[28]. Finalement, en 2017, une « assemblée constituante » a été élue dans des conditions permettant d'assurer la majorité au président Maduro, afin de

27. Cité par Alejandro Martínez Ubieda, « Le parlement harcelé », *Les Temps modernes*, n° 697, 2018, p. 91.

28. *Ibid*., p. 98 et suiv.

contourner le Parlement, acquis à l'opposition[29]. Si l'on ne peut soumettre le Parlement, il suffit d'en créer un nouveau à son goût. Ces méthodes antiparlementaires suivent le conseil ironique adressé par Brecht aux dirigeants est-allemands : si le gouvernement n'est pas satisfait du peuple, il lui suffit de le dissoudre et d'en choisir un nouveau[30].

Dans de nombreux régimes, le fait majoritaire peut suffire à réduire le contre-pouvoir parlementaire. L'organe qui fait l'objet de toutes les attentions est la cour constitutionnelle. Elle est une cible importante, car ses compétences peuvent lui permettre de protéger les libertés et la séparation des pouvoirs. Elle est en outre une cible facile, tant la « difficulté contre-majoritaire »[31] qui la caractérise peut être mobilisée contre elle dans le discours populiste. Aussi la neutralisation de la cour constitutionnelle apparaît-elle comme une constante dans les démocraties illibérales. En 1933, le chancelier autrichien Dollfuss profita d'un incident pour mettre fin aux travaux du Parlement et entreprit de légiférer par des ordonnances dont l'inconstitutionnalité était patente. Afin d'éviter une censure de la Cour constitutionnelle, le gouvernement modifia son fonctionnement : elle ne pouvait siéger qu'à la condition d'être au complet. Plusieurs juges proches de Dollfuss démissionnèrent, sans pouvoir être remplacés puisque le Parlement ne siégeait plus[32]. La Cour avait ainsi été neutralisée en douceur, avant d'être supprimée l'année suivante par la nouvelle constitution.

28

C'est un procédé tout à fait similaire qui fut suivi en Pologne au cours de l'année 2016, notamment en jouant sur le quorum et sur l'ordre d'examen des requêtes, ou encore en permettant à une minorité de juges de repousser la prise d'une décision[33]. En Hongrie, de manière moins sophistiquée, le Fidesz s'est contenté de restreindre les compétences de la Cour constitutionnelle et de mettre en œuvre un *court-packing* des plus classiques en augmentant le nombre de juges et en mettant la main sur leur nomination[34]. Bien entendu, la suppression des contre-pouvoirs implique aussi de contrôler les juges ordinaires. On peut y procéder

29. Margarita López Maya, « L'échec du chavisme », *Les Temps modernes*, n° 697, 2018, p. 59.
30. « Die Lösung » (1953), *in* Jan Knopf, *Bertolt Brecht*, Stuttgart, Reclam, 2000, p. 246.
31. Alexander M. Bickel, *The Least Dangerous Branch : The Supreme Court at the Bar of Politics*, New York (N. Y.), Bobbs-Merrill, 1962.
32. Pour une présentation détaillée des faits, cf. Ewald Wiederin, « *Münchhausen* in der Praxis des Staatsrechts », *in* Clemens Jabloner *et al.* (dir.), *Gedenkschrift Robert Walter*, Vienne, Manz, 2013, p. 873 et suiv.
33. La chronique de cette neutralisation du Tribunal constitutionnel polonais a été livrée en anglais sur VerfassungsBlog.de, en particulier par Tomasz Tadeusz Koncewicz.
34. Miklós Bánkuti *et al.*, « Disabling the Constitution », art. cité, p. 139 et suiv.

directement en nommant des fidèles, et indirectement en attaquant l'indépendance avec le bâton du pouvoir disciplinaire ou la carotte des promotions. La Pologne et la Hongrie forment à nouveaux les exemples les plus récents de ces stratagèmes, tandis que la Turquie donne à voir une manière plus forte. Là où le Fidesz et Droit et justice abaissent l'âge de la retraite pour se débarrasser des vieux magistrats récalcitrants[35], Erdoğan ne s'embarrasse pas de subtilités pour procéder à la révocation, voire à l'arrestation des juges[36].

La « purge » turque ne se limite pas aux tribunaux. La concentration des pouvoirs s'effectue en effet également de manière « verticale »[37], à l'égard des contre-pouvoirs que peuvent constituer les médias, les entreprises, les universités ou plus largement les opposants. En Hongrie, le gouvernement a conduit au départ le réseau de fondations Open Society de Georges Soros et la Central European University[38]. Il ne s'est pas agi là d'expulsions encadrées par l'armée, mais du résultat de contraintes imposées par la loi. Le respect, au moins apparent, de la légalité est en effet une caractéristique des démocratures.

Le respect du droit

En théorie, la violation du droit n'est pas l'apanage des ennemis des libertés. Une révolution peut être menée, en opposition avec l'ordre juridique du moment, afin d'établir un système plus libéral ou démocratique. En pratique, néanmoins, « les moyens illibéraux sont à la longue incompatibles avec des fins libérales[39] ». Il s'agit d'ailleurs d'un jeu dangereux. La tentative du Parlement polonais de nommer illégalement des juges constitutionnels avant d'abandonner le pouvoir au parti Droit et justice a ouvert la voie aux excès de ce dernier. L'histoire montre qu'un coup d'État manqué favorise la réaction autoritaire du chef de l'État.

Mais les gouvernements illibéraux n'ont pas besoin de tels coups de pouce. Comme l'écrit Jacques Rupnik, les leaders populistes se croient autorisés « à s'affranchir de la Constitution ou à la remanier[40] ». Les deux

35. *Ibid*., p. 143.

36. Cf., par exemple, Kerem Öktem et Karabekir Akkoyunlu, « Exit from Democracy : Illiberal Governance in Turkey and Beyond », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 16, n° 4, 2016, p. 472.

37. Fareed Zakaria, « The Rise of Illiberal Democracy », art. cité, p. 30.

38. Cf. Lydia Gall, « Central European University Forced to Leave Hungary », HRW.org, 4 décembre 2018 ; Renata Uitz, « What Being Left Behind by the Rule of Law Feels Like », VerfassungsBlog.de, 29 et 31 octobre 2018.

39. Fareed Zakaria, « De la démocratie illibérale », art. cité, p. 22.

40. « La crise du libéralisme en Europe centrale », *Commentaire*, n° 160, 2017, p. 799.

cas de figure, néanmoins, doivent être distingués. La convocation et l'élection d'une assemblée constituante par Nicolás Maduro se sont faites en violation de la Constitution[41], tandis que les dirigeants de Singapour ont révisé la norme suprême, conformément à la procédure, pour s'assurer de ne pas perdre le pouvoir. Lorsqu'il apparut qu'un opposant pourrait être élu chef de l'État, le Parti d'action populaire entreprit de réduire le pouvoir de cet organe et inscrivit dans la Constitution un tel nombre de conditions d'éligibilité qu'elles revenaient à désigner un candidat unique… et proche du parti[42].

Si, du point de vue de la séparation des pouvoirs, le résultat est sensiblement le même, il y a une différence entre assassiner un juge, comme le fit le président ougandais Idi Amin Dada[43], et neutraliser une cour en suivant la méthode « austro-hongroise ». Un autocrate décomplexé ne fait pas mine de respecter le droit. L'insécurité juridique règne, les arrestations arbitraires sont monnaie courante. L'apparence de légalité constitue en revanche la marque de fabrique des démocratures. De la même manière que les dictatures électives veillent à soigner l'apparence de démocratie, les démocraties illibérales mènent leurs réformes « *under color of law* ». Plutôt que d'assassiner les journalistes ou les opposants, les médias indépendants sont achetés ou menés à la faillite, les organisations non gouvernementales sont chassées et les opposants muselés au moyen de « persécutions légales »[44]. Autrefois, un dictateur en herbe ignorait tout bonnement la limitation du nombre de mandats. Aujourd'hui, il fait amender la Constitution[45].

Ce « légalisme autocratique »[46] appelle deux remarques. Premièrement, la conformité au droit de ces mesures est souvent discutable. Ainsi, le procédé utilisé par le Fidesz pour adopter une nouvelle constitution renvoie à un débat fameux. Avec sa majorité des deux tiers, suffisante pour réviser la Constitution, le parti a modifié la disposition qui exigeait

41. Margarita López Maya, « L'échec du chavisme », art. cité, p. 59 ; Rafael Sanchez, « Les yeux de Chávez », *Les Temps modernes*, n° 697, 2018, p. 151.

42. Cf. Rio Hoe, « The Reserved President… », art. cité ; *id.*, « People Who Could Not Have Run for President Even If the "Malay-Only" Rule Did Not Exist », ConsensusG.com, 20 août 2017.

43. Cf. Guillaume Tusseau, « Le gouvernement (contraint) des juges », *Droits*, n° 55, 2012, p. 52.

44. Steven Levitsky et Lucan Way, « The Rise of Competitive Authoritarianism », art. cité, p. 58 et suiv.

45. Aziz Huq et Tom Ginsburg, « How to Lose a Constitutional Democracy », *UCLA Law Review*, vol. 78, 2018, p. 124 et suiv.

46. Kim Lane Scheppele, « Autocratic Legalism », *University of Chicago Law Review*, vol. 85, n° 2, 2018, p. 545-583.

une majorité des quatre cinquièmes pour adopter une nouvelle loi fondamentale. Nombreux sont ceux qui s'accordent à voir dans ce type de stratagème une « fraude à la Constitution »[47]. Le vernis de légalité des régimes illibéraux tend de plus en plus à être dénoncé par la Cour européenne des droits de l'homme. Le 15 novembre 2018, la Grande Chambre a ainsi décelé dans les multiples arrestations et condamnations d'un opposant russe une violation de l'article 18 de la Convention, en vertu duquel « les restrictions qui, aux termes de la présente convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues ». Les arrestations prétendument faites pour la défense de l'ordre ou la prévention du crime poursuivaient en réalité le « but inavoué […] d'étouffer le pluralisme politique »[48]. Cinq jours plus tard, une décision similaire a été rendue à propos de la détention d'un député turc[49].

Deuxièmement, le droit n'a pas besoin d'être enfreint lorsqu'il ne représente aucun obstacle. Les partis au pouvoir en Hongrie et à Singapour disposent d'une majorité suffisante pour inscrire dans la Constitution, de manière parfaitement conforme à la procédure de révision, chacune de leur réforme. Ce constat explique que les études sur la « déconsolidation » démocratique conduisent à la résurgence de la vieille notion de « démocratie militante »[50]. Elle désigne l'introduction dans le système d'éléments antidémocratiques ou illibéraux aux fins de protéger la démocratie et le libéralisme. Les exemples classiques sont la dissolution de partis, l'abus de droit ou l'insertion de dispositions « éternelles », c'est-à-dire intangibles, dans la Constitution.

Mais les armes juridiques ne forment qu'une partie minime de l'arsenal de défense des démocraties libérales. L'expérience de la République de Weimar, qui connaissait de tels instruments[51], montre en effet que ceux-ci ne pèsent pas lourd si la majorité de la population se laisse séduire par l'illibéralisme. Fareed Zakaria l'avait écrit, d'une formule à la sonorité prémonitoire : « *In the end, however, elections trump everything*[52]. »

---

47. Georges Liet-Veaux, « La "fraude à la Constitution" : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes », *Revue du droit public*, 1943, p. 116-150.

48. CEDH, Grande Chambre, *Navalnyy c. Russie*, 15 novembre 2018, § 175.

49. CEDH, *Selahattin Demirtaş*, 20 novembre 2018, § 273.

50. Karl Loewenstein, « Militant Democracy and Fundamental Rights », *American Political Science Review*, vol. 31, n° 4, 1937, p. 417-432 et 638-658.

51. Christoph Gusy, *Weimar – die wehrlose Republik ?*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1991.

52. Fareed Zakaria, « The Rise of Illiberal Democracy », art. cité, p. 40 ; « De la démocratie illibérale », art. cité, p. 25 : « Mais le dernier mot appartient toujours aux élections. »

RÉSUMÉ

Les démocratures désignent des régimes fort différents les uns des autres, qui ont pour point commun de réunir des éléments dictatoriaux et démocratiques. Plusieurs critères permettent d'opérer quelques distinctions au sein de ce vaste domaine : ils touchent à la démocratie électorale (degré de compétitivité des élections, pouvoir effectif des représentants élus) et au libéralisme (garantie des libertés, séparation des pouvoirs, respect du droit).

Xavier Philippe

LA LÉGITIMATION CONSTITUTIONNELLE DES DÉMOCRATURES

Dans son récit *L'Ordre du jour*, l'écrivain Éric Vuillard décrit la rencontre entre le chancelier autrichien Schuschnigg et Hitler[1]. Après avoir été contraint d'accepter l'*Anschluss* imposé par Hitler, Schuschnigg pense avoir trouvé la parade juridique à son renoncement politique : la Constitution. Elle représente pour lui le rempart contre son abdication.

Bien qu'il faille se garder de tout rapprochement facile, l'émergence des « démocratures » n'est-elle pas en passe de répéter l'histoire ? Il y a quelques paradoxes dans le titre et les termes de cette contribution qui résument assez bien l'ambiguïté d'un tel sujet. Le terme « démocrature »[2] lui-même constitue un dangereux oxymore entre « démocratie » et « dictature », et se révèle porteur de confusions. Évoquer l'existence du régime politique que représenteraient les « démocratures » reviendrait à faire accepter l'idée selon laquelle un nouveau terme scientifique serait né pour identifier un régime nouveau. Or il n'en est rien ! Ce terme en vogue reste davantage journalistique que scientifique. S'il représente le mouvement par lequel une démocratie se transforme progressivement à travers ses caractéristiques identitaires en un régime autoritaire, tout en conservant son apparence initiale, on peut alors considérer que nombre d'États – au-delà d'exemples emblématiques comme la Turquie, les Philippines, le Venezuela… – ont été confrontés à une telle mutation.

1. Paris, Acte Sud, 2017, p. 52-54.
2. Gérard Mermet, *Démocrature, comment les médias transforment la démocratie*, Paris, Aubier, 1987.

Ils ont renié leur appartenance aux idées et valeurs qu'ils défendaient originairement et qui les caractérisaient pour s'en démarquer, voire s'y opposer. « Démocrature » est simplement un terme en trompe-l'œil qui se réfère aux caractéristiques de la démocratie pour justifier un régime autoritaire ou dictatorial.

Dans ce contexte, la légitimation[3] constitutionnelle de cette transformation peut être comprise comme la justification juridique offerte par la Constitution pour justifier une telle mutation conformément à son texte et à ses pratiques. La question évoquée ici n'est point de savoir pourquoi et comment une démocratie se transforme en démocrature, mais plutôt de déterminer de quelle manière la Constitution d'une démocratie peut être utilisée comme justification logique et naturelle de la transformation du régime en démocrature. Comment la Constitution supposée être un instrument de protection du régime qui l'a créée ou s'en réclame peut-elle devenir un ferment légitimant de cette transformation en utilisant les mêmes mots, les mêmes instruments et parfois les mêmes ressorts ? Cette question se pose dans toutes les dimensions de la Constitution, de son vocabulaire aux idées et à la psychologie qu'elle véhicule.

Cette interrogation peut sembler théorique. Elle est loin de l'être. Si elle put être considérée dans le passé comme un épiphénomène se limitant à quelques États dans lesquels la démocratie avait pu apparaître furtivement, nombre de régimes politiques – et sur tous les continents – sont aujourd'hui qualifiés comme tels.

La réflexion repose cependant moins ici sur les raisons qui poussent les électeurs à choisir par les urnes des dirigeants dont le programme annoncé intègre clairement cette transformation, voire ce rejet de la démocratie, que sur la manière dont ces derniers légitiment la destruction du régime qui a permis leur avènement. Alors que la Constitution est considérée dans les démocraties comme un instrument de protection du régime, comment peut-elle inverser ce mouvement et devenir un instrument de justification d'un régime qui lui est contraire ? La légitimation constitutionnelle des démocratures devient une stratégie de conquête et d'autojustification.

La répétition des hypothèses de transformation des démocraties en démocratures incite à réfléchir aux processus permettant un tel avènement. Alors que l'imposition de régimes autoritaires s'opérait jadis par un « coup

3. Le verbe « légitimer » possède deux définitions dans le Larousse : « rendre conforme au droit » et « faire admettre comme juste, raisonnable, excusable ». Ces définitions ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

d'État » (avec recours à la force ou non) en violation des règles constitutionnelles établies, la tendance actuelle semble au contraire consister à puiser dans les mécanismes constitutionnels eux-mêmes pour opérer cette transformation. La Constitution devient un instrument de légitimation du pouvoir autoritaire qui maintient un « discours démocratique » fondé sur la seule « volonté du peuple ». Elle se retourne contre ce qu'elle protégeait et permet des bouleversements, parfois radicaux, qui s'installent dans la durée. Que l'on songe à des exemples européens comme la Hongrie ou la Pologne, américains comme le Brésil ou le Venezuela, asiatiques comme les Philippines ou africains comme le Congo ou le Cameroun. La tendance paraît planétaire et ne pas se limiter à un cadre géographique ou culturel particulier.

La légitimation constitutionnelle des démocratures repose ainsi sur une stratégie des nouveaux dirigeants (exacerbant souvent le nationalisme, le populisme, la religion ou toute autre idéologie, mais toujours par démagogie) qui veulent transformer la démocratie libérale en un régime autoritaire en utilisant les ressources de la Constitution – et notamment sa révision ainsi que ses garde-fous institutionnels – pour implanter une démocratie qu'ils baptisent « illibérale »[4], mais qui n'est rien d'autre qu'un régime autoritaire en phase d'émergence ou de consolidation.

Comment une telle légitimation peut-elle se produire ? La réflexion ici partagée s'inscrit tout d'abord dans l'analyse d'un certain nombre d'idées couramment admises – mais erronées – qui permettent de comprendre comment ces bouleversements radicaux ont pu se produire aisément. Elle incite ensuite à s'interroger sur la profondeur d'une telle transformation par la légitimation constitutionnelle et sur le caractère irréversible que cette dernière engendrerait face à un retour démocratique.

La planification stratégiquement programmée de la légitimation constitutionnelle

Le trait caractéristique des démocraties mutant en démocratures repose sur une volonté affirmée de s'appuyer sur le cadre constitutionnel existant pour justifier la pleine légitimité de la transformation. Le premier élément reste celui de conquête du pouvoir par l'élection, qui confère une légitimité politique aux nouveaux dirigeants qu'ils assimilent à une légitimité juridique leur permettant de mettre en œuvre leur programme d'autodestruction démocratique : « Puisque nous sommes

4. Fareed Zakaria, « De la démocratie illibérale », *Le Débat*, n° 99, 1998, p. 17-26.

largement élus, il est impossible de contester nos réformes ! Seul le peuple peut nous ôter la volonté de changement que nous portons en son nom et pour lui », affirment-ils. Le discours en séduit évidemment plus d'un. Qui viendrait sérieusement contester l'idée que redonner la parole à celles et ceux qui constituent le cœur de la démocratie serait à blâmer ? En se concentrant sur l'adhésion de la volonté populaire à ses thèses, les promoteurs des démocratures justifient la légitimité de leurs politiques et de leur mode de gouvernement[5]. La Constitution peut-elle s'opposer ou au contraire soutenir cette légitimité sortie des urnes ? Trois idées méritent d'être testées : la Constitution ne peut pas légitimer les dérives du régime politique qu'elle sert ; les procédures et les institutions constitutionnelles protègent le régime qui les a instaurées ; le système constitutionnel est protégé contre toute modification qui en trans-
36 formerait l'essence. Ces lieux communs nourrissent l'illusion d'une protection dont se servent les démocratures pour puiser l'inspiration propre à leur légitimation constitutionnelle.

Une neutralité constitutionnelle magnifiée

Les promoteurs des régimes a-démocratiques ont beau jeu de s'appuyer sur la Constitution pour justifier la légitimité de leur action. La raison en est simple : elle repose sur la neutralité de la Constitution dont se réclament ceux qui veulent rompre avec les principes et valeurs de la démocratie. Si les textes constitutionnels des États démocratiques contiennent des références aux valeurs et principes qui les ont vus naître, les moyens et procédures qu'ils comportent ne permettent pas de protéger ces idéaux souvent indéterminés et malléables. La Constitution reste neutre parce qu'elle représente d'abord et avant tout un texte « d'institutions et de procédures » et ne fournit pas les éléments nécessaires à la protection matérielle de la démocratie, ou si peu ! Bien sûr, la présence d'un chapitre ou d'une déclaration des droits fondamentaux, voire la consécration de valeurs ou principes, peuvent retarder le processus de démolition mais jamais l'empêcher. Cependant, l'idée selon laquelle la Constitution d'un État démocratique serait un rempart contre la transformation de ce régime demeure largement tributaire du phénomène majoritaire : en remportant les élections avec des majorités ultra-dominantes, les dirigeants des démocratures parviennent à contourner

5. En ce qui concerne l'Europe de l'Est, cf., par exemple, Peter Kruzslicz, « L'État de droit : contribution à la réflexion autour de la situation de la protection de l'État de droit dans les pays d'Europe centrale et orientale », *Lettres de l'Est*, n° 11-12, 2018, p. 7-14.

aisément les garde-fous empêchant toute dérive autoritaire. Au contraire, ils s'en nourrissent et, dans un premier temps au moins, s'inscrivent dans ce cadre pour démontrer leur volonté de suivre la règle du jeu. Le discours autour de la démocratie illibérale se construit au travers du respect de la Constitution, qui, loin de l'empêcher, le renforce par la légitimité constitutionnelle.

Cette neutralité constitutionnelle offre ainsi aux régimes glissants vers la démocrature une légitimation aisée. En dissociant la défense de l'État de droit[6] (au sens de respect formel du système juridique) du contenu matériel des dispositions de la Constitution, elle permet aux dirigeants de l'utiliser comme un « cheval de Troie », car ils y puisent le bien-fondé normatif des transformations qu'ils promeuvent dans une apparence de maintien des principes démocratiques[7]. Cette légitimation par la Constitution présente un intérêt tant du point de vue interne qu'international. Sur le plan interne, elle permet de maintenir l'illusion d'une certaine continuité institutionnelle et procédurale ; sur le plan international, elle permet de maintenir un « vernis de respectabilité » de la démocrature. En s'appuyant sur la souveraineté populaire alliée au maintien du respect des exigences constitutionnelles, elle apparaît comme respectant l'ordre juridique international[8]. À cela s'ajoute une capacité de mutation des règles constitutionnelles.

Le « caméléonisme démocraturien », ou l'art de se glisser dans les habits constitutionnels existants

Le deuxième élément caractéristique de la légitimation constitutionnelle des démocratures repose sur leur capacité à se glisser dans les habits de la Constitution tout en opérant des réformes par touches successives. Le but – plus ou moins avoué – reste la transformation du régime politique, sans que cela officialise une transformation vers un régime autoritaire

6. Cf. en ce sens *Rapport sur la prééminence du droit, adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011)*, CDL-AD(2011)003rev.

7. En s'appuyant également sur les vicissitudes de la démocratie face à l'État de droit (Bertrand Mathieu, *Le Droit contre la démocratie ?*, Paris, LGDJ, 2017).

8. Les démocratures doivent faire face à la compatibilité de leurs actions tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international. Le principe de souveraineté ne les immunise plus totalement dès lors que les décisions internes constituent une menace sur la paix et la sécurité internationale ou sont en contradiction avec leurs engagements dans l'ordre juridique régional auquel ces États peuvent appartenir. Pensons, par exemple, au déclenchement de la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne à l'encontre de la Pologne en ce qui concerne le projet de réforme de la justice en septembre 2018. Cf. également Yves Petit, « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'État de droit », *Civitas Europa*, n° 40, 2018, p. 145-161.

ou dictatorial. La légitimation d'une démocrature s'opère ici en utilisant régulièrement les procédures constitutionnelles et en transformant les institutions constitutionnelles pour les rendre a-démocratiques. Il s'agit de respecter la Constitution existante en s'appuyant sur ses caractéristiques et procédures pour mieux en modifier le fonctionnement et, si possible, sa substance. Même les dispositions les plus verrouillées ne sont pas immunisées… La légitimation constitutionnelle des démocratures s'opère à la manière d'un caméléon changeant de couleur au gré de ses observateurs : l'ensemble reste le même mais l'apparence est déguisée pour mieux faire illusion.

Cette mutation progressive de la Constitution en instrument de légitimation des démocratures s'opère tout d'abord en utilisant les ressources que la Constitution offre pour la transformer. Cela passe tout d'abord par sa révision[9], qui permet d'opérer des bouleversements institutionnels et procéduraux aboutissant à affaiblir les contre-pouvoirs en place. L'existence d'une domination écrasante de la majorité élue face à une opposition divisée ou affaiblie autorise les dirigeants à opérer à peu près n'importe quel type de révision. Toutefois, ces derniers préfèrent ne bouleverser que ce qui est nécessaire pour maintenir l'illusion d'une continuité. À ces révisions constitutionnelles succèdent des réformes organiques ou législatives auxquelles le Parlement apporte son plein soutien – sur le même modèle et pour les mêmes raisons – et qui aboutissent à une mise en œuvre implacable du programme politique annoncé. Ainsi, la Constitution non seulement n'empêche pas le glissement vers la démocrature, mais de surcroît l'accompagne en créditant celle-ci d'un brevet de respect de son contenu formel. Une telle situation nécessite néanmoins un effort d'interprétation et un peu d'imagination. Affirmer que ces transformations ne sont pas conformes à l'esprit initial de la Constitution constitue une évidence mais, du point de vue du respect des normes, le « caméléonisme démocraturien » opère à merveille.

9. Souvenons-nous, par exemple, qu'en Hongrie ou en Turquie des révisions constitutionnelles initiées par l'exécutif ont été organisées de façon à empêcher le débat et préparées dans le secret. Même si en Turquie l'adoption par référendum s'est révélée plus complexe que prévu, elle a remis en cause des principes historiquement fondamentaux de la Constitution turque. Cf. en ce sens *Turquie. Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, adopté par la Commission de Venise à sa 110e session plénière (Venise, 9-11 mars 2017)*, CDL-AD(2017)005.

Le « transformationnisme » progressif

Le troisième élément de légitimation repose sur ce qui pourrait être qualifié de « transformationnisme » progressif. Ce néologisme permet en effet de désigner les effets des transformations engagées pour rendre la démocrature compatible avec ses habits constitutionnels retaillés. Si les procédures et institutions deviennent favorables au nouveau pouvoir tout en conservant le même aspect, il existe un besoin d'opérationnaliser la transformation du régime, rendue possible par les révisions constitutionnelles. Les institutions transformées peuvent légitimement imposer leur « nouvelle approche » en manifestant un soutien sans faille au nouveau régime qui les a noyautées, verrouillées et rendues difficilement modifiables, créant ainsi une stratégie d'effet de cliquet empêchant le retour de la démocratie de se produire aisément.

La particularité des transformations repose sur une action davantage concentrée sur les procédures et caractéristiques des organes de décision que sur la substance. Il s'agit pour ces régimes autoritaires de mettre la main sur le contrôle des institutions qui leur serviront à conduire les réformes, puis à organiser les procédures de façon à permettre une redéfinition plus aisée des relations entre les dirigeants politiques et les organes opérationnalisant ces politiques. À ce jeu, la stratégie est souvent la même. Elle consiste à noyauter les organes susceptibles de faire obstacle à la mise en œuvre des réformes. La cour constitutionnelle est souvent en point de mire car elle constitue une ligne de front potentielle contre les régimes autoritaires que ceux-ci ne peuvent accepter. Toutefois, leur stratégie est davantage tournée vers un remodelage de cette institution par la nomination de nouveaux juges ou la mise à l'écart des anciens afin d'assurer son maintien sans remettre en cause son existence[10]. Une autre technique consiste à modifier les procédures ou les modalités de saisine de façon à rendre le contrôle de constitutionnalité plus difficile à mettre en œuvre. Cette méthode peut ensuite être répétée à l'envi à l'égard d'autres institutions constitutionnelles qui subiront la même transformation. Cette transformation progressive des institutions constitutionnelles se double de modifications législatives qui cherchent à verrouiller la remise en cause des lois mettant en œuvre les programmes des régimes autoritaires. Ainsi, par exemple, faire adopter une législation de type organique nécessitant une majorité renforcée pour son adoption peut aboutir aisément à rendre beaucoup plus difficile un retour en arrière,

10. Karolina Antczak, « La crise du Tribunal constitutionnel polonais », BlogDroitEuropeen.com, 16 décembre 2016.

dans la mesure où la majorité simple ne suffira plus à modifier la loi. En renforçant l'exigence d'une majorité qualifiée au-delà de ce qu'exigeait la Constitution, les démocratures développent une stratégie d'effet de cliquet de la législation qui empêche tout rétropédalage.

L'ensemble de ces éléments démontre que la légitimation constitutionnelle des démocratures constitue une opération qui se révèle moins difficile qu'elle ne le semble de prime abord. Néanmoins, une telle situation peut présenter des degrés de difficulté variables suivant les contextes et les dispositions constitutionnelles[11]. Si une constitution ne peut jamais s'opposer à une transformation politique ou sociale radicale, elle peut cependant retarder ou compliquer les transformations voulues par ces régimes autoritaires mutants. Il reste que cette stratégie s'appuie sur un discours de légitimation aussi important que les transformations constitutionnelles engagées.

Le discours organisé de la légitimation constitutionnelle

La légitimation constitutionnelle des démocratures procède-t-elle d'une réalité ou constitue-t-elle un discours justificatif des nouveaux régimes autoritaires ayant adopté une stratégie de communication dans laquelle la transformation passe par le canal constitutionnel ?

Cette question invite à réfléchir sur les raisons du recours à la Constitution pour légitimer ce type de régime. Trois éléments synthétiques peuvent être relevés. D'abord, les modifications constitutionnelles visant à légitimer les démocratures restent assez faciles à opérer en raison de l'incapacité des constitutions à fixer de véritables barrières aux transformations de régime. Ensuite, les institutions constitutionnelles en place au moment de la transition vers un régime autoritaire ne peuvent guère résister très longtemps aux assauts des démocratures. Enfin, cette légitimation de la démocrature ne peut se réaliser sans une solide politique de communication justifiant le passage de la démocratie vers la démocrature.

11. Rappelons ici, par exemple, les échecs des référendums en Hongrie relatifs à l'immigration (Paul Gradvohl, « Référendum antimigrants en Hongrie : "Un échec grave pour Viktor Orbán" », *Le Monde*, 3 octobre 2016) ; ou encore le recul de la Pologne devant la mise en œuvre de la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne.

L'impuissance des constitutions démocratiques

Un constat s'impose : la légitimation constitutionnelle des démocratures s'opère sans véritables freins. Il existe quelques voix pour dénoncer le dérèglement de la logique constitutionnelle, de sa lettre et de son esprit – généralement celles d'intellectuels ou d'opposants –, mais ces protestations sont de faible poids au regard du rapport de force existant. La légitimité des urnes impose la légitimité constitutionnelle, et la phrase « Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire » devient une réalité dès lors que les verrous constitutionnels sautent les uns après les autres. Nombre de constitutions comportent des clauses d'intangibilité qui, malgré les interdictions – parfois expresses –, finissent par être révisées ou sont inopérantes faute de moyens pour les faire respecter. Même les clauses les plus sacralisées – dites à tort « d'éternité » – peuvent être mises hors de fonction ou laissées en déshérence.

L'aspect parfois déroutant de cette impuissance est dû aux raisons originaires qui fondent les constitutions démocratiques. Si la démocratie reste principalement conçue autour de la volonté de la majorité et de l'exercice de la souveraineté, les autres éléments caractéristiques deviennent secondaires : ni la séparation des pouvoirs et leurs contrôles mutuels, ni la protection des droits fondamentaux, ni les institutions indépendantes chargées de garantir la Constitution ne peuvent contrebalancer le fait (ultra)-majoritaire. Les procédures de révision constitutionnelle contenant des garanties de procédure ou de majorité ne peuvent exercer leur rôle dès lors que tous les contre-pouvoirs sont aux mains de dirigeants antidémocratiques.

Au fond, la Constitution d'un État démocratique contient elle-même en germe les éléments nécessaires à l'instauration d'une démocrature. Dès lors que le principe majoritaire reste admis comme principe fondamental sans restriction aucune contre les idéologies destructrices, le système démocratique se condamne lui-même. Cela n'est guère nouveau et se confirme à chaque occasion[12].

12. Bien qu'à des degrés divers, le désenchantement démocratique est souvent la cause première de la radicalisation des idéologies et du pouvoir. La montée en puissance des partis politiques favorables à la démocrature sous une forme ou sous une autre dans les démocraties amène à s'interroger sur la globalisation de ce phénomène. Le discours de remise en cause de ces partis politiques confirme la généralisation du processus.

Le baroud d'honneur des institutions démocratiques

Un deuxième sujet d'interrogation repose sur l'absence de réaction des institutions démocratiques supposées protéger et servir la démocratie. Pourquoi ces institutions ne peuvent-elles pas s'opposer aux dérives des régimes autoritaires alors qu'elles ont été conçues dans ce but ? Qu'il s'agisse des cours constitutionnelles, de commissions constitutionnelles indépendantes (pour les droits de l'homme, pour les médias ou la transparence des élections…), elles ont toutes les plus grandes difficultés à réagir et à imposer leur pouvoir de protection. Il serait faux d'affirmer qu'elles ne tentent rien pour empêcher que la transformation ne se produise : un certain nombre d'entre elles ont dénoncé de telles dérives dans leurs décisions. Cependant, cette capacité de résistance ne peut être que de courte durée car ces institutions ne sont pas immunisées contre une transformation de leur statut ou de leur fonctionnement. Elles deviennent ainsi particulièrement vulnérables à une prise de contrôle par le nouveau pouvoir politique. À cela s'ajoute parfois l'absence de résistance liée à la collaboration acceptée avec le pouvoir, sans même que celui-ci ait à proférer de menaces s'il est freiné dans les bouleversements qu'il souhaite instituer.

Il en résulte que les institutions destinées à défendre la démocratie ne sont capables de remplir cette mission que si elles l'exercent dans un contexte démocratique, mais qu'elles ne peuvent rien – ou pas grand-chose – dès que le contexte devient autoritaire. Que certaines personnes aient le courage de dénoncer ces processus de destruction larvée est à porter à leur crédit ; cependant, ces voix dissidentes ne sont pas suffisantes pour arrêter le rouleau compresseur de la démocrature. Tant que les dirigeants ont le soutien de la majorité des électeurs, rien ne peut les empêcher de procéder à la mise en place d'un nouveau régime politique et de la justifier constitutionnellement.

La Constitution revisitée en outil de communication

La légitimation constitutionnelle d'un régime autoritaire qui se baptise parfois lui-même « démocratie illibérale »[13] ne doit cependant pas faire illusion. La recherche d'une légitimation constitutionnelle par ces régimes a-démocratiques repose moins sur la volonté scrupuleuse de respecter les formes et procédures imposées par la Constitution que de s'en servir dans leur discours et leur politique de communication pour justifier

13. Cf. « Judging by Results : 5 Facts on Hungary's "Illiberal State" », Democracy-Reporting.org, mars 2017.

le bien-fondé de leur démarche ! La rupture qu'ils tentent d'instituer ne peut s'opérer que de deux manières : soit par la force, soit par une apparence de légitimité qui réside précisément dans le respect feint de la Constitution.

Le paradoxe repose ici sur le fait que ces régimes autoritaires se réclament de la Constitution et de la volonté populaire pour justifier l'instauration d'un programme qui va directement à l'encontre des valeurs constitutionnelles. La rhétorique utilisée est particulièrement séduisante puisqu'elle s'appuie sur la volonté populaire, qui devient aux yeux des dirigeants un principe supraconstitutionnel prévalant sur toute autre norme constitutionnelle. En prenant pour fondement du régime la volonté populaire (supposée ou réelle), les promoteurs de la démocrature accompagnent leurs actes d'un discours constitutionnel se présentant comme une justification naturelle de la transformation de la démocratie vers une nouvelle forme qui n'est en réalité qu'un régime autoritaire[14]. Ils ont ainsi inventé à travers leur discours « la démocratie Canada Dry »[15], c'est-à-dire un régime qui ressemble à la démocratie et qui en préserve certaines caractéristiques apparentes, mais qui est tout sauf la démocratie !

L'analyse dépasse ici le discours juridique pour rejoindre le terrain politique, mais aussi celui du langage car les dirigeants des démocratures mettent un point d'honneur à utiliser et gérer le langage démocratique. Cela se réalise généralement en trois phases. La première commence par une appropriation du langage démocratique (les mots sont les mêmes) qui est destinée à démontrer l'existence d'une certaine continuité dans les fondements de l'action politique. À cette première phase succède celle de l'adaptation destinée à démontrer l'évolution en cours tout en restant dans le cadre initial (nous sommes de vrais démocrates car nous respectons la volonté populaire : nous utilisons les mêmes concepts mais les reformulons). Enfin s'ensuit une troisième phase de transformation du langage, au cours de laquelle il n'y a pas plus de nécessité de faire perdurer le langage initial : celui-ci est remplacé ou de nouveaux concepts sont créés pour rejeter les anciens.

On mesure ainsi l'importance de la stratégie de communication. Le cadre constitutionnel et la légitimation qu'il offre s'adaptent au contenu que l'on attend d'eux. Il n'a plus de contraignant que le nom et, s'il est

14. Michael Meyer-Resende, « Is Europe's Problem Illiberal Majoritarianism or Creeping Authoritarianism ? », CarnegieEurope.eu, 13 juin 2018.

15. En référence à une publicité faisant passer une limonade pour de l'alcool.

bon de s'y référer, ce n'est que par commodité ou par habitude, mais non par nécessité. Cette approche peut faire frémir. Cependant, elle représente bel et bien le reflet constitutionnel que les dirigeants des démocratures veulent donner à leur projet.

*

Le droit constitutionnel est-il un élément de légitimation des démocratures ? Trois réflexions finales peuvent être partagées.

S'il est vrai que le droit constitutionnel ne protège pas contre les démocratures et se révèle susceptible de les légitimer, l'inverse devrait également se révéler exact. Rien ne garantit la pérennité des démocratures : si leur logique repose sur une dynamique consistant à s'appuyer sur la

population (en exaltant le populisme ou le nationalisme, par exemple), encore faut-il que cette dynamique perdure dans le temps. Leur talon d'Achille reste le risque de retournement de ceux qui les avaient mises en place, ainsi que leur éventuelle mise à l'écart par la communauté régionale ou internationale. Cependant, la stratégie des démocratures dans le temps n'est ni celle de l'alternance ni celle du retour en arrière. Les dirigeants de ces régimes exercent tous leurs talents pour transformer le système et empêcher la démocratie de revenir : ils développent une politique globale de verrouillage en utilisant la Constitution comme point de départ mais en développant leur doctrine politique de façon tentaculaire dans toutes les sphères normatives et institutionnelles. Cela se traduit dans le vocabulaire employé : en conservant les éléments du discours démocratique au sein d'un régime autoritaire, le discours devient anesthésiant et fournit l'illusion de la respectabilité. Les dirigeants de ces régimes le savent, et ils en jouent[16].

Légitimation n'est pas raison ! La légitimation constitutionnelle reste un argument formel d'imposition de choix politiques à l'égard desquels le droit ne peut s'opposer que de façon contingente et limitée. À l'image d'une forteresse de Vauban, la Constitution est susceptible de ralentir les assauts mais ne peut jamais garantir son caractère imprenable. Ce serait se voiler la face que de croire en la toute-puissance d'une norme – même suprême – face à l'adhésion politique en faveur d'un changement, fût-il « non démocratique ». La légitimation constitutionnelle des démocratures

16. Michael Meyer-Resende, Finn Heinrich et Nils Meyer-Ohlendorf, « False Frames : How We Undermine Democracy with Careless Language », Democracy-Reporting.org, décembre 2017.

se nourrit d'une source principale : l'incapacité des démocraties à apporter les solutions que le corps électoral et social attend pour satisfaire ce qu'il estime indispensable à sa vie quotidienne. Ce sont souvent des contingences économiques ou sociales qui constituent le fondement de cette mutation et non des dysfonctionnements institutionnels.

Enfin, la légitimation constitutionnelle des démocratures ne doit pas uniquement rester une question interne. Elle implique aussi une reconnaissance internationale. Si celle-ci repose sur des ressorts différents, elle peut parfois poser des limites que les institutions constitutionnelles ne sont pas ou plus en mesure d'instaurer. En dépit du rappel du principe de souveraineté des États, les démocratures entrent dans un rapport de force qui peut les conduire à respecter certaines barrières que la Constitution n'avait pas réussi à faire prévaloir[17]. Charbonnier ne serait-il plus tout à fait maître chez lui ?

17. « The Other Democratic Deficit : A Toolbox for the EU to Safeguard Democracy in Member States », FES-Europe.eu, 20 avril 2018.

RÉSUMÉ

La multiplication des démocratures amène à s'interroger sur leur légitimation constitutionnelle. Non seulement les constitutions des États démocratiques se révèlent incapables de défendre les principes et valeurs qu'elles protègent, mais elles facilitent de surcroît la légitimation des démocratures, qui endossent le cadre constitutionnel en vigueur pour mieux asseoir leur autoritarisme. Essentiellement formelle, la légitimation constitutionnelle des démocratures se fonde sur les faiblesses de la protection constitutionnelle existante et la transforme en instrument de propagande pour renforcer son pouvoir.

Marc Lazar

UNE NOUVELLE ÉPREUVE POUR LA DÉMOCRATIE ITALIENNE

Une fois de plus, l'Italie sert de terrain privilégié d'observation des mutations de nos démocraties. En effet, ce pays qui représente la troisième économie et la deuxième puissance industrielle de l'Union européenne est désormais dirigé par un gouvernement contrôlé par deux partis populistes, la Ligue de Matteo Salvini et le Mouvement 5 étoiles de Luigi Di Maio. C'est la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale qu'un tel scénario politique se produit parmi les six membres fondateurs de la Communauté européenne. Ailleurs, les populistes peuvent être associés au pouvoir, comme en Autriche, mais ils ne sont pas en position hégémonique. Cet événement inédit pour ne pas dire historique suppose d'abord de comprendre qui sont ces populistes désormais à la tête du pays, les facteurs qui ont contribué à provoquer cette situation, puis de réfléchir aux caractéristiques propres de la démocratie italienne, enfin de s'interroger sur son devenir.

Populistes au gouvernement

Le mot et la notion de « populisme » sont à l'origine d'une production considérable en science politique, théorie politique, sociologie, histoire, ou encore anthropologie, que l'on ne peut examiner dans le cadre de cet article. Je me contenterai ici de considérer le populisme comme un syndrome et un style politique, pour reprendre une terminologie employée entre autres par Pierre-André Taguieff[1], qui peut se combiner

1. « Le populisme », in *Universalia 1996*, Paris, Encyclopædia Universalis, 1996, p. 118.

avec des idéologies et des cultures politiques plus ou moins bien structurées tels le socialisme, le communisme, le fascisme, le conservatisme, ou bien exister sous la forme d'une épure en s'organisant en mouvements et partis politiques qui, dénués de la moindre prétention doctrinale, ne légitiment leur existence qu'en référence constante au peuple encensé en soi et pour soi.

Le populisme, comme phénomène politique, repose sur quelques préceptes aussi simples qu'efficaces qui forment un système assez cohérent de croyances. Il affirme l'existence d'un antagonisme majeur et irréductible, une *summa divisio*, entre un peuple supposé uni, bon et vertueux, et une élite homogène, diabolique, perverse, complotant en permanence contre le premier. Le populisme proclame la souveraineté sans limite du peuple, qui doit s'exprimer par la pratique ininterrompue des référendums et, de nos jours, par l'intermédiaire des multiples réseaux sociaux (Twitter, Facebook, YouTube…), qui *de facto* ne favorisent pas les échanges mais pratiquent le monologue. Le populisme célèbre la supériorité intrinsèque de la démocratie directe sur les formes surannées de la démocratie libérale et représentative, laquelle ne serait qu'une nouvelle version d'un pouvoir oligarchique. Pour le populisme et les populistes, il n'existe point de questions, sujets et dossiers complexes et compliqués à instruire mais seulement des solutions simples et immédiates ; cela se traduit par la dénonciation et la stigmatisation des experts car leur savoir, l'expertise en l'occurrence, est considéré comme l'instrument suprême des dominants par rapport aux dominés, que chacun peut contester du fait de la progression du niveau d'instruction et parce que chacun d'entre nous est supposé être compétent, notamment grâce à internet. Le manichéisme foncier, caractéristique essentielle du populisme, qui oppose « bien » et « mal », « eux » et « nous », « amis » et « ennemis », etc., les amène à créer des boucs émissaires au sens que lui donne René Girard dans *La Violence et le Sacré* (1972), qui cristallisent donc les rancœurs, voire les haines, et sont appelés à être les victimes expiatoires d'une violence légitime qui reste pour le moment, dans la plupart des cas, symbolique : « la caste », les élites, et le plus fréquemment les immigrés, les étrangers, les musulmans, parfois les juifs. Enfin, le populisme est porté par un leader supposé incarner le peuple par ses discours, sa manière de s'exprimer, la vulgarité étant considérée comme un gage de son authenticité, de s'habiller, de se mouvoir, de se déplacer ou encore de travailler sa gestuelle, et voire, à l'instar en Italie de Silvio Berlusconi, de Beppe Grillo, de Matteo Salvini, de faire don de son corps au peuple.

Le populisme recourt complaisamment au registre de l'émotion et des passions, opposé à la froide rationalité des responsables politiques traditionnels et plus encore à celle des technocrates, autre cible des populistes. Il cultive la nostalgie d'un âge d'or tant regretté et dont la disparition est imputée à des responsables parfaitement ciblés : l'Union européenne, la globalisation, les étrangers. Toutefois, le populisme actuel ne veut pas simplement apparaître comme tourné vers le passé, ni englué dans le présent : il s'efforce d'indiquer un futur, celui d'une communauté qui serait refondée autour de la nation et renouerait avec une harmonie rêvée et fantasmée. Mais, si le populisme désigne un phénomène politique d'envergure qui se généralise et s'étend un peu partout dans le monde en ce début de XXIe siècle, il emprunte une grande variété de formes et de caractéristiques, lesquelles présentent des invariants avec les populismes du passé tout en affichant des aspects innovants.

Ainsi, en Italie, les deux principaux populismes sont la Ligue et le Mouvement 5 étoiles. La Ligue a connu une transformation fondamentale à partir de 2013, alors qu'elle était en grande difficulté du fait de son échec aux élections générales où elle n'avait obtenu que 4 % des suffrages et parce que son fondateur historique, Umberto Bossi, était affaibli et atteint par divers scandales. Son nouveau secrétaire fédéral, Matteo Salvini, a changé assez rapidement la Ligue du Nord de parti régionaliste en un parti qui se positionne à l'extrême droite nationaliste et qui est plus encore qu'auparavant dédié à son chef : elle devient la Ligue de Matteo Salvini. Plus question d'attaquer Rome « la voleuse » et les Méridionaux. Les cibles sont désormais ou, mieux, plus que jamais l'Union européenne et les étrangers. La Ligue renoue alors avec le succès au point de recueillir 17,3 % des votes à la Chambre des députés en mars 2018. Mais, surtout, tout en continuant d'être solidement implantée dans la partie septentrionale de la péninsule, elle progresse dans le centre de l'Italie, bastion historique de la gauche, et réalise des percées significatives dans le Sud.

Le Mouvement 5 étoiles est un parti – bien qu'il refuse cette appellation – de gauche (par ses mesures sociales), de droite (notamment sur les questions de l'immigration) et qui se veut au-delà de la gauche et de la droite, avec une forte préoccupation pour l'environnement et l'écologie en général. Ce parti s'avère difficilement classable dans la cartographie des populismes européens. Parce ce qu'il a été créé en 2009 par un comique, Beppe Grilllo, qui a laissé sa place au jeune Luigi Di Maio, qu'il continue néanmoins de surveiller et de contrôler avec Davide Casaleggio, le fils de celui avec qui il avait accompagné les

premiers pas de cette aventure, Gianroberto Casaleggio, adepte d'internet et porteur d'une vision de la politique et de la démocratie fondée sur la centralité d'internet et des réseaux sociaux. Parce qu'il combine la verticalité absolue des chefs et la supposée horizontalité pour faire participer ses membres par le biais de plateformes numériques. Aux élections du mois de mars 2018, le Mouvement 5 étoiles a confirmé être le premier parti italien, comme ce fut le cas cinq ans auparavant, avec 32,6 % des voix. En cette occasion, le Mouvement 5 étoiles, déjà présent sur tout le territoire, s'est solidement installé dans l'électorat du Sud.

Ces deux partis se présentaient séparément devant les électeurs. La Ligue était membre d'une coalition dite de centre droit avec Forza Italia, le parti de Berlusconi, et Fratelli d'Italia, un parti post-fasciste, et un petit regroupement centriste. Le Mouvement 5 étoiles était seul, et seul contre tous, rejetant toute alliance et attaquant souvent la Ligue, qui faisait de même. Au final, ces deux partis ont signé un « contrat de gouvernement » baroque prévoyant, par exemple, réduction d'impôts et augmentation des dépenses publiques, avec un revenu de citoyenneté, de multiples mesures sociales et l'annulation de la réforme de 2011 de la ministre du Travail et des Politiques sociales, Elsa Fornero, afin de permettre des départs anticipés à la retraite alors que l'Italie est un pays gérontocratique, ou encore des dispositions très fermes contre les migrants et les immigrés, et des propositions en faveur de l'environnement. Toutes ces mesures reposent sur une volonté résolue d'affirmer la prééminence de la souveraineté nationale par rapport à une Europe vivement contestée.

Nous n'entendons pas ici dresser un premier bilan de l'action gouvernementale. Nous ne nous attarderons pas non plus sur les tensions incessantes entre la Ligue et le Mouvement 5 étoiles dues à leurs stratégies respectives, à leurs divergences politiques, à leurs intérêts électoraux opposés – quoi de commun entre la demande d'assistance et de protection de la part de l'État des électeurs méridionaux et l'aspiration à moins d'État des petits entrepreneurs du Nord ? – et à l'âpre compétition personnelle entre Luigi Di Maio et Matteo Salvini, tous les deux ministres, le premier du Travail et des Politiques sociales, le second de l'Intérieur, et tous les deux vice-présidents du Conseil, encadrant ainsi au plus près le professeur Conte, un homme sans expérience politique, sans parti, sans soutien direct au Parlement, mais qui se révèle un assez habile négociateur avec Bruxelles.

Pour rester dans la problématique de ce numéro de *Pouvoirs*, on s'interrogera donc sur le rapport de ces partis à la démocratie alors que la Ligue et le Mouvement 5 étoiles sont au pouvoir. Pour remarquer

d'abord que Matteo Salvini, à peine nommé ministre et bien que très peu présent dans son ministère, a fait de la lutte contre les migrants et de la fermeté à l'encontre des immigrés sa priorité numéro un et sa ressource politique essentielle, ce qui explique entre autres sa grande popularité. Il a promulgué un décret restreignant fortement le droit d'asile, dénoncé par les organisations humanitaires, par des maires qui refusent d'en appliquer les dispositions et par de nombreux juristes qui ont engagé des recours. Il a été approuvé par Luigi Di Maio et une partie des électeurs du Mouvement 5 étoiles, mais a suscité des réticences au sein de cette formation parmi les personnes dont la sensibilité est proche de la gauche.

Par ailleurs, les deux partis ont pour la première fois dans l'histoire de la République créé un ministère pour les Relations avec le Parlement et la Démocratie directe, confié à un homme du Mouvement 5 étoiles. Cela les a amenés ensemble à déposer en octobre 2018 des projets de réforme constitutionnelle afin, entre autres, de réduire le nombre de parlementaires (400 députés contre 630 actuellement ; 200 sénateurs contre 315) et de modifier l'article 71 de la Constitution, qui prévoit seulement des référendums abrogatifs. Ils proposent l'organisation de référendums qualifiés de « *propositivi* », d'« initiative populaire », dirait-on en français, sans quorum de participation (un point, cela étant, auquel semble s'opposer la Ligue mais qui est avancé par le Mouvement 5 étoiles et qui est encore l'objet de discussions) : si cinq cent mille citoyens soutiennent une proposition de loi, celle-ci devra être examinée par le Parlement dans les dix-huit mois qui suivent. Passé ce délai, le référendum aurait lieu mécaniquement. Et en cas d'amendement de la proposition de loi par les députés et sénateurs, un référendum serait convoqué pour demander aux électeurs de choisir entre le texte original et celui des parlementaires.

Les deux partis se réclament donc de la démocratie directe et même « référendaire »[2]. Officiellement, ils se disent néanmoins attachés au Parlement. Ce qui n'a pas empêché Davide Casaleggio de faire une déclaration fracassante au quotidien *La Verità* en juillet 2018. Selon lui, « les modèles du XX^e^ siècle sont en train de mourir » et « aujourd'hui grâce à internet et aux technologies il existe des instruments de participation délibérément plus démocratiques et efficaces en matière de représentation populaire. Le dépassement de la démocratie représentative est inévitable ». De ce fait, le Parlement, « à l'avenir peut-être ne sera plus nécessaire »[3].

2. Marcello Fedele, *Democrazia referendaria*, Rome, Donzelli, 1994 (traduction de l'auteur).
3. « Parla Davide Casaleggio : "Il cambiamento travolgerà il mondo dei burocrati e i baroni dell'intellighenzia" », *La Verità*, 23 juillet 2018.

Bien que Luigi Di Maio ait pris une certaine distance avec ces propos, ceux-ci reflètent l'ethos du Mouvement 5 étoiles. Ce parti est encore plus attaché à la perspective de la démocratie directe que la Ligue, qui a déjà été associée à plusieurs reprises au pouvoir central, qui dirige de très nombreuses villes et qui se situe dans une tradition politique typique de l'Italie consistant à être à la fois « parti de gouvernement et parti de lutte », ce qui signifie d'un côté d'accepter les inévitables compromis induits par l'exercice des responsabilités et de l'autre d'en appeler à la protestation pour maintenir le contact avec ses électeurs.

De même, Luigi Di Maio a à plusieurs reprises attaqué la presse, il est vrai majoritairement critique du gouvernement, en la menaçant de supprimer les aides publiques, ce que n'a pas repris Matteo Salvini. Mais ce dernier comme le chef du Mouvement 5 étoiles, et tant d'autres responsables de ces deux partis, n'hésitent pas à s'en prendre avec violence à leurs adversaires italiens comme étrangers (par exemple, Jean-Claude Juncker et Emmanuel Macron), y compris en critiquant leurs personnes et leurs modes de vie. Matteo Salvini se proclame ami et admirateur de Marine Le Pen, Viktor Orbán, Vladimir Poutine et Donald Trump. Enfin, les deux partis, et leurs chefs, ne cessent d'invoquer le soutien de l'opinion tel qu'il s'exprime dans les sondages et la légitimité populaire venue du vote (quand bien même, on le répète, ces deux partis ne se sont pas présentés ensemble aux suffrages des Italiens) pour justifier leurs actions et leurs décisions. Ainsi, Matteo Salvini, poursuivi par des magistrats, leur a rétorqué qu'il s'en moquait puisque eux, contrairement à lui, n'étaient pas élus. Autrement dit, les deux formations populistes sont enclines à céder à la fameuse « tyrannie de la majorité » chère à Tocqueville. D'autant que l'opposition est quasiment inexistante, Forza Italia ne sachant pas comment se relancer, le Parti démocrate (centre gauche) se déchirant entre pro-renziens et anti-renziens. Et que la société civile reste globalement anesthésiée et traumatisée, même si elle semble se réveiller quelque peu depuis l'automne 2018 à l'initiative, et c'est assez inédit, des chefs d'entreprise et de l'organisation patronale Confindustria qui condamnent la politique économique du gouvernement.

L'existence de cet exécutif marque incontestablement un tournant dans la politique italienne et met une nouvelle fois à l'épreuve une démocratie qui, à l'échelle de l'histoire, est assez récente mais qui a déjà dû relever quelques grands défis.

Forces et faiblesses de la démocratie italienne

On ne remontera pas trop loin dans le passé de l'Italie. Si ce n'est pour rappeler qu'aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale les Constituants comme l'ensemble des partis politiques démocratiques ont dû non seulement écrire une constitution de compromis pensée pour interdire tout retour possible à une dictature, mais encore inventer pour la première fois depuis l'unité italienne une démocratie républicaine intégrant les masses. Or à l'époque, outre sa situation économique et sociale dramatique le pays était profondément divisé. Le Sud avait majoritairement choisi la monarchie au référendum du 2 juin 1946, les nostalgiques du fascisme et de la monarchie refusaient la République, puis rapidement, avec le déclenchement de la guerre froide, le clivage entre d'un côté le Parti communiste (le plus puissant de l'Europe occidentale) et le Parti socialiste, le seul du monde occidental à avoir maintenu son alliance, du moins jusqu'à la seconde moitié des années 1950, avec des communistes au nom de l'antifascisme, et de l'autre les forces anticommunistes allait s'imposer pour longtemps. Et pourtant, grâce au travail des partis politiques, y compris le Parti communiste, aux réformes des gouvernements, notamment en matière de protection sociale le plus souvent promulguées à la suite de mobilisations massives des syndicats ouvriers et de fractions entières de la société civile, grâce au miracle économique et donc à l'amélioration des conditions de vie de la population, à l'action aussi des présidents de la République, à une pédagogie incessante autour du contenu et des valeurs de la Constitution, l'idée et les pratiques démocratiques se sont répandues en Italie, en dépit de moments graves et récurrents de violence sociale et politique, en particulier dans les années 1960-1970 avec le terrorisme. Cette époque-là est d'ailleurs marquée non seulement par le début du divorce entre une large partie de la société et les partis politiques particulièrement puissants et envahissants, mais aussi par la défense des institutions républicaines face à ceux qui par les armes et les bombes cherchaient à les subvertir et les abattre. La démocratie italienne était défiée, elle vacillait mais restait fermement en place. Non sans travers et défauts devenus de plus en plus insupportables aux yeux des Italiens, en particulier la corruption et le clientélisme.

À partir des années 1990, l'Italie connaîtra son premier grand big bang politique, du fait de l'opération « Mains propres » au cours de laquelle les juges milanais ont identifié et surtout mis au jour l'ample système de corruption instauré par les partis politiques, et des répercussions en

Italie de l'effondrement des pays communistes. Les partis de gouvernement, la Démocratie chrétienne, le Parti socialiste, le Parti républicain, le Parti libéral, le Parti social-démocrate, disparaissent, les partis d'opposition, le Parti communiste et les néofascistes du Mouvement social italien, se métamorphosent, tandis que de nouveaux parti émergent, la Ligue du Nord et Forza Italia de Silvio Berlusconi. Entré en politique en 1994, celui-ci va obséder l'Italie jusqu'à une date récente, qu'il soit au pouvoir ou pas.

Il bouleverse les fondements de la démocratie italienne pour différentes raisons. Notamment parce qu'à côté de ses promesses de libéralisation économique et politique énoncées en 1994 et jamais réalisées il a introduit une forme de populisme au cœur de la politique italienne et au sommet de l'État lorsqu'il a été au pouvoir à trois reprises comme président du Conseil. Toutefois, l'éclosion de ce populisme a été limitée parce que Silvio Berlusconi a été obligé de négocier en permanence avec ses alliés, de tenir compte des contraintes institutionnelles que lui rappelaient les présidents de la République successifs qu'il a connus (Eugenio Scalfari, Carlo Azeglio Ciampi et Giorgio Napolitano), des multiples protestations de ses adversaires et des manifestations massives contre lui. Son populisme s'est manifesté entre autres par la dénonciation de la classe politique traditionnelle, la critique de l'establishment, une volonté de court-circuiter les longs processus de délibération et de décision au nom de l'urgence, la renonciation au consensus antifasciste, la réactivation de l'anticommunisme. Et en permanence par la valorisation du peuple, *brava gente*, à qui il proposait du travail, de l'argent, des biens de consommation et ses programmes télévisés. Le berlusconisme exprime une réaction à cette entreprise inscrite dans la longue durée, quasiment depuis la fin du XIX^e^ siècle, de stratégie « orthopédique et pédagogique », pour reprendre l'heureuse expression de l'historien Giovanni Orsina[4], des élites qui entendaient redresser et éduquer un peuple dont elles se méfiaient. Très fréquemment, il a cherché à briser les résistances de ses opposants ou la lenteur des procédures démocratiques en arguant de la légitimité que lui conféraient les votes obtenus et le soutien enregistré par les sondages d'opinion. Il a par ailleurs complètement personnalisé et médiatisé la politique *via* la télévision, exacerbé les passions en désignant des ennemis, les communistes et les magistrats, qui le fustigeaient avec la même virulence, et polarisé les affrontements. Enfin, il a introduit un style bien à lui, fondé sur les provocations continuelles, les transgressions,

4. *Le Berlusconisme dans l'histoire de l'Italie*, Paris, Les Belles Lettres, 2018.

la levée systématique de tabous, la démagogie, l'alternance de la séduction et de l'agressivité. Or, si Silvio Berlusconi est désormais affaibli et marginalisé, les presque deux décennies de berlusconisme dans sa dimension populiste n'ont pas disparu du jour au lendemain ; à l'inverse, elles ont laissé des traces importantes.

Le devenir de la démocratie italienne

Au moment où l'on écrit ces lignes, en février 2019, une majorité d'Italiens, exaspérés par leur situation sociale, déçus des gouvernements précédents, inquiets par l'immigration et les migrants, et critiques envers les politiques de l'Union européenne, soutient ce nouvel exécutif, même si depuis l'automne 2018 ils se montrent critiques envers le projet de budget et inquiets face à une éventuelle possibilité de sortie de la zone euro. On peut alors se demander si l'Italie ne s'engage pas dans une nouvelle expérience politique. Au début des années 1920, elle a inventé le fascisme, qui dura plus de vingt ans. Après la Seconde Guerre mondiale, elle a su fonder une démocratie républicaine certes imparfaite – cependant, quelle démocratie est parfaite ? – mais capable de relever nombre de défis, dont celui du terrorisme rouge et noir dans les années 1970, responsable de la mort de centaines de personnes. À la fin des années 1990, on l'a dit, Silvio Berlusconi a initié une forme inédite de populisme d'homme d'affaires milliardaire en situation de conflit d'intérêts qui, depuis, a fait des émules aux États-Unis, en République tchèque ou encore en Slovaquie. Avec lui, l'Italie est entrée dans la démocratie du public, pour reprendre la notion de Bernard Manin[5].

Maintenant, elle se trouve confrontée à ce que j'appelle, avec Ilvo Diamanti dans un livre publié en italien en 2018 avant de paraître en français, la « peuplecratie »[6]. Celle-ci atteste de la vigueur et de l'impact des populismes. Leurs idées imprègnent les opinions, leurs thématiques dictent les agendas politiques, leur façon de faire de la politique est largement reprise par leurs adversaires, leur langage simplificateur se répand, leur temporalité, celle de l'urgence, s'impose. D'autant qu'ils ont, eux, compris que le numérique constitue une révolution. Nos sociétés sont désormais « désintermédiatisées » et, par conséquent, grâce à l'impact des réseaux sociaux, les propositions de démocratie directe et immédiate affirmant la souveraineté du peuple au détriment des règles et procédures

5. *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
6. *Peuplecratie*, trad. fr. Christophe Mileschi, Paris, Gallimard, 2019.

de la démocratie libérale et représentative acquièrent une puissance considérable. Ces supports technologiques accroissent la popularité des chefs. En juillet 2018, Matteo Salvini disposait de 2,8 millions de *likes* sur sa page Facebook contre un demi-million sur celle de son parti, et Luigi Di Maio en comptait 2 millions pour lui contre un million et demi pour son Mouvement[7].

De plus, les leaders qui sur le fond combattent les populistes, parce qu'ils sont, par exemple, profondément pro-européens, ont tendance à recourir au style populiste pour conquérir le pouvoir et pour gouverner en se présentant comme des outsiders, des personnalités antisystème, en personnalisant à outrance leurs politiques, en simplifiant leur langage, en adoptant une gestuelle qui ne respecte pas les codes en vigueur de la classe politique, en fustigeant à leur tour les partis et les responsables politiques traditionnels, en en appelant directement au peuple sans dialoguer ou négocier avec les corps intermédiaires, les syndicats, les organisations d'intérêt et les associations, qui sont accusés de ne défendre que des corporatismes, en cherchant à agir le plus rapidement possible au point de tomber dans la précipitation. C'est ce que l'on a pu appeler le populisme centriste, ou encore le populisme de gouvernement[8]. En atteste l'expérience de Matteo Renzi, qui a commencé brillamment et s'est achevée par une défaite cinglante en décembre 2016, lors d'un référendum constitutionnel qui avait pris une tournure de plébiscite.

Certes, la peuplecratie n'a pas encore complètement triomphé en Italie. Les dispositions et les règles de la démocratie libérale et représentative demeurent en vigueur. À cet égard, le rôle du président de la République, Sergio Mattarella, garant du respect des institutions et de l'unité nationale, s'avère fondamental. Par ailleurs, la Ligue et le Mouvement 5 étoiles vont devoir résoudre un inévitable dilemme : demeurer fidèles à leur logique de rupture radicale ou être obligés de passer des compromis, notamment avec l'Union européenne, de s'institutionnaliser et, au fond, de se contenter de remplir une fonction tribunitienne permettant au demeurant de canaliser la protestation sociale par le biais des bulletins de vote. La démocratie parlementaire républicaine a démontré par le passé, au moment des grandes vagues contestataires des années 1960-1970, sa capacité de médiation en vue d'absorber de

7. Paolo Graziano, *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare*, Bologne, Il Mulino, 2018, p. 98.

8. Cf., par exemple, Giuliano Da Empoli, *Le Florentin. L'art de gouverner selon Matteo Renzi*, Paris, Grasset, 2016.

redoutables chocs et d'acculturer ses opposants les plus intransigeants, tout en s'adaptant en promulguant des réformes. Tel est l'un des paradoxes italiens, que nous pouvons appeler, en nous inspirant de la célèbre théorie des relations sociales du sociologue Mark Granovetter[9], celui de la force de la faiblesse des institutions démocratiques.

Toutefois, cette force, à la différence de ce qu'elle était dans les années 1970 par exemple, est sans doute amoindrie car le malaise démocratique est bien plus prononcé et ancré, la société davantage désintégrée et clivée, la méfiance – qu'elle soit verticale, par rapport aux classes dirigeantes dans leur ensemble, ou horizontale, par rapport aux autres – généralisée. Dans ces conditions, la peuplecratie, qui représente en quelque sorte une potentialité, pourrait franchir un seuil qui s'avérerait décisif.

Vers la démocrature ?

Si la dynamique politique mise en branle par la Ligue et le Mouvement 5 étoiles, au-delà de leurs antagonismes, réussissait à subvertir les institutions de la démocratie libérale et représentative, l'Italie basculerait à son tour dans une démocrature, ou encore une démocratie illibérale. D'autant que l'enquête annuelle « Les Italiens et l'État », réalisée par l'institut Demos & Py, révélait que, si, à la fin de l'année 2018, 67 % d'Italiens considéraient que la démocratie était préférable à toute autre forme de gouvernement, cela représentait toutefois cinq points en moins par rapport à 2008, date de la première enquête de ce type. En outre, 19 % des personnes interrogées approuvaient la formulation selon laquelle, « dans certaines circonstances, un régime autoritaire peut être préférable à la démocratie » et, pour 14 %, « démocratie ou régime autoritaire, cela ne fait pas de différence ». Par ailleurs, 58 % d'Italiens se disaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle leur pays a besoin d'être guidé par un « leader fort ». D'où le débat qui a surgi à propos des risques que court la démocratie, lancé par exemple par l'appel à la « résistance civile » du grand constitutionnaliste Gustavo Zagrebelsky, le 24 octobre 2018, dans les colonnes du journal *La Repubblica*[10]. Certains, davantage à l'étranger que dans la péninsule, en viennent à évoquer la menace d'un retour du fascisme, d'autant que les groupes d'ultra-droite sont fort actifs et visibles

9. « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, 1973, p. 1360-1380.

10. « Basta con il silenzio, è venuto il tempo della resistenza civile », *La Repubblica*, 24 octobre 2018.

dans l'espace public et que Matteo Salvini suggère presque volontairement des comparaisons entre lui et Mussolini. En effet, quelques-uns de ses propos et comportements font penser au Duce et sont vraisemblablement conçus comme autant de messages subliminaux adressés à l'inconscient collectif des Italiens.

En mai 2018, le président de la République, arguant de l'article 92 de la Constitution, avait rejeté la nomination de Paolo Savona au ministère de l'Économie, ce qui a empêché la formation de l'exécutif. Durant quelques jours, la tension politique fut portée à incandescence. La Ligue a menacé un bref moment d'organiser « une marche sur Rome », ce qui évoquait bien entendu celle de Mussolini en octobre 1922, qui lui permit d'accéder au pouvoir. À plusieurs reprises, le chef de la Ligue a repris des phrases célèbres de Mussolini ou qui lui sont attribuées, comme celle qu'il prononça le 29 juillet 2018 (Mussolini est né le 29 juillet 1883) : « Tant d'ennemis, tant d'honneur. » Et lorsqu'au cours de l'été 2018 Matteo Salvini, omniprésent dans les médias et sur les réseaux sociaux, accepte d'être photographié torse nu sur les plages, il fait immédiatement resurgir dans la mémoire des Italiens les célèbres images du Duce effectuant la moisson. Néanmoins, les différences avec le fascisme sont nombreuses. Le contexte historique, bien évidemment, n'est pas comparable. Les fascistes pratiquaient la violence physique pour terroriser leurs adversaires. Ils s'employèrent assez rapidement à forger une véritable doctrine et développèrent un projet totalitaire visant à assurer la toute-puissance de l'État-parti et à engendrer un homme nouveau. Rien de tel avec la Ligue et son dirigeant, qui, en outre, ambitionne à plus ou moins court terme de diriger une coalition ou de refonder son parti afin de rassembler un large spectre de l'électorat, allant de la droite extrême au centre modéré. La quête d'autorité enregistrée par tous les sondages ne signifie pas aspiration à l'autoritarisme. Du moins pour le moment. La démocratie italienne reste debout. Elle n'a nullement basculé dans un autre horizon.

L'Italie a évidemment ses singularités. Comme n'importe quel pays. Pour autant, elle n'est nullement une anomalie ni un cas exotique. Elle constitue un laboratoire. Ou, mieux, elle fait office de sismographe enregistrant la première les secousses telluriques qui bouleversent l'ordre politique. Et dont les répliques se font ressentir dans toute l'Europe. France comprise.

RÉSUMÉ

L'Italie connaît une expérience inédite avec l'existence d'un gouvernement constitué par une alliance contre nature de deux partis de type populiste, la Ligue de Matteo Salvini et le Mouvement 5 étoiles de Luigi Di Maio, qui ont des intérêts divergents. Ces partis tendent à inventer des formes de démocratie directe et contribuent à instaurer une « peuplecratie ».

Philippe Braud

LES DÉMOCRATIES LIBÉRALES SONT-ELLES MAL-GOUVERNABLES ?

Un vent mauvais souffle aujourd'hui sur les démocraties, gonflant des vagues populistes dont tirent avantage des partis ou des dirigeants à la respectabilité démocratique incertaine. Pourtant, après l'anéantissement du nazisme en 1945 et la dislocation du camp soviétique à partir de 1990, le triomphe des idées libérales et démocratiques pouvait paraître pleinement assuré. Leur pouvoir d'attraction se manifestait bien au-delà de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale, ébranlant de nombreuses dictatures et régimes autoritaires d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Mais, depuis la dernière décennie du XX^e^ siècle, l'essor de « régimes hybrides »[1] semble constituer une menace significative. On entend par là, d'un côté, ces dictatures qui se parent d'oripeaux démocratiques (élections pluralistes mais truquées, oppositions légales mais sujettes à permanente intimidation…), de l'autre, ces démocraties minées par des gouvernants qui sapent insidieusement les institutions les plus fondamentales de l'État de droit : notamment en Hongrie ou en Pologne, les libertés de la presse et l'indépendance de la justice. L'avenir appartiendrait-il à des régimes monstrueusement mixtes (les « démocratures »), les uns important les apparences du débat démocratique dans les dictatures, les autres des pratiques antilibérales au sein des démocraties ?

Les démocraties authentiques souffrent en effet de handicaps significatifs en matière de gouvernance. La continuité des politiques gouvernementales, l'action à long terme des responsables politiques est affectée

1. Larry J. Diamond, « Thinking About Hybrid Regimes », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, 2002, p. 21-35.

en permanence par le *risque électoral*, qu'ignorent les régimes autoritaires. Par ailleurs, le système politique semble interdire l'émergence de personnalités fortes, capables d'imposer des choix cruciaux pour l'avenir du pays. Ou, du moins, les use-t-il rapidement. Les régimes à tendance autoritaire ou dictatoriale jouiraient-ils d'une supériorité indiscutable sur les démocraties libérales, en termes de gouvernance à long terme, voire d'appui populaire ? Cela demeure très discutable. En effet, si les systèmes démocratiques ont leurs évidentes faiblesses, beaucoup de leurs « handicaps » constituent aussi des atouts car ils génèrent plus de bénéfices que de coûts dans la gestion durable de l'intérêt général.

Les handicaps d'une gouvernance démocratique

62 Ils existent incontestablement. Le premier d'entre eux est ce que l'on pourrait appeler « le risque électoral ». Le second, le climat d'hypercritique dans lequel opèrent les dirigeants élus.

Le risque électoral

Ce qui caractérise les dirigeants de régime autoritaire, c'est leur aptitude à se prémunir des revers électoraux. Ils affrontent le suffrage universel en toute sécurité grâce à leur contrôle des médias et à la marginalisation, voire l'élimination physique de leurs opposants les plus dangereux. La longévité politique des leaders qui définit dictatures et « démocraties autoritaires » constitue, sans aucun doute, un atout hors pair pour inscrire l'action dans la durée et lui imposer une cohérence.

Le contraste est saisissant avec la situation des gouvernants démocratiques. Même investis d'un mandat pluriannuel, ils sont confrontés au problème de leur réélection dès l'expiration de ce qu'il est convenu d'appeler l'état de grâce (en général, une courte période de quelques mois seulement). Si l'alternance politique se concrétise, elle ouvre la perspective d'un basculement des priorités gouvernementales, voire d'un renversement radical des politiques menées jusque-là. La pression exercée par un suffrage universel non corseté s'aggrave, en cours de mandat, du fait d'un grand nombre d'échéances électorales de rang différent (européennes, régionales, municipales…). Malgré leur objet particulier, l'opposition les érige en tests de l'adhésion populaire aux gouvernants du pays. Le temps politique en démocratie est donc piqueté de périodes préélectorales à répétition qui constituent toujours des moments délicats. Bien des opposants (les populistes) surfent sans vergogne sur les idées simples, voire simplistes, d'une fraction importante d'un électorat auquel on

ne saurait demander une compétence politique approfondie. Face à ce phénomène, il est dangereux pour le pouvoir de se montrer trop rigoureusement attaché à la poursuite rationnelle de ses buts à long terme. Réduire l'endettement de l'État, faciliter la transition écologique, sont des objectifs d'intérêt général dont le principe n'est pas réellement discuté, mais qui impliquent des mesures impopulaires. Devant les inévitables levées de bouclier, la plupart des gouvernants préfèrent céder à des préoccupations électoralistes, ce qui signifie différer des choix difficiles, oublier les engagements initiaux, et même formuler des promesses dangereuses.

Ce qui est vrai de la gouvernance étatique en démocratie l'est encore davantage au niveau de l'Union européenne. Il n'est pas d'année qui ne voie une consultation électorale majeure se dérouler dans l'un ou l'autre des États membres. Un changement de majorité au niveau national est rarement sans répercussion sur le fonctionnement de l'ensemble de l'Union, soit parce qu'il s'agit d'un État influent, soit parce que l'élection est remportée par une formation en délicatesse avec les règles, les principes ou les valeurs de l'Union. Depuis 2014, combien de scrutins en Pologne, en Hongrie, en Autriche, en Italie, ont donné des frissons à Bruxelles parce que des partis eurosceptiques ont été portés au pouvoir ! Même le départ annoncé d'Angela Merkel, pour cause de défaites de son parti au niveau simplement régional (Bavière, Hesse), a déclenché en 2018 une onde de choc dans l'ensemble de l'Union.

Le climat d'hypercritique

Les aléas politiques qui caractérisent les démocraties authentiques sont aggravés par le fonctionnement des médias. La presse écrite, la radio, la télévision, obéissent à des logiques de fonctionnement qui ne se réduisent pas au souci exclusif d'informer de façon impartiale et professionnelle des citoyens qui, eux aussi, chercheraient seulement à s'informer de façon objective afin de mieux exercer leurs prérogatives. Afin de retenir l'attention de leurs lecteurs ou de leurs auditeurs, ces médias savent qu'il est plus attrayant de manier la critique que l'approbation, plus payant de monter en épingle des formules assassines et d'insister sur des scandales ou des défaillances personnelles que de discuter de façon approfondie les justifications des politiques publiques en cours. Que le gouvernement réfléchisse avant d'agir, et l'on soulignera ses « hésitations » ; qu'il agisse promptement en matière de réformes, et l'on dénoncera sa « précipitation ». Pourtant, ces propensions à l'hypercritique ne sont rien par rapport à la jungle des « informations » qui circulent sur les réseaux sociaux, d'où toute déontologie semble absente. Y règnent en maîtres le

sensationnalisme, la mauvaise foi, la rumeur infondée, voire le discours de haine. On comprend à quel point les gouvernants démocratiques sont en position d'infériorité par rapport aux dictateurs qui contrôlent la presse et le Web, lorsqu'il leur faut défendre leurs intentions ou leurs bilans. Garder le cap, en dépit de l'agitation que ces critiques incessantes contribuent à provoquer dans la rue, est une tâche herculéenne. La crise des « gilets jaunes » l'a révélée avec éclat. Cette jacquerie d'automobilistes et de camionneurs initiée fin 2018 a pu monter en puissance grâce au discrédit jeté sur toutes les catégories de représentants politiques (voire syndicaux). Discrédit alimenté par deux décennies d'informations fantaisistes, biaisées ou haineuses, circulant librement sur le Web, lequel a également permis la coordination de mobilisations sur tout le territoire sans recours à des organisations d'encadrement.

La forte limitation des libertés d'expression en dictatures ou en régimes autoritaires présente un double « avantage ». En éliminant le débat politique sur les questions de fond, elle facilite la constitution d'une nomenklatura conformiste dans laquelle les dirigeants suprêmes puisent les membres de leurs équipes gouvernementales ainsi que les cadres disciplinés à qui revient l'exécution des décisions sur le terrain. En cas de conflits internes à la classe politique, les dirigeants sont souvent en mesure de les résoudre de façon à la fois feutrée et expéditive. Quant à l'opinion publique, privée d'informations pluralistes, elle a beaucoup de peine à imaginer des solutions alternatives aux politiques officielles, ce qui la rend plus loyaliste ou, du moins, plus inerte.

Le cas de l'Union européenne

En résulte-t-il que le suffrage universel et les libertés publiques sont des institutions dangereuses qui méritent d'être encadrées ? C'est assurément le point de vue d'un Vladimir Poutine ou d'un Xi Jinping. Cependant, même au sein de l'Union européenne, cela devient parfois le souhait secret de certains politiques inquiets de voir se profiler des risques de paralysie, voire de désintégration de l'Union. Combien de référendums européens donnant la victoire au « non » ont été contournés parce qu'ils faisaient obstacle à des avancées institutionnelles jugées nécessaires ? L'exemple le plus significatif nous est fourni par l'échec du projet de « Constitution pour l'Europe » en 2005. Dix pays avaient décidé de recourir à un référendum. À la suite du vote négatif des Français et des Néerlandais (respectivement le 29 mai et le 1er juin de cette année), les dirigeants européens, consternés, ont proposé un nouveau texte, amendé

de façon plutôt homéopathique, qui, cette fois, ne fut soumis au suffrage populaire dans aucun pays sauf l'Irlande. Encore y essuya-t-il un vote négatif le 12 juin 2008. Le traité de Lisbonne, qui exigeait l'unanimité des États membres pour pouvoir entrer en vigueur, ne fut sauvé que par la tenue d'un second référendum irlandais l'année suivante (2 octobre 2009) pour annuler les effets du précédent. Cette expérience cruelle a beaucoup contribué à entretenir la méfiance des dirigeants européens envers des consultations populaires qui se révèlent à haut risque sur des sujets pourtant cruciaux pour l'avenir. Les remèdes apportés (ratifications exclusivement parlementaires du traité de Lisbonne pour remplacer la défunte Constitution européenne) ont en revanche contribué au renforcement des critiques eurosceptiques.

Le rejet des personnalités d'exception

Favorisée par la restriction des libertés d'expression, la longévité politique des dirigeants en régimes autoritaires débouche inévitablement sur une forme ou une autre de culte de la personnalité. La mise au pas des médias ainsi que l'exclusion pure et simple des critiques publiques qui peuvent leur être adressées les érigent en leaders inaccessibles à l'erreur. S'ils ne se trompent jamais aux yeux des faiseurs d'opinion, c'est qu'ils sont tendanciellement omniscients, et de jugement supérieur. Une aura d'invincibilité se développe alors autour de leur personne, produite et alimentée par les flatteries intéressées de leurs proches, la servilité de la presse, la naïveté ou le cynisme des militants, sans oublier l'ego surdimensionné du dictateur lui-même. Qu'ils soient dotés d'une personnalité hors normes (comme Hitler, Staline, Mao ou Nasser) ou, au contraire, fort médiocre (comme Brejnev, Kim Jong-il, Moubarak ou Ben Ali), ils jouissent d'un « charisme d'institution » découlant avant tout de leur position incontestée à la tête du pouvoir. Devant leur peuple, les dictateurs sont toujours des « hommes forts » ou, du moins, ils le paraissent. Cette autorité charismatique renforce puissamment l'efficacité des leviers de pouvoir juridiques, militaires et policiers déjà concentrés entre leurs mains.

Haro sur l'homme fort

Dans les démocraties, il est beaucoup plus rare de voir des personnalités charismatiques s'imposer durablement à la tête des gouvernements. On peut même ajouter que les personnalités d'exception se heurtent à des obstacles spécifiques pour y faire carrière. Les régimes parlementaires,

plus encore que les régimes présidentiels, privilégient d'ordinaire ce que James Burns appelle le « leadership de transaction »[2]. Cela signifie que les responsables gouvernementaux seront plutôt des individus qui savent composer avec les rapports de force, bâtir des compromis entre des intérêts divergents, s'adapter, louvoyer, voire reculer quand cela est nécessaire, l'œil toujours attentif aux évolutions parfois capricieuses de leurs opinions publiques. Arrivés au pouvoir grâce à des réseaux de connivence patiemment tissés au sein de leur parti et dans la société, ils ont dû bâtir des coalitions d'intérêts, de sensibilités et de personnes dont ils sont au moins autant les prisonniers que les maîtres.

Certes, des circonstances exceptionnelles telles que la grande crise économique de 1929, la Seconde Guerre mondiale, ou encore, en France, la paralysie trop voyante des institutions face au défi algérien, ont permis l'émergence momentanée de personnalités fortes. Ce fut le cas de Churchill, de Roosevelt ou de De Gaulle. Mais « l'ingratitude des peuples démocratiques », évoquée par Churchill, a vite limité leur rôle. Lui-même en a fait l'amère expérience dès les élections de 1946, comme de Gaulle en janvier 1946 ou en avril 1969, tandis que les États-Unis adoptaient le « *no third term system* » après avoir connu les quatre mandats électoraux de Roosevelt. C'est donc seulement après leur mort qu'ils ont acquis un statut de « monstre sacré » dans la mémoire de leurs concitoyens.

On comprend pourquoi. Dans nombre de pays démocratiques, il existe une forte tradition de méfiance à l'égard des personnalités trop populaires. En France, elle s'est enracinée dans l'hostilité à tous les « bonapartismes » à la suite de l'expérience du Second Empire au XIX^e^ siècle. Aux États-Unis, elle est congénitale à la Constitution de Philadelphie, qui impose au président un rigoureux partage de pouvoir avec le Congrès et l'institution judiciaire. Il en est de même des constitutions de l'après-guerre, en Italie et en Allemagne fédérale, qui multiplient les obstacles à l'émergence d'un gouvernement central excessivement fort après les expériences catastrophiques qui ont été les leurs.

De toute façon, la liberté d'expression dans les médias et, aujourd'hui, sur le Web interdit quasiment la construction d'un culte de la personnalité. Il serait dès l'origine battu en brèche par les critiques incessantes de l'opposition, la dérision presque illimitée que s'autorisent des réseaux sociaux ou certains organes de presse portés à la caricature radicale. Par ailleurs, l'existence d'un journalisme d'investigation permet inévitablement de débusquer des informations embarrassantes sur les

2. *Leadership*, New York (N. Y.), Harper & Row, 1978.

dirigeants les plus en vue, quand il ne s'agit pas de scandales qui les font trébucher. Ce n'est pas un hasard si le trait commun aux dirigeants qui, en démocratie libérale, aspirent au statut de leader charismatique intouchable (de Viktor Orbán en Hongrie à Donald Trump aux États-Unis) est de mener une campagne intense et permanente de décrédibilisation de la presse, qui s'acharne selon eux à « tromper le peuple ».

La propension au « dégagisme »

Last but not least, les échéances électorales qui donnent la parole au peuple sont fréquemment dominées par le fameux désir de changement. Contre de Gaulle, le slogan de 1968 qui aura peut-être été le plus efficace pour l'affaiblir dans les derniers dix-huit mois de son mandat (abrégé) était tout simplement : « Dix ans, ça suffit ! » Contrairement à la doxa démocratique selon laquelle les électeurs jugeraient les gouvernants sur leur bilan, celui-ci n'entre en ligne de compte que de façon fortement biaisée. La corrélation entre la situation économique (améliorée ou aggravée) et le verdict des urnes (positif ou négatif pour les sortants) s'est révélée souvent fort approximative. Aux États-Unis comme en France (ici lorsque le mandat présidentiel de sept ans ne coïncidait pas avec les cinq années de l'Assemblée nationale), les *midterms* ont presque toujours été défavorables aux présidents en place, quoi qu'ils aient réalisé. C'est que, on l'a dit, la presse ou les réseaux sociaux soulignent rarement les réformes à succès, oublient rarement les échecs ou les difficultés ponctuelles. Faute de thuriféraires nombreux et enthousiastes pour célébrer l'action gouvernementale et intimider les opposants, il est difficile, pour un chef d'État ou de gouvernement, de traverser sans difficultés les épreuves du suffrage universel qui l'attendent en cours de mandat puis à son terme. Comment, dans ces conditions, son prestige personnel pourrait-il résister à l'usure ? Paradoxe : si les électeurs aspirent régulièrement au « changement », les gouvernants qui demeurent les plus populaires sont en général les plus immobilistes.

La supériorité réelle de la gouvernance démocratique

Des dirigeants plus lents à décider, condamnés à « gouverner à vue », faute de suffisante continuité ? Des régimes privés du recours à des « hommes forts » ? Tout cela est souvent vrai mais, plus souvent encore, un avantage.

Lenteur et sagesse

Quand il s'agit d'adopter des lois, les gouvernants autoritaires n'ont pas à se soucier excessivement des doléances de l'opinion publique, inexistante ou neutralisée ; ils ne sont pas entravés par la présence de contre-pouvoirs institutionnels (une seconde chambre récalcitrante, un pouvoir judiciaire sourcilleux…). Le processus décisionnel proprement dit est court. Dans les démocraties libérales, au contraire, les procédures législatives sont notoirement plus longues, compte tenu de la séparation des pouvoirs et du bicaméralisme. Surtout, en amont même du processus juridique, les dirigeants démocratiques sont placés sous le feu constant des critiques de l'opposition, de la presse, des groupes d'intérêt, voire de la rue. Ils sont condamnés à la recherche de compromis souvent laborieux, au plus près des attentes contradictoires des diverses forces sociales. Au risque d'élaborer des politiques faibles, dont la continuité est toujours soumise aux aléas de l'alternance.

Cette « lenteur » et cette « faiblesse » sont plus avantageuses pourtant qu'il n'y paraît, même s'il serait naïf d'en minimiser les coûts. À l'échelle historique des XIXe et XXe siècles, on observe que les démocraties libérales ont survécu aux crises politiques et aux conflits les plus graves tandis que nombre de dictateurs ont connu une fin brutale. Les révolutions de palais, les défaites militaires, les soulèvements populaires constituent la sanction fréquente de leurs échecs. L'absence de libertés d'expression les rend en effet plus vulnérables aux erreurs d'appréciation sur l'étendue des résistances à leur politique. Privés des freins que constituent d'authentiques contre-pouvoirs, ils s'exposent davantage à des prises de risque inconsidérées, source à terme de chocs en retour redoutables. À l'international, la gouvernance démocratique signifie une approche multilatéraliste des questions à résoudre, dont la lenteur se révèle encore plus proverbiale que dans l'ordre interne, mais la capacité à désamorcer les conflits clairement supérieure aux initiatives plus impétueuses des « hommes forts ». Les guerres qui ravagent encore la planète sont dans une large mesure leur fait, à quelques exceptions près.

Un certain esprit de suite

Les démocraties gouvernent-elles toujours sans esprit de suite ? Ce n'est pas toujours le cas, loin de là, lorsqu'il s'agit de choix essentiels. On observe l'existence de stratégies à long terme qui résistent aux alternances partisanes. Si l'on s'en tient à la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale, on relèvera deux exemples majeurs. D'abord la longue fidélité des démocraties libérales européennes à l'alliance militaire avec

les États-Unis et le Canada ; même le gaullisme n'a pu fondamentalement la remettre en cause. Autre exemple spectaculaire, la longue marche, émaillée de péripéties et de crises mais jamais remise réellement en question, vers la construction d'une Union européenne. L'exception du Brexit confirme la règle plutôt qu'elle ne l'infirme, quand on considère les troubles qu'elle a importés dans la vie politique britannique.

Pourquoi cette cohérence dans le temps ? Tout simplement parce que les logiques lourdes de situation l'exigeaient et que les démocraties s'adaptent à celles-ci plus spontanément. L'OTAN est née de la perception d'une menace durable exercée par le camp soviétique sur ce qu'on a longtemps appelé « le monde libre ». La construction européenne fut à l'origine une réaction puissante aux désastres provoqués par les deux guerres mondiales, un stimulant durablement relayé par le souci d'accompagner et de faciliter une dynamique économique irrésistible qui exigeait un dépassement des frontières nationales. Inscrite dans un modèle libéral, cette dynamique a triomphé des velléités du premier septennat Mitterrand de mettre en place un vaste secteur nationalisé, largement incompatible avec le développement d'une économie concurrentielle. Les fruits en ont été une pacification durable des relations entre les États-nations de la vieille Europe et une croissance inconnue des niveaux de vie de tous les citoyens, fût-ce au prix de persistantes inégalités.

Les régimes autoritaires ont souvent été handicapés par leur moindre capacité d'adaptation aux tendances lourdes de l'économie mondiale comme à la montée irrésistible des individualismes qui accompagne le développement. Et cela, du fait précisément de leurs visions rigides du long terme. Certes, tous les « hommes forts » ne sont pas nécessairement mus par une idéologie solide. Le désir de se maintenir indéfiniment au pouvoir constitue parfois leur unique boussole. Mais ceux d'entre eux qui se sont révélés plus ambitieux ont fréquemment buté sur l'écueil de ce volontarisme. Dans le passé proche, les uns se sont accrochés à une lecture de l'histoire qui les légitimait à la tête d'une « dictature du prolétariat » dans la marche vers l'inéluctable révolution sociale. D'autres ont déployé les bannières d'un nationalisme et d'un racisme xénophobes. Les uns et les autres se sont trouvés en porte-à-faux avec les tendances lourdes de la société industrielle qui ont fait apparaître des phénomènes incompatibles avec leurs interprétations historiques. Sans doute les nationalismes exacerbés ont-ils eux-mêmes contribué à leur propre ruine lors des deux guerres mondiales. Mais ce sont bien les développements progressifs d'une économie-monde qui ont également miné les fondements idéologiques des dictatures du XX^e^ siècle. Cette économie-monde,

fondée sur le marché et le consumérisme, a surfé sur les valeurs de l'individualisme et favorisé une hausse spectaculaire des niveaux de vie à faire pâlir les performances beaucoup plus modestes des économies étatistes ou des États missionnaires.

La mondialisation croissante des échanges crée des situations d'interdépendance entre États-nations qui ont périmé, aux yeux des couches sociales les plus dynamiques, le nationalisme d'antan comme les rêves de construction du socialisme « dans un seul pays ». Cette mondialisation, qui échappe largement au contrôle de tous les gouvernants, a provoqué l'apparition d'organes de coopération internationale comme les Nations unies et leurs nombreuses agences spécialisées, voire la création d'entités supranationales dont, à ce jour, l'Union européenne demeure l'exemple le plus significatif. Longtemps isolée de cette économie-monde, l'Union soviétique, avec ses « alliés » du Comecon (Conseil d'assistance économique mutuelle) en Europe de l'Est, a accumulé les retards de développement et discrédité ces régimes autoritaires, bien davantage encore que les critiques de leurs intellectuels dissidents. Le cas de la Chine provisoirement mis à part, les démocraties libérales font preuve d'une bien meilleure plasticité quand il s'agit de relever les défis politiques issus de cette évolution économique : gérer des inégalités sociales accrues et des aspirations irrésistibles à la liberté individuelle.

Les démocraties qui broient les « hommes forts » et découragent tout « culte de la personnalité » en sont-elles affaiblies ? Cela paraît douteux. Leur capacité à gérer les tensions intérieures, les conflits sociaux et les divers antagonismes d'intérêts, exige, on l'a dit, des leaders qui sachent écouter, transiger, jouer collectif, et non pas des personnalités cassantes qui provoquent des blocages institutionnels. Parce qu'aucun chef excessivement charismatique ne peut émerger dans ce climat démythologisant de critique et d'hypercritique, avec son lot d'impertinences et de dérision, les institutions peuvent mieux fonctionner dans le respect réciproque de leurs compétences particulières. Cela est indispensable au niveau de l'Union européenne, où les chefs d'État et de gouvernement sont condamnés à s'entendre et à forger des alliances pour trancher les débats en cours. De véritables « hommes forts » ne peuvent être que des fauteurs de troubles susceptibles de provoquer par leurs exigences inconsidérées de désastreuses paralysies. C'est seulement après avoir quitté le pouvoir que des dirigeants courageux pourront espérer rebondir dans l'admiration de leurs concitoyens.

*

Si le style de gouvernance des démocraties a ses défauts évidents, il demeure néanmoins le plus approprié à la gestion actuelle des défis formidables du monde moderne. Cependant, il existe des percées technologiques comme l'intelligence artificielle qui, dans l'avenir, pourraient favoriser le triomphe de nouveaux Big Brothers. Avec la taille de sa population, son système de gouvernement centralisé et son peu de considération pour la protection de la vie privée, la Chine dispose d'atouts spécifiques dans ce monde futur où les performances des algorithmes dépendront précisément de la conjugaison de ces trois facteurs. L'avenir n'est jamais écrit de façon irréversible mais la seule alternative concevable deviendra : démocratie ou barbarie.

RÉSUMÉ

La démocratie est-elle le meilleur système de gouvernement concevable ? Cette opinion, largement répandue dans la seconde moitié du XX^e siècle, semble aujourd'hui battue en brèche. Les régimes autoritaires ne seraient-ils pas plus efficaces dans la poursuite de leurs objectifs à long terme ? Le climat d'hypercritique en régime libéral ne paralyse-t-il pas les ambitions politiques ? Malgré sa vulnérabilité apparente et en dépit de défauts indiscutables, la démocratie jouit néanmoins d'une plasticité qui lui confère une capacité supérieure d'adaptation aux tendances lourdes des sociétés modernes.

Jacques Rupnik

DÉMOCRATURE EN EUROPE DU CENTRE-EST : TRENTE ANS APRÈS 1989

Depuis la chute du régime communiste en 1989, le nouvel ordre politique en Europe du Centre-Est était inspiré par le projet libéral. Cela vaut d'abord sur le plan politique du fait de la transition puis de la consolidation démocratiques, avec des systèmes politiques fondés sur des élections libres, le constitutionnalisme et la séparation des pouvoirs. Cela vaut ensuite sur le plan économique, avec le développement d'une économie de marché intégrée dans celle de l'Union européenne et plus généralement ouverte au commerce international. Enfin, cela se fit, à des degrés divers, par une évolution vers des sociétés ouvertes caractérisées par une culture de tolérance favorable au pluralisme politique. Cette triple transformation créait les conditions pour une adhésion de ces pays à l'Union européenne, considérée alors comme un point de non-retour. La perspective européenne et le processus d'adhésion par la conditionnalité donnaient un ancrage externe à la transition puis à la consolidation de la démocratie. L'intégration dans l'Union était perçue, sinon comme la « fin de l'histoire », du moins comme un gage d'irréversibilité démocratique.

Le retournement

Aujourd'hui, l'Europe centrale fait son retour dans les perceptions occidentales, mais pour des raisons inverses de celles du début des années 1990. Ce n'est plus la « troisième vague » de démocratisation[1], mais

1. Samuel P. Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman (Okla.)-Londres, University of Oklahoma Press, 1991.

au contraire la régression autoritaire baptisée « démocratie illibérale » qui focalise l'attention. Trente ans après la chute du Mur (période plus longue que celle où ce dernier divisait la ville de Berlin et symbolisait le partage d'un pays et d'un continent), on érige dans l'Est du continent de nouveaux murs ou des clôtures avec barbelés. Alors que l'Europe centrale incarnait, avec la dissidence, le renouveau démocratique, on observe désormais la montée des nationalismes et la mise en œuvre de mesures visant à restreindre le rôle des ONG qui contestent certaines politiques des gouvernements en place. Après que le « retour en Europe » eut été proclamé et les réformes nécessaires pour adhérer à l'Union européenne adoptées, cette dernière est contestée et même comparée à la tutelle soviétique d'antan.

Les porteurs de cette régression, de cette très large remise en question

des « acquis » démocratiques de 1989 ne sont pas des communistes nostalgiques de l'ancien régime, mais parfois ceux-là mêmes qui avaient contribué aux changements démocratiques dans leur pays : Viktor Orbán, Premier ministre hongrois, fut à la fin des années 1980 le fondateur d'un mouvement dissident estudiantin ; Jarosław Kaczyński, le chef incontesté du parti Droit et justice (PiS) au pouvoir en Pologne, est issu du mouvement Solidarność et fut un conseiller de Lech Wałęsa. À Krynica, dans les Tatras polonais, ils préconisèrent ensemble, en octobre 2016, une « contre-révolution en Europe ». Les révolutions démocratiques de 1989 combinaient mobilisation et négociations. La « contre-révolution » n'advient pas sur les barricades, mais par des élections. Le Fidesz d'Orbán a gagné trois élections législatives consécutives en s'octroyant une majorité des deux tiers des sièges. Le PiS en Pologne a obtenu la majorité des sièges à la Diète en 2015 (de nouvelles élections auront lieu en octobre 2019). Les révolutions de 1989 furent suivies d'une récession économique brutale en raison de la « thérapie de choc » liée au passage à l'économie de marché. La « contre-révolution » se produisit dans un contexte de croissance économique et d'une (certes relative et inégale) amélioration du niveau de vie des populations[2]. Le mot d'ordre de 1989 était le « retour en Europe », avec pour objectif explicite de devenir membre de l'Union européenne et de « rattraper » la partie occidentale du continent. Aujourd'hui, les forces du national-populisme surfent sur la méfiance, voire la défiance envers Bruxelles, et développent un discours souverainiste sur « l'Europe des nations ».

2. Parmi les pays les plus pauvres d'Europe à la fin des années 1980, la Pologne a aujourd'hui un PIB par tête qui est équivalent à celui du Portugal et supérieur à celui de la Grèce.

Comment expliquer ce retournement ? Quels sont les traits principaux de la dérive autoritaire ? Et comment définir les régimes politiques dans l'Est du continent ?

Régression de la démocratie

Les pays du groupe de Visegrád (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) étaient considérés dans la « transitologie » – les études comparées des transitions à la démocratie – comme une réussite exemplaire que confirmaient, année après année, les évaluations d'instituts spécialisés dans la « veille » démocratique. Ces derniers constatent depuis près d'une décennie une érosion qui, dans certains cas, débouche sur une formidable régression. Longtemps considérée comme un « élève modèle » de la transition dans les rapports « Nations in Transit » de Freedom House, la Hongrie est désormais classée derrière la Roumanie, la Bulgarie et la Serbie parmi les pays d'Europe de l'Est ; la Pologne fait à peine mieux *(voir tableau ci-après)*[3]. Le rapport de la fondation Bertelsmann classe la Hongrie quarantième sur quarante et un pays d'Europe et de l'OCDE[4]. De même en ce qui concerne la corruption, évaluée par Transparency International, la Hongrie se place au niveau de ses voisins balkaniques. Pour Reporters sans frontières, c'est la liberté des médias qui est menacée et, selon son « World Press Freedom Index », la Hongrie sous Orbán se trouve à la soixante-treizième place dans le monde[5] et la Pologne à la cinquante-huitième, situation comparable en Europe à celle de la Serbie ou du Kosovo.

Au-delà des évaluations qui recourent à des indicateurs chiffrés (trop précis pour être vrais !), c'est leur tendance qui compte ainsi que les variations qu'elles suggèrent entre et au sein des régions autrefois appartenant au monde communiste. On peut relever trois trajectoires post-1989 qui, chacune très différemment, renvoient à la notion de démocrature ou de régime hybride. Il faut cependant distinguer – point essentiel pour comprendre les dynamiques politiques en cours – les situations où l'hybridité résulte d'une transition avortée ou inachevée d'un régime autoritaire vers la démocratie (Serbie, Ukraine) et, au contraire, celles où elle provient d'une « déconsolidation »[6] d'un système démocratique (Hongrie, Pologne).

3. « Nations in Transit 2018 », FreedomHouse.org.
4. *Transformation Index BTI 2018: Governance in International Comparison*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2018.
5. « Hungary », RSF.org.
6. Roberto Foa et Yascha Mounk, « The Democratic Disconnect », *Journal of Democracy*, vol. 27, n° 3, 2016, p. 5-17.

Évaluer la démocratie

Pays	*Note globale*[1]	*Indice de liberté*[2]	*Indice de durabilité*[3]	*Indice de perception de la corruption*[4]	*Indice de développement humain*[5]
Estonie	94	1	2	71	0,865
Slovénie	93	1	3,5	61	0,890
République tchèque	93	1	2,6	57	0,878
Lituanie	91	1	2,7	59	0,848
Slovaquie	89	1	2,9	50	0,845
Lettonie	87	2	2,6	58	0,830
Croatie	86	1,5	3,2	49	0,827
Pologne	85	1,5	2,1	60	0,855
Roumanie	84	2	3,6	48	0,802
Bulgarie	80	2	3,3	43	0,794
Serbie	73	2,5	4,1	41	0,776
Hongrie	72	2,5	3,4	45	0,836
Albanie	68	3	3,8	38	0,764
Monténégro	67	3	4	46	0,807
Géorgie	64	3	4,1	56	0,769
Ukraine	62	3	3,3	30	0,743
Moldavie	61	3	3,9	31	0,699
Macédoine	58	3,5	3,9	35	0,748
Bosnie-Herzégovine	55	4	3,7	38	0,750
Kosovo	52	3,5	3,8	39	n. d.

1. 0 = le moins libre ; 100 = le plus libre (Freedom House, 2018).
2. 1 = meilleur résultat ; 7 = pire résultat (*idem*).
3. 1 = meilleur résultat ; 7 = pire résultat (organisations de la société civile, 2017)
4. 100 = corruption très faible ; 0 = corruption très forte (Transparency International, 2017).
5. 0 = le moins développé ; 1 = le plus développé (Nations unies, 2016).

L'adhésion de pays d'Europe centrale à l'Union européenne en mai 2004 était considérée comme la « *success story* » d'une démocratisation réussie qui depuis une décennie environ connaît une régression « illibérale ». Dans les Balkans, à l'inverse, l'éclatement violent de la Yougoslavie

et la construction de nouveaux États-nations s'accompagnaient d'une poussée nationale-populiste (l'« union sacrée » de la nation dans l'adversité peu propice au pluralisme politique) favorisant l'émergence de régimes autoritaires. Certains de ces pays (Macédoine, Albanie et Serbie post-Milošević) connaissent une lente et incertaine évolution vers le pluralisme, même si l'institutionnalisation de ce dernier et l'État de droit restent très rudimentaires. D'où le caractère hybride des régimes en question.

Les pays d'Europe de l'Est post-soviétique représentent une troisième aire géographique, qui comporte deux variantes distinctes. D'une part, des régimes autoritaires durs (la Biélorussie d'Alexandre Loukachenko, surnommé autrefois le « dernier dictateur d'Europe », le Kazakhstan de Noursoultan Nazarbaïev, « mélange soviétique et mafieux »[7], l'Azerbaïdjan et son régime dynastique fondé sur le clan Aliev, ou le Tadjikistan d'Emomali Rahmon, au pouvoir depuis plus d'un quart de siècle, caractérisé par un culte de la personnalité qui n'a rien à envier à celui de la Corée du Nord). D'autre part, des régimes semi-autoritaires post-communistes, dans le Caucase (Géorgie en 2003, Arménie en 2018) ou en Ukraine (2004 et 2016), qui ont connu des processus de démocratisation enclenchés par les « révolutions de couleur ». Interrogé sur la différence entre les révolutions de couleur à Kiev et celle de 1989 à Prague, Václav Havel répondait : « Les "révolutions de velours" de 1989 étaient des révolutions contre le communisme. Les "révolutions de couleur" sont des révolutions contre le post-communisme, un mélange de régime autoritaire et de capitalisme mafieux[8]. »

Le terme « démocrature », issu de la contraction de « démocratie » et « dictature », souligne bien la dualité d'un pouvoir qui cherche à combiner des éléments des deux types de régime. Mais le terme est le plus souvent employé pour suggérer que la démocratie n'est invoquée que comme habillage d'un pouvoir confisqué[9]. L'idée que la démocratie peut devenir une façade où prévaut la manipulation médiatique du « système » (« la tolérance répressive », selon Herbert Marcuse[10]) remonte aux années 1960. Cependant, l'idée d'un leurre, d'une manipulation visant à obtenir

7. Bakhytjan Toregojina, opposante au régime, citée par Benoît Vitkine, « Le système Nazarbaïev, main d'or et poigne de fer à Astana », *Le Monde*, 6 décembre 2014.

8. « Václav Havel : "Il est nécessaire de poser des questions dérangeantes à M. Poutine" » (entretien avec Jacques Rupnik), *Le Monde*, 24 février 2005.

9. Le premier à employer le terme fut sans doute l'écrivain suédois Vilhelm Moberg dans un article au titre provocateur « La Suède, une démocrature ? », publié par *Dagens Nyheter* le 14 décembre 1965.

10. *L'Homme unidimensionnel* (1954), trad. fr. Monique Wittig revue par l'auteur, Paris, Minuit, 1968.

l'acquiescement de la « majorité silencieuse » dans les démocraties occidentales n'a, bien entendu, pas de lien avec la Russie de Poutine ou les régimes qui prévalent dans l'espace post-soviétique. La problématique des pays d'Europe centrale membres de l'Union européenne nécessite de dépasser ces deux cas de figure, tout en conservant la distinction entre « démocratie formelle » et « démocratie substantielle »[11].

Dans la même veine, Steven Levitsky et Lucan Way proposent un autre concept, celui de « *competitive authoritarianism* », ou « autoritarisme concurrentiel »[12], qui nous semble pertinent pour décrire l'évolution de certains régimes politiques en Europe. Il s'agit de régimes où il existe, certes, une concurrence politique dans la compétition électorale, qui est toutefois faussée dans la mesure où le parti qui détient le pouvoir utilise tous les leviers dont il dispose (exécutif, législatif, policier, médiatique) pour préserver ce pouvoir, c'est-à-dire pour empêcher l'opposition d'accéder à la sphère publique.

La Hongrie de Viktor Orbán et la Pologne de Jarosław Kaczyński représentent deux cas emblématiques de la régression de la démocratie, même si d'autres pays de la région sont concernés. Faire « Budapest à Varsovie », telle était l'ambition affichée du PiS en Pologne en 2015, et le « modèle » hongrois fut appliqué assez fidèlement. Quels en sont les traits principaux ?

La « démocratie illibérale »

Arrivé au pouvoir au printemps 2010 en obtenant la moitié des suffrages exprimés, ce qui lui donna une majorité constitutionnelle des deux tiers au Parlement, Orbán mit en œuvre avec une étonnante rapidité « une tornade législative », comme il le dit lui-même, une série de mesures législatives compromettant la séparation des pouvoirs ainsi que l'indépendance de la Cour constitutionnelle et du système judiciaire. Le même procédé fut appliqué en Pologne par le PiS qui, dès sa prise de pouvoir, adopta des dispositions législatives relatives à la nomination des juges constitutionnels et au contrôle des médias. Interrogé en octobre 2018, l'ancien président du Tribunal constitutionnel Andrzej Rzepliński déclarait que son successeur, nommé par le PiS en 2016, n'avait « aucune

11. Mary Kaldor et Ivan Vejvoda, « Democratization in Central and East European Countries », *International Affairs*, vol. 73, n° 1, p. 59-82.

12. *Competitive Authoritarianism : Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

compétence » pour exercer cette fonction et n'était que l'instrument du gouvernement, qui depuis sa nomination a mis en place un « processus de démolition de l'État de droit »[13]. Au-delà du cas du Tribunal constitutionnel, c'est surtout une loi de 2017 sur la nomination par le pouvoir des juges à la Cour suprême qui est en cause.

Ces propos font écho à ceux d'un ancien président de la Cour constitutionnelle hongroise, András Sólyom, qui affirmait en mars 2011 que « l'État de droit a cessé d'exister en Hongrie[14] ». Cette déclaration faisait suite à un amendement constitutionnel autorisant une majorité des deux tiers du Parlement à invalider ou à modifier une décision antérieure de la Cour constitutionnelle. En Pologne – c'est une différence importante avec la Hongrie –, le PiS ne dispose pas d'une majorité permettant de modifier la Constitution ; il se contente donc de contourner la loi fondamentale. Selon Jarosław Kurski, rédacteur en chef du quotidien libéral *Gazeta*, « le Parlement est devenu un instrument à faire voter des lois qui ne sont pas constitutionnelles, sans débats et sans concertation[15] ».

En Hongrie comme en Pologne, ces remises en cause des fondements de l'État de droit furent accompagnées d'atteintes à l'indépendance des médias. La cible privilégiée, en Pologne, c'est l'audiovisuel public (plus de deux cents journalistes furent congédiés). Il en fut de même en Hongrie, où un conseil responsable de veiller à leur « objectivité » fut nommé par le gouvernement[16]. La référence pour l'audiovisuel public hongrois semble être moins la BBC que le modèle chinois… Enfin, le troisième élément, c'est la fin de la neutralité de l'administration publique, où la loyauté politique prime sur la compétence.

Le résultat de cette reprise en main par le parti au pouvoir fut qualifié par la juriste Kim Lane Scheppele de « *Frankenstate* » (« État Frankenstein »)[17],

13. Entretien avec l'auteur, Varsovie, 19 octobre 2018.

14. « Ex-President Urges Successor to Veto Constitutional Changes », MTI, 11 mars 2013.

15. Il ajoute : « Les lois sont votées souvent la nuit, l'opposition n'a rien à dire, on éteint même les micros lorsque les députés de l'opposition s'expriment ou on les punit en leur infligeant des amendes » (intervention lors du colloque « Les démocraties illibérales en Europe », qui s'est tenu à l'Assemblée nationale le 13 septembre 2018).

16. En 2010, une délégation de l'ORTT, l'instance de régulation de l'audiovisuel en Hongrie, s'est rendue en Chine, où les deux parties exprimèrent leur accord pour développer une collaboration dans ce domaine. Selon l'agence de presse hongroise MTI, « la délégation hongroise a demandé à son homologue chinois les documents concernant la diffusion télévisuelle et les détails de sa politique de programmation » (« Tirts Tamás Pekingben a magyar-kínai médiakapcsolatokról », HirExtra.hu, 18 avril 2010).

17. Intervention lors de la conférence annuelle du Council for European Studies, qui s'est tenue à l'IEP de Paris le 7 juillet 2015.

combinant les pires pratiques qui puissent exister dans tous les domaines de la gouvernance.

L'ensemble de ces atteintes à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance des médias se fait au nom d'une certaine idée de la démocratie. C'est ce que dit Viktor Orbán dans son discours de 2014 sur la « démocratie illibérale » : « Nous devons affirmer que la démocratie n'est pas nécessairement libérale. Ce n'est pas parce que quelque chose n'est pas libéral que ce n'est pas de la démocratie[18]. » Dans cette optique, la démocratie est basée sur la souveraineté du peuple, incarnée par un gouvernement issu du parti majoritaire et que rien ne doit entraver : ni les contraintes constitutionnelles ni les contraintes institutionnelles. D'où la remise en cause du rôle d'instances présumées politiquement « neutres » (cour constitutionnelle, banque centrale, cour des comptes, etc.) et plus généralement de ce que Kaczyński appela « l'impossibilisme légal ». Le pouvoir élu ne peut être contraint par un pouvoir non élu. Un député du PiS, figure de l'opposition catholique sous le communisme et père de l'actuel Premier ministre, Mateusz Morawiecki, fut applaudi à la Diète lorsqu'il a déclaré que « la volonté de la nation était au-dessus de la loi ». Entre la « volonté de la nation » selon Carl Schmitt et la « volonté générale » selon Rousseau, on a là les ingrédients essentiels de ce qui est censé justifier les atteintes à la séparation des pouvoirs et sa confiscation par l'exécutif – plus précisément, par le PiS en Pologne et le Fidesz en Hongrie ainsi que par leurs leaders respectifs. C'est en cela que ces cas de figure se rattachent à la problématique plus générale du défi populiste dans les démocraties libérales.

Un élément important pour comprendre les succès électoraux de partis nationaux-populistes, c'est la résonance de leurs thèmes de prédilection au sein des sociétés de l'Est du continent, dans un contexte de désenchantement de la démocratie. Certes, pour la majorité des pays de la région, la démocratie reste « le meilleur des régimes politiques », mais le degré d'identification reste faible. Une enquête parue pour le vingtième anniversaire de 1989 indiquait qu'un tiers seulement des citoyens pensent avoir plus d'influence sur leur gouvernement qu'avant 1989 et que la moitié ne voyait aucun changement[19]. En 2019, seule une minorité (20 % des Hongrois et un tiers des Roumains) est satisfaite

18. « Full Text of Viktor Orbán's Speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014 », BudapestBeacon.com, 29 juillet 2014.

19. New Europe Barometer, cité par Richard Rose, *Understanding Post-Communist Transformation : A Bottom Up Approach*, Londres, Routledge, 2009, p. 101.

du fonctionnement de la démocratie[20]. D'où, sans doute, un regard favorable sur des formes « dépassant » la démocratie représentative. Un « gouvernement d'experts » a les faveurs de 80 % des personnes interrogées dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne (92 % des Tchèques et des Slovaques, 86 % des Hongrois) contre plus de la moitié dans l'Ouest du continent. Mais surtout un attrait plus préoccupant est exercé par l'idée d'un « homme fort » à la tête du pays (46 % dans l'Est contre 27 % dans l'Ouest, avec une majorité en Roumanie, en Bulgarie et même en République tchèque).

Si l'on prend en considération la confiance extrêmement faible dans les institutions de la démocratie parlementaire et dans les élites politiques (jugées corrompues et inefficaces), on voit émerger une assise dans la société pour un pouvoir fort qui ne se laisse pas contraindre par les contre-pouvoirs de l'État de droit.

À côté du désenchantement de la démocratie, le second ressort de la dérive « illibérale » ou autoritaire est le nationalisme. L'alter ego de la souveraineté du peuple, c'est la souveraineté nationale, que le pouvoir fort doit protéger tant face aux ingérences de l'Union européenne que face à la vague migratoire. Cette dernière a permis à Viktor Orbán en Hongrie, Jarosław Kaczyński en Pologne, Robert Fico en Slovaquie ou Andrej Babiš en République tchèque de s'ériger en défenseurs de la nation face à ces nouvelles menaces (les migrants du Moyen-Orient d'une part, l'Union européenne et sa politique de répartition des réfugiés par quotas d'autre part).

Dans l'ouvrage classique pour comprendre le nationalisme, *Misère des petits États d'Europe de l'Est* (1946), le penseur politique hongrois István Bibó considère que la démocratie est menacée et que « le fascisme existe en germe partout où, à la suite d'un cataclysme ou d'une illusion, la cause de la nation se sépare de celle de la liberté, où une secousse historique quelconque engendre la crainte convulsionnaire de voir la liberté menacer la cause de la nation[21] ». La démocratie en Europe centrale doit par conséquent éviter d'avoir à faire le choix entre la liberté individuelle et la liberté collective. La situation créée par la vague migratoire sans précédent que l'Europe a connue en 2015 a favorisé une présentation en ces termes par les élites politiques d'Europe centrale : la nation (son identité, sa culture) est « menacée » par la liberté de mouvement dans

20. Pour une enquête transeuropéenne qui présente les données sur l'Europe du Centre et de l'Est, cf. Dominique Reynié (dir.), *Où va la démocratie ?*, Paris, Plon, 2017, p. 127-141.

21. Trad. fr. Georges Kassai, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 115.

une Europe sans frontières. La crise migratoire fut un catalyseur et non la cause de la dérive nationale-populiste en Europe centrale.

Dans un contexte marqué par le déclin démographique dans toute la région, les dirigeants politiques comme les médias des pays du groupe de Visegrád ont reproduit des variations d'un discours anxiogène sur la poussée migratoire présentée comme une « invasion », celle de migrants musulmans empruntant la voie ottomane par la Turquie et les Balkans pour atteindre le cœur de l'Europe. Menace pour la sécurité, et même « risque d'épidémie », selon Kaczyński.

L'exploitation de la vague migratoire s'avéra payante électoralement. Orbán était en perte de vitesse dans les sondages au printemps 2015, avant d'opérer un redressement spectaculaire à partir de l'été. Le référendum sur l'immigration, le 2 octobre 2016, devait être un plébiscite[22]. Le PiS aurait peut-être gagné les élections polonaises en octobre 2015, mais certainement pas en obtenant une majorité absolue. Robert Fico, en Slovaquie, a aussi voulu transformer la posture anti-immigré en victoire électorale, mais n'avait pas anticipé qu'il serait sur ce terrain débordé sur sa droite[23] Le groupe de Visegrád s'est trouvé uni le 4 septembre 2015 dans le refus catégorique de la répartition des migrants par quotas selon une proposition de la Commission européenne.

Deux éléments sont essentiels pour comprendre la spécificité de l'approche centre-européenne de la question migratoire. Le premier est une conception ethnoculturelle de la nation, empruntée au modèle allemand du XIXe siècle (la nation se construit autour d'une langue, d'une culture, et souvent d'une filiation religieuse). Ce modèle de la nation culturelle a été transposé plan européen : la clôture à la frontière avec la Serbie fait de la Hongrie un « rempart de la civilisation européenne ».

Le second élément est lié au fait que, depuis la Seconde Guerre mondiale, les nations du Centre-Est européen sont devenues homogènes ; elles n'ont pas connu, du temps de la guerre froide ni depuis, les migrations en provenance du Sud de la Méditerranée. Elles n'ont pas le « complexe postcolonial » des Occidentaux et considèrent leur modèle de « société multiculturelle » comme un « échec complet » (selon Angela Merkel au Congrès de l'Union chrétienne-démocrate en décembre 2010). Le

22. Certes, le rejet de l'immigration fut approuvé à une écrasante majorité, mais le quorum de 50 % de participation n'était pas atteint, ce qui a provoqué son invalidation.

23. « Je n'accepterai jamais un seul immigrant musulman sous un système de quotas », a affirmé le Premier ministre slovaque qui a pris la présidence de l'Union européenne le 1er juillet 2016 (cité par Henry Foy, « Anti-Migrant Rhetoric Dominates Slovakia Vote », *Financial Times*, 4 mars 2016).

nationalisme et l'opposition au multiculturalisme fournissent le ciment idéologique de la dérive antilibérale en Europe centrale.

Le concept et le contexte

La régression de la démocratie chez les nouveaux membres de l'Union européenne a les spécificités que nous avons évoquées, et il serait facile de conclure à un retour trente ans après d'une division Est-Ouest de l'Europe au sujet de la démocratie : démocratie libérale en Europe occidentale, dictatures ou régimes autoritaires à l'est du continent (la Russie de Poutine[24] ou la Turquie d'Erdoğan), avec la dérive vers la « démocrature » faisant pencher l'Europe centrale de nouveau vers l'est. La question de la démocratie est aussi un enjeu géopolitique.

Ce serait une lecture tentante et pourtant erronée. La poussée des populismes nationalistes et la tentation autoritaire sont un phénomène transeuropéen et même international. Avec le Brexit et l'élection de Donald Trump, deux piliers de la démocratie libérale occidentale vacillent, et les néo-autoritaires d'Europe centrale y ont vu une légitimation de leur démarche. Trump à Varsovie salue le gouvernement polonais comme « rempart de la civilisation occidentale », tandis qu'Orbán se rend au Brésil à l'investiture d'un président d'extrême droite. Matteo Salvini, l'homme fort de l'Italie aujourd'hui, affiche des liens étroits avec Orbán en Hongrie comme avec le PiS en Pologne. C'est ensemble qu'ils ont préparé les élections européennes de mai 2019 pour affronter les « libéraux progressistes ». Autrement dit, les régimes « illibéraux » de l'Est sont-ils une anomalie, une poussée de fièvre passagère, ou annoncent-ils la nouvelle « normalité » de la « post-démocratie »[25] européenne ?

Un double constat s'impose. Dans les années 1990, le concept de « démocrature » pouvait s'appliquer à des transitions post-communistes vers une autre forme d'autoritarisme : la Serbie de Slobodan Milošević, la Croatie de Franjo Tuđman, la Slovaquie de Vladimír Mečiar ou l'Ukraine de Leonid Koutchma. Tous ces pays se trouvaient en périphérie de l'Union européenne et ont depuis, à des rythmes et des degrés divers, évolué vers un régime plus démocratique. Le concept, de par sa nature hybride, n'est donc pas figé et permet une sortie « par le haut ».

---

24. Pierre Hassner avait très tôt identifié le lien entre la transition à rebours, la dérive autocratique du régime russe et ses ambitions géopolitiques (« Russia's Transition to Autocracy », *Journal of Democracy*, vol. 19, n° 2, 2008, p. 5-15).

25. Colin Crouch, *Post-Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2004.

À l'inverse, le glissement vers l'autoritarisme observé dans certains pays d'Europe centrale membres l'Union européenne constitue une régression par rapport à la démocratie libérale développée après 1989. Il s'agit d'une situation inédite qui pose deux questions importantes pour la dynamique à venir : les sociétés de ces pays ont-elles, au cours des deux premières décennies, accumulé suffisamment d'« anticorps » pour résister et fixer des bornes à la régression autoritaire ? Ce semble être le cas en Pologne mais, comme souvent dans l'histoire, il paraît difficile de généraliser à partir du cas polonais. Enfin, la question essentielle reste la suivante : dans quelle mesure la remise en cause de l'État de droit et de la liberté des médias, en un mot la « démocratie illibérale » qui s'installe au sein de l'Union européenne, représente-t-elle une menace pour les fondements mêmes de cette dernière ? Ou, au contraire, l'appartenance des pays d'Europe centrale à l'Union constitue-t-elle une politique d'assurance, un cadre, une limite permettant de contenir la dérive illibérale ?

RÉSUMÉ

L'Europe centrale fait son retour dans les perceptions occidentales, pour des raisons inverses cependant de celles de 1989. Ce n'est plus la démocratisation mais, au contraire, la régression autoritaire baptisée « démocratie illibérale » qui focalise l'attention. Trente ans après la chute du mur de Berlin, on oppose société démocratique et société ouverte. Comment expliquer ce retournement ? Quels en sont les traits principaux et comment définir ces régimes hybrides qui s'éloignent de la démocratie libérale sans sombrer dans la dictature ?

Anne-Clémentine Larroque

LES PRINTEMPS ARABES : UN ESPOIR POUR LA DÉMOCRATURE ?

3 juillet 2013, le général Abdel Fattah al-Sissi s'arroge le pouvoir suprême au nom du peuple égyptien. L'écrasante vindicte populaire anti-Morsi lui sert à plébisciter le coup d'État. À l'époque, le monde occidental crie au soulagement. Commentateurs et responsables politiques se félicitent de la destitution de l'islamiste Mohamed Morsi, élu démocratiquement un an plus tôt. La présence au Caire de plus de trente millions de citoyens égyptiens venus de tout le pays, adossée à la peur du « péril » islamiste, justifie cette position. Une démocrature militaire serait moins effrayante qu'une démocratie islamiste. Et pourtant. Cinq ans plus tard, les dégâts sont considérables. En mars 2018, Abdel Fattah al-Sissi est réélu[1] avec 97,1 % des suffrages exprimés après avoir réprimé et enfermé tous les candidats de l'opposition, ou presque. Jamais l'Égypte n'a connu pire censure et atteinte aux libertés fondamentales, y compris sous le règne d'Hosni Moubarak.

À l'inverse, à quelques centaines de kilomètres à l'ouest, la Tunisie vit une transition politique d'exception. Nain démographique et territorial d'Afrique du Nord, cet ancien protectorat français demeure le seul emblème issu des printemps arabes offrant un modèle tangible de démocratisation.

Entre démocratie tunisienne et démocrature égyptienne se présente l'alternative marocaine. Ni démocratie ni complète autocratie, la monarchie chérifienne a opté pour une voie médiane de transition en direction, peut-être, d'une future monarchie parlementaire.

1. Il avait été élu en mai 2014 avec 96,9 % des voix.

Ainsi, la transition démocratique n'aura été effective que dans les pays où des élections libres ont pu être mises en place : en Tunisie, en Égypte et au Maroc. Mais les printemps arabes n'ont pas généré partout le modèle démocratique. Bien au contraire, ils ont révélé la faillite institutionnelle et communautaire des États syrien, libyen et yéménite. Ils ont conforté les régimes autocratiques ou dérivés dans le Golfe en Arabie saoudite, à Bahreïn, en Jordanie comme en Algérie.

Depuis la fin de la guerre froide, le modèle de la démocratie libérale aurait été mondialement adoubé ; naître dictature et devenir démocratie libérale serait le destin à suivre. En 2011, l'itinéraire est tracé, après l'Amérique latine dans les années 1980, les anciens pays soviétiques dans les années 1990, vient enfin le tour du monde arabe. Mais, manifestement, révolution n'implique pas nécessairement démocratisation. Ces printemps arabes ont même confirmé dans une large mesure les régimes autoritaires. Néanmoins, malgré le poids de l'héritage régional et la résistance du modèle autoritaire, la Tunisie fait figure d'exception. Elle laisse à penser que la démocratie n'a pas dit son dernier mot et que le processus reste en cours.

L'avènement d'une cosmétique démocratique

2011 : un bouleversement politique irréversible pour le monde arabe

Les printemps arabes sont issus de la demande simultanée des jeunesses libérales de réformer en profondeur l'appareil socio-économique et politique de leur pays. De l'antique Égypte au royaume de Bahreïn, créé en 1971, l'antériorité des constructions étatiques et nationales diffère nettement d'un pays à l'autre. Cependant, en 2011, les peuples arabes ont un point commun : ils ne sont pas libres et souhaitent reprendre la maîtrise de leur destin. Ainsi, en janvier 2011, de Tunis à Deraa, du Caire à Sanaa, une même promesse est lancée : « Le peuple veut la chute du régime », autrement dit de l'autoritarisme. S'il y eut autant de « printemps » que de pays arabes en révolutions, tous ont porté d'une même voix l'espoir d'un changement profond.

La période révolutionnaire débute le 10 décembre 2010, quand un jeune marchand de fruits ambulant s'immole dans la banlieue de Tunis. Ses précaires conditions de travail l'ont fait passer à l'acte. L'embrasement est collectif. La corruption, le chômage, l'impossible ascension sociale, constituent le cœur de la révolte. Dès lors et jusqu'à l'été 2011, le processus aboutit à trois situations politiques et sociales successives. Il est enseveli sous la répression des timides mouvements de contestation en Arabie

saoudite, à Bahreïn, en Jordanie ou en Algérie. Il fait exploser les rivalités communautaires dans les États où la cohésion sociale n'est que façade : au Yémen, en Syrie et en Libye. Enfin, il mène à une transition démocratique providentielle et islamiste en Tunisie, en Égypte et au Maroc.

Ce mouvement historique et multiforme est rapidement nommé « Printemps arabe » par analogie à celui de 1848. Ce dernier correspond pourtant à un tout autre contexte. Moment clé de l'émancipation des nations européennes en formation, il réunit des sociétés bouleversées par le capitalisme industriel. Or en 2011, à l'exception de la Libye, l'identité nationale est déjà élaborée, y compris dans les jeunes pétromonarchies du Golfe. Aussi, le monde arabe n'est pas déconnecté du système libéral mondialisé. Grâce à l'exploitation des énergies fossiles, il fut même à l'origine de son financement au bénéfice exclusif de ses dirigeants. En effet, le népotisme et la prédation des dictateurs des familles Ben Ali ou Moubarak, par exemple, empêchent un développement profitable au plus grand nombre. Autre distinction manifeste avec 1848, le contexte de l'interconnexion des peuples. Malgré la censure des régimes autoritaires, la révolution numérique répandue dans le monde arabe a donné des outils nouveaux aux révolutionnaires, galvanisés et encouragés par un autre mouvement social issu des sociétés occidentales : les *Indignados*. À la suite des jeunesses arabes, ces derniers placent l'égalité, la liberté et la justice sociale au centre de leur discours. Ainsi, les révolutions arabes s'inscrivent-elles dans un contexte mondial économique, politique et social très éloigné de celui de 1848. L'enjeu de départ n'est pas un combat pour l'affirmation de l'identité nationale mais bien une lutte pour le développement et la justice sociale.

De fait, si l'on donne écho à ces événements, 2011 incarne une charnière historique sans précédent : un nouvel espace de parole et de réflexion ouvert de manière irréversible et collective. Ces transformations ont d'ailleurs eu un impact dans les sociétés où le jasmin révolutionnaire n'a émis que de faibles effluves – à Oman, à Bahreïn ou en Jordanie. L'une des figures des Frères musulmans en Jordanie, Zaki Bani Irsheid, a décrit ce moment très spécial pour la population du pays : « Ce mouvement spontané a littéralement transformé nos manières de penser. En 2011, tous les Jordaniens étaient accrochés à leur poste de télévision pour suivre les événements en Égypte et en Tunisie. C'est un tournant historique pour les régimes en place comme pour toutes les organisations politiques[2]. » Il rappelle à juste titre que l'esprit des contestations de 2011

2. Entretien avec l'auteure, Amman, octobre 2018.

n'est pas mort pour autant et qu'une prochaine révolution viendra. Pour la première fois dans l'histoire du monde arabe, les jeunesses populaires ont déstabilisé collectivement et durablement les régimes autoritaires au point d'imposer, à défaut d'une démocratisation globale, de nouvelles pratiques politiques.

Pratiques démocratiques plus que démocratisation

À la seule condition qu'elles soient libres, la tenue d'élections demeure l'acte de naissance de la transition démocratique. Actuellement, les élections locales et nationales en Tunisie font figure d'exception, tout comme les élections législatives au Maroc. Partout ailleurs, elles sont contrôlées ou affichent seulement des apparences de pluralisme.

En 2011, la transformation des appareils politiques autoritaires égyptien et tunisien naît des révoltes de jeunesses libérales politisées et de plus en plus nombreuses. Les résultats sont immédiats ; les dictateurs de ces pays fuient ou démissionnent et des élections au suffrage universel sont organisées la même année. Au Maroc, le Mouvement du 20-Février incarne la même colère sociale. Mohammed VI comprend rapidement que la sortie de crise se négociera en concédant une nouvelle constitution dont le premier principe fixe l'orientation : « Fidèle à son choix irréversible de construire un État de droit démocratique, le royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un État moderne. » Désormais, « le pouvoir exécutif viendra du peuple », le Premier ministre est désigné parmi la formation politique majoritaire aux élections parlementaires et non plus par le roi. Cette concession est un tournant : elle donne une légitimité populaire aux élections jusque-là sans contenu.

En un an, les élections démocratiques sont mises en place dans les trois pays. Elles sont suivies dans le monde entier et leur déroulement respecte toutes les règles imposées par les commissions électorales. Elles aboutissent à l'intégration politique des partis islamistes dérivés des Frères musulmans, revenus de dissidence et admis légalement par les urnes. Le système démocratique a donné une légitimité à l'islamisme politique.

Cependant, la culture démocratique n'est pas encore acquise car la pratique électorale ne suffit pas à l'instaurer. En Égypte, les islamistes s'imposent à tous les échelons et remportent les élections législatives de janvier 2012 puis la présidentielle en juin. Mais leur inexpérience du pouvoir et leur absence de vision stratégique leur coûtent leur légitimité : ils sont renversés en juillet 2013. À l'inverse, les partis islamistes obtiennent durablement la majorité parlementaire en Tunisie et au Maroc : sans

jamais gouverner, Ennahdha est devenue la première force politique tunisienne, tandis que le Parti de la justice et du développement est à la tête du gouvernement marocain depuis 2011.

Outre ces différences dans l'exercice du pouvoir, les islamistes ont omis deux chantiers indispensables à la pérennité de la transition démocratique : constituer une société civile viable et mettre en place des réformes économiques et sociales. Seule la Tunisie peut compter sur l'assise de syndicats, dont l'action a marqué significativement sa transition politique. Mais, économiquement, les manquements demeurent sans équivoque, et le déficit de développement est avéré dans tout le monde arabe.

En janvier 2018, les manifestations violentes reprennent dans toute la Tunisie, le slogan de 2011 « Liberté et dignité » est relancé. Aujourd'hui, les conditions sociales ne permettent pas de vivre avec dignité. Le chômage avoisine toujours les 15 % et la loi de finances ne favorise aucunement les travailleurs précaires. Au Maroc, le Rif, région la moins développée économiquement, catalyse les insuffisances d'un système social figé. Les répressions policières très violentes du mouvement des jeunes Rifains Hirak démontrent que le royaume peine à répondre aux doléances du peuple. L'association manquée du développement et de la transition démocratique démontre donc les lacunes importantes du processus engagé en 2011 dans les pays ouverts comme dans les pays fermés.

De même, le combat pour l'égalité homme-femme piétine malgré les avancées notables dans la sphère politique. La présentation de femmes salafistes aux élections législatives en Égypte et la présence d'élues islamistes en Tunisie et au Maroc l'attestent. Mais les discriminations restent omniprésentes ; le lynchage de femmes non voilées pendant le Ramadan au Maroc ne peut qu'accréditer ce constat.

Les printemps arabes ont donc concrétisé des pratiques démocratiques sans pour autant générer de culture démocratique véritable. Ils ont ouvert un nouvel espace de parole visible ou invisible que les régimes autoritaires tentent de juguler par différents moyens.

Entre héritage et modernité de l'autoritarisme arabe

Une conception arabo-musulmane de l'autorité

Faire tomber les têtes des dirigeants tunisien et égyptien à onze jours d'intervalle en janvier 2011 a permis d'adresser un signal fort à l'ensemble des monarques et dictateurs du monde arabe. Après Zine el-Abidine Ben Ali et Hosni Moubarak, la chute est désormais envisageable. Qu'elle soit

dynastique ou élective, aucune monarchie de la région n'est dotée de la forme parlementaire. Le pouvoir demeure centralisé. La création de régimes autoritaires s'est imposée à la suite de l'effondrement de l'Empire ottoman en 1920. Ils ont été encouragés par les Anglais, les Américains et les Français au moment où les ressources pétrolières deviennent *l'or noir*. De plus, l'organisation tribale des sociétés arabes justifie l'émergence d'un pouvoir fort inscrit sur la durée. Ainsi, deux formes principales de régimes autoritaires investissent le champ politique : les monarchies et les républiques. Parallèlement, le monde arabe s'est vu proposer deux nouvelles offres idéologiques : le panislamisme hérité des réformistes de la salafiyya du XIX^e^ siècle et le panarabisme, mouvement socialiste et laïque, structuré après 1945. Sous l'égide du président égyptien Gamal Abdel Nasser et des partis baasistes, les panarabistes ont dépassé les

islamistes en promouvant finalement un puissant nationalisme. Le mouvement panarabe a donc permis de confirmer les chefs dans leur position pro-américaine ou pro-soviétique. À partir de 1991, la démocratie libérale devient le modèle à suivre. Il faut mettre en scène l'ouverture d'une manière ou d'une autre. L'année suivante, le roi saoudien crée une assemblée consultative de soixante membres, sans aucun pouvoir réel.

L'ouverture à des processus électoraux plus crédibles s'agence au milieu des années 2000. En Égypte, Hosni Moubarak fait ouvrir l'élection présidentielle au suffrage universel tout en continuant d'interdire les partis jugés dangereux pour le régime. Au même moment, le roi saoudien élargit l'assemblée consultative à cent cinquante membres et la Syrie de Bachar al-Assad organise ses dernières élections parlementaires en 2007. Manifestement, l'ouverture doit être mise en scène. Si elle n'altère en rien l'exercice du pouvoir autoritaire, elle concède simplement aux partis d'opposition un semblant de réalité.

Les partis socialistes étaient les ennemis des pouvoirs centraux jusque dans les années 1980 ; les partis islamistes les remplacent et s'exilent dans les années 1990. Cependant, dès les années 1950, la confrérie des Frères musulmans est prise au sérieux par Gamel Abdel Nasser, qui la réprime sévèrement. L'ensemble des dictatures républicaines a suivi l'exemple nassérien. Par ailleurs, l'astuce des monarchies saoudienne et marocaine pour contrecarrer les percées islamistes est de doter la personne royale de statuts religieux sacrés renforçant son autorité. Le monarque marocain est officiellement « commandeur des croyants » à partir de 1962 tandis que le roi saoudien devient « serviteur des lieux saints de l'islam » (La Mecque et Médine) en 1986. Ces statuts assoient leur légitimité : ils sont les descendants directs du prophète Muhammad. Par ailleurs, la

résistance autoritaire se mélange au respect de la tradition dynastique dans tout le Moyen-Orient comme au Maghreb. L'utilisation du conservatisme religieux demeure un bon outil pour maîtriser les revendications d'émancipation, et l'autoritarisme se justifie aussi par le respect des règles fondamentalistes, en Arabie saoudite notamment. Depuis la chute de l'Empire ottoman, la réactivation d'une mythologie califale comme âge d'or des premières dynasties arabo-musulmanes permet de justifier la légitimité autoritaire de certains dirigeants – l'Organisation de l'État islamique ayant poussé à l'extrême cet aspect. La tradition organisationnelle des sultanats et émirats a perduré aux Émirats arabes unis, à Bahreïn, au Qatar. Les émirs s'appuient sur l'héritage symbolique pour exercer leur autorité. Avec un bémol cependant pour le sultanat d'Oman, qui s'est transformé en pays vitrine de l'ouverture et de la tolérance sociale dans l'ensemble du Moyen-Orient.

L'ouverture à la modernité est devenue l'outil de communication de l'autorité. La lutte contre le terrorisme et l'adhésion aux principes des droits de l'homme demeurent les marqueurs symboliques d'une modernisation des régimes autoritaires arabes.

La portée du nouveau modèle saoudien : l'autocratie moderne

Si l'Arabie saoudite n'a pas succombé aux révolutions arabes, elle vit depuis 2015 une véritable révolution de palais. En 2011, le roi Salman avait clairement maté les embryons de contestations populaires survenus dans le pays et à Bahreïn, ce micro-État satellite des Saoudiens. La dénonciation contestataire du chômage très élevé et de l'invisibilité des femmes dans la société saoudienne a conduit la monarchie à changer de stratégie progressivement. Le fils de Salman, Mohammed ben Salman, dit MBS, devenu prince héritier le 21 juin 2017, a consolidé son pouvoir personnel, tout en ayant lancé en 2016 un plan de modernisation économique et social nommé « Vision 2030 ». En évinçant son cousin, l'héritier légitime, MBS et son père ont renforcé la monarchie héréditaire au mépris de la traditionnelle monarchie élective et du très conservateur clergé wahhabite. La rhétorique du pouvoir de MBS tranche complètement avec la tradition, il confisque toute l'autorité mais permet aux femmes de conduire et aux jeunes hommes d'organiser des concerts et d'aller au cinéma. Son objectif est de gérer au mieux les contestations des 30 ou 40 % de jeunes touchés par le chômage et de sortir au plus vite de la dépendance de la rente pétrolière. Pour ce faire, il faut contenter les jeunes et les partenaires étrangers. MBS octroie donc de nouveaux droits et en spolie d'autres. À cet égard, l'assassinat présumé du

journaliste Jamal Khashoggi à l'ambassade saoudienne de Turquie, le 2 octobre 2018, lui vaut juste un blâme de la part de la communauté internationale. Promoteur de la démocratie, le journaliste saoudien a soutenu les printemps arabes et s'est exilé aux États-Unis juste après l'intronisation de MBS. Très critique à l'égard du prince, il est mort pour ses idées, trop progressistes et non conformes à celle de la monarchie actuelle.

L'Arabie saoudite, très interventionniste au Yémen, au Liban et dans l'ensemble des pays du Golfe contre l'Iran, fait actuellement figure de modèle pour les régimes autoritaires. Seule monarchie à porter le nom de la dynastie régnante, elle offre un nouveau modèle d'autocratie. Sa tendance à la modernisation est suivie unanimement. Les symboliques « pas en avant » des régimes autoritaires ont deux grandes vocations : apaiser la grogne sociale sous-jacente et donner aux partenaires extérieurs la garantie de leur modernité. En Jordanie, le roi Abdallah II permet aux Frères musulmans interdits chez ses voisins de se présenter dans une coalition politique aux élections législatives de 2016. En réalité, le pouvoir royal manœuvre habilement entre contrôle et division de la formation politique islamiste. Il ne s'agit pas d'une transition amorcée vers la démocratie mais d'une suite d'actions cosmétiques et médiatiques leur permettant de garder le pouvoir.

L'investissement massif des Saoudiens dans les pays traversés par les printemps arabes a souligné leur volonté de lier des partenariats avec les régimes en transition. Mais l'accueil actuel diffère en fonction des évolutions politiques. Le roi du Maroc ne s'oppose pas directement à la politique de MBS ; il souligne en revanche l'indépendance de ses positions. L'Égypte, elle, demeure très proche du régime saoudien. Cet allié financier et diplomatique tient indirectement une position privilégiée dans son échiquier politique. Les salafistes égyptiens du parti Al-Nour, soutenus par la monarchie, survivent systématiquement aux purges du régime. À l'inverse, la société civile tunisienne a dénoncé la venue de MBS à Tunis le 27 novembre 2018 : « Non à la profanation de la Tunisie, pays de la révolution ». Les manifestants s'indignent contre le « bourreau » de Jamal Khashoggi, dont la famille a donné refuge à son ancien dictateur Ben Ali et qui endort ses dirigeants à coup de pétrodollars. Ce réflexe est démocratique. Il révèle le rejet prononcé d'une partie des Tunisiens vis-à-vis d'un régime autocratique dont ils craignent grandement l'influence.

L'exception démocratique tunisienne face à la tentation de la démocrature

Du point de vue occidental, la Tunisie oscillerait – non sans heurts – entre avancées et reculs depuis 2011.

Le risque de l'autoritarisme : mythe et réalité

Islamistes d'Ennahdha et nationalistes de Nidaa Tounes assurent à partir de 2014 un régime de coopération politique. La présidence et le gouvernement sont aux mains de Nidaa Tounes. Au nom d'une coalition solide et porteuse d'espoirs pour la pérennité du pacte démocratique, les deux partis politiques ont finalement renforcé leurs têtes dirigeantes. Dans chaque parti, la tentation de l'autoritarisme est décriée, autant que l'absence de renouvellement des générations gouvernantes. Du haut de ses 92 ans, l'actuel président de la République, Béji Caïd Essebsi, n'incarne guère un esprit en marche vers la rupture ou la modernisation. Acquis à la cause bourguibiste, qu'il porte encore, il s'impose de plus en plus comme « père de la nation ». Même constat pour le président de l'Assemblée des représentants du peuple : âgé de 85 ans, Mohamed Ennaceur fait partie de la première garde de Nidaa Tounes et ne séduit guère les jeunes par ses positions sonnant parfois très « ancien régime ».

Quant au chef du parti Ennahdha, Rached Ghannouchi, beaucoup plus jeune – il a 77 ans –, il a su mettre à profit la légitimité acquise par son expérience de l'islamisme en Tunisie et à l'extérieur depuis les années 1990. À l'inverse, les nouvelles générations qui forment les bases du parti n'ont pas vécu l'exil ni la remise en question qui s'est imposée aux partisans d'Ennahdha, anciennement Mouvement de la tendance islamique. Les jeunes sont plus radicaux que les cadres et n'ont pas la connaissance livresque de leurs aînés sur le dogme ; ils sont davantage rompus aux sites islamistes en ligne et aux prêches salafistes très en vogue à partir de 2011.

Depuis 2014, Ennahdha et Nidaa Tounes partagent une certaine tendance à la personnalisation du pouvoir dénoncée par les partis démocrates. La coalition des deux familles d'opposition génère une défiance au sein des groupes politiques. Les bases se plaignent de ne pas être entendues. En mai 2016, pour montrer patte blanche aux islamosceptiques et pour atténuer la polarisation pro- ou anti-islamiste qui gagnait Nidaa Tounes et la scène médiatique, Ennahdha a annoncé que le parti distinguait « le politique du religieux ». Ainsi, la volonté de Ghannouchi était de garder un pied bien ancré dans le système décisionnel, quoi qu'il en coûte. On le taxe de pragmatique, et il ne s'en défend pas. Son but est de permettre

à son parti de rester intégré au pouvoir pour continuer d'exister malgré la défaite aux élections.

Le 26 octobre 2014, Nidaa Tounes a obtenu la majorité des voix de l'Assemblée des représentants du peuple. Libéral et laïque, fondé en 2012, il rassemble les partis d'opposition au parti islamiste, perçu comme une potentielle menace pour la jeune démocratie. Attaché à la tradition islamique sans promouvoir l'islamisation du pays, Nidaa Tounes est en revanche l'opposant des salafistes, avec lesquels les « nahdaouis » (partisans du parti Ennahdha) ont flirté de 2011 à 2013. Pourtant, Béji Caïd Essebsi est devenu président de la République tunisienne sans avoir jamais été un fervent partisan de la démocratie. Si les nationalistes ont dépassé les islamistes avec leur accord, les deux familles politiques ont cohabité jusqu'à septembre 2018 dans un espace de cogestion politique majoritairement favorable à Nidaa Tounes.

Les élections locales de mai 2018 ont en revanche basculé en faveur d'Ennahdha, qui a décidé de rompre son alliance, observant les scissions au sein d'un parti en difficulté et en vue des prochaines élections présidentielles.

Acquis et défis de la démocratie tunisienne

Pour la jeune démocratie tunisienne, la menace de l'autoritarisme n'est jamais complètement écartée ; cependant, des avancées incontestables confortent la transition démocratique en cours. La liberté de conscience est inscrite depuis janvier 2014 à l'article 6 de la Constitution. Les femmes ont obtenu l'égalité des sexes en matière d'héritage, tandis que le premier festival LGBT s'est tenu sans heurts à Tunis, en janvier 2018. Ces évolutions sont un pied de nez magistral lancé aux salafistes tunisiens, déjà révoltés par deux décisions : la création de « Shams Rad », la première radio gay du monde arabe, et le droit d'épouser des non-musulmans acquis par toutes les Tunisiennes. L'acculturation démocratique s'élabore pas à pas. Aussi, sur le plan institutionnel, un acteur clé œuvrant pour la démocratie sociale doit être pris en compte : l'Union générale tunisienne du travail (UGTT). En 2013, le puissant syndicat est parvenu à rétablir une situation de crise politique périlleuse déclenchée par les assassinats de Chokri Belaïd et Mohamed Brahmi, deux opposants de gauche. L'UGTT a dénoncé la violence politique présente dans le pays en appelant à des manifestations pacifiques pour enrayer la vague de violences d'origine salafiste ; elle a aussi enjoint au parti islamiste Ennahdha d'interdire les ligues radicales. Pour saluer son rôle de garant de la stabilité du processus démocratique, l'UGTT a été récompensée du prix Nobel de la paix en 2015, aux côtés de la Ligue tunisienne des droits de l'homme, du conseil de l'Ordre national des

avocats de Tunisie et de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat. Une distinction honorifique et politique pour soutenir le fabuleux destin de la jeune démocratie tunisienne.

Ainsi, les avancées démocratiques sont reconnues et encouragées sur la scène internationale en dépit des hauts et des bas du système politique tunisien actuel. Le fléau autoritaire, voilà l'ennemi. L'Instance vérité et dignité, chargée de mettre en lumière les violations des droits de l'homme commises sous les présidences Bourguiba et Ben Ali, est actuellement menacée, le Parlement ayant refusé de prolonger son mandat. Cette structure vise à reconnaître les dommages subis par les victimes des régimes autoritaires, mais son travail impose un exercice cathartique qui peut mettre certains élus en position délicate. Un autre chantier à baliser est celui de l'instauration de la Cour constitutionnelle tunisienne, qui permettrait de protéger les institutions et d'éviter une présidentialisation totale du régime.

À l'approche de l'élection présidentielle de 2019, un potentiel tour de vis autoritaire menace encore. Des velléités de « restauration » de l'ordre ancien sont d'autant plus à craindre que la cogestion n'a pas offert aux autres familles politiques les moyens réels de s'insérer dans le débat. La démocratie tunisienne est donc encore en chantier. Au rythme d'un va-et-vient alternant ouverture et tentation de restauration, elle s'éprouve encore dans le but d'incarner un jour peut-être une *idée certaine* de la démocratie arabe.

*

Résumer les printemps arabes en une victoire de l'autoritarisme sur le modèle démocratique demeure trop réducteur pour saisir les conséquences politiques et sociales de ces mouvements. De nouveaux espaces de contestation visibles ou clandestins existent aujourd'hui, et l'expérience révolutionnaire continue d'agir grâce à une génération qui n'a pas consommé sa jeunesse. Toutefois, la tendance à la modernisation des régimes autoritaires freine encore la séduction du modèle démocratique. En ce sens, le coup d'État de 2013 en Égypte a marqué une vraie rupture et l'emblème de cet événement a dépassé les frontières. Les printemps arabes auraient ainsi amorcé leur pleine entrée dans un hiver vigoureux, annonciateur d'un funeste destin : celui de la victoire de l'autocratie sur la démocratie. Si l'on regarde de plus près la polymorphie politique actuelle du monde arabe, ses tumultes et ses transformations, la caricature saisonnière figée ne tient plus.

BIBLIOGRAPHIE

Amin Allal et Vincent Geisser (dir.), *Une démocratisation au-dessus de tout soupçon ?*, Paris, CNRS Éditions, 2018.

Hamit Bozarslan, *Révolution et état de violence. Moyen-Orient 2011-2015*, Paris, CNRS Éditions, 2015.

Michel Camau et Luis Martinez, *L'Autoritarisme dans le monde arabe*, Le Caire, CEDEJ, 2005.

Anne-Clémentine Larroque, *L'Islamisme au pouvoir : Tunisie, Égypte, Maroc*, Paris, PUF, 2018.

RÉSUMÉ

Le monde arabe connaît une profonde mutation de ses structures politiques et sociales depuis le surgissement des printemps arabes en 2011. Si la complainte des peuples est devenue partout plus audible, les régimes autoritaires entendent bien résister et s'adapter à cette nouvelle donne. Ils ont renforcé partout leur pouvoir par crainte de l'insurrection populaire. Ainsi, la modernisation du royaume saoudien plus autocratique que jamais se confronte à un nouveau modèle opposé : la Tunisie, où la démocratisation est à l'œuvre.

Thomas Posado

RÉGRESSIONS DÉMOCRATIQUES EN AMÉRIQUE LATINE

LA TENTATION DE LA DÉMOCRATURE

Depuis le début du XXIe siècle, l'Amérique latine a suscité de grandes interrogations autour de son « virage à gauche ». Les gouvernements latino-américains ont longtemps été étudiés de manière manichéenne, les uns modérés, nuancés et consensuels envers les élites, les autres radicaux, clivants et souhaitant refonder les institutions de leurs pays. Les analyses étaient souvent normatives, les uns jugés bons, les autres mauvais, les qualificatifs étant interchangeables selon les convictions de l'auteur. Aujourd'hui, les uns et les autres sont en crise et l'actualité politique latino-américaine est marquée par la polarisation extrême et la régression démocratique de plusieurs pays (Brésil, Nicaragua, Venezuela notamment).

Le questionnement autour du concept de « démocrature » en Amérique latine a été l'objet en mai 2018 d'un éditorial du *Dipló* (version du *Monde diplomatique* pour le cône sud) axé sur les cas de régressions démocratiques au Brésil et au Venezuela[1]. Cette réalité de régimes hybrides qui ne sont ni des démocraties ni des régimes autoritaires restrictifs revêt en science politique des contenus hétérogènes, de la « démocratie délégative », marquée par un fort présidentialisme et l'utilisation de mécanismes de la démocratie directe, à l'« autoritarisme compétitif » ou « autoritarisme électoral », caractérisé par des régimes politiques maintenant des élections compétitives mais où les manipulations institutionnelles atteignent un tel degré qu'on ne peut les qualifier de démocraties, en passant par la « démocratie illibérale », où les élections sont libres, ouvertes et équitables,

1. José Natanson, « Democraduras », *El Dipló*, n° 227, 2018, éditorial.

malgré des violations de l'État de droit et des libertés fondamentales. Nous utiliserons dans cet article le terme générique de « démocratures », thématique transversale de ce numéro.

Pour comprendre l'équilibre entre régimes démocratiques et autoritaires en Amérique latine, il faut recontextualiser notre propos à partir des grandes vagues de démocratisation et de dé-démocratisation du sous-continent ces dernières décennies. Comment ont évolué les démocraties latino-américaines et quels sont les dangers qui aujourd'hui les assaillent ? Nous allons revenir sur ces aspects de manière chronologique, des dictatures militaires des années 1970 aux régressions démocratiques actuelles, en prenant en compte à la fois les caractéristiques globales et les spécificités des contextes nationaux.

Vagues de démocratisation et de dé-démocratisation

Des dictatures militaires aux « démocraties dégradées »

Durant les années 1970, des dictatures militaires parviennent au pouvoir dans la plupart des pays sud-américains : en 1971 en Bolivie, en 1973 en Uruguay et au Chili, en 1975 au Pérou et en 1976 en Argentine et en Équateur. Cette vague de dé-démocratisation est exceptionnelle pour deux raisons. Premièrement, elle atteint des pays ayant de longues traditions démocratiques depuis le XIX^e^ siècle, tels le Chili ou l'Uruguay. Deuxièmement, l'ampleur de la répression engagée est sans précédent et peut s'expliquer par l'objectif visé, refonder la société dans un sens plus conservateur et terroriser les militants de gauche.

Cette parenthèse autoritaire s'achève dans les années 1980. Au total, treize pays sortent de la dictature entre 1979 et 1990. Avant 1979, seuls trois pays, la Colombie, le Costa Rica et le Venezuela connaissent des élections pluripartites. À partir de 1990, la démocratie représentative est devenue la règle dans tous les pays de la région à l'exception du Mexique, toujours sous la tutelle du Parti révolutionnaire institutionnel, et de Cuba, dans la configuration issue de la révolution de 1959. Ces transitions démocratiques sont diverses. Certaines sont issues d'un processus de paix après les années de guerres civiles qui ont meurtri l'Amérique centrale. D'autres concluent une réintégration progressive des opposants en échange d'une amnistie pour la plupart des militaires impliqués dans la violation des droits humains dans le cône sud.

Cette vague de démocratisation des années 1980 est concomitante

toutefois d'une période de recul économique liée à une crise de la dette aiguë et à une dégradation des termes de l'échange. La Commission économique pour l'Amérique latine des Nations unies l'a baptisée la « décennie perdue ». Les gouvernements font appel aux agences financières internationales pour mettre en place des réformes néolibérales et des plans d'ajustement structurel. Les conséquences sociales de la libéralisation des échanges et de la réduction du rôle de l'État font de ces régimes des « démocraties dégradées »[2], caractérisées par la faiblesse de la participation électorale et un profond déficit de cohésion sociale ou ethnique.

Ces exécutifs sont jugés excluants par une partie de la population qui exprime un mécontentement croissant vis-à-vis de ces politiques économiques. Les tensions sociales sont régulées de manière plus répressive par l'État, à l'image du *Caracazo* et de la guerre du gaz en Bolivie : le *Caracazo* est une révolte spontanée dans les principales villes vénézuéliennes, réprimée par le gouvernement au prix de mille à trois mille morts, fin février 1989, le jour de l'entrée en vigueur d'un plan d'ajustement ; la guerre du gaz est un conflit entre le gouvernement bolivien et des secteurs de la population opposés à la privatisation d'un important gisement, qui a coûté la vie à environ soixante-dix personnes et aboutit au renversement du chef de l'État.

L'ère des gouvernements progressistes, « une décennie gagnée pour la démocratie »

À partir de l'élection de Hugo Chávez au Venezuela en 1998, un ensemble de gouvernements progressistes parvient au pouvoir dans la plupart des États latino-américains[3], incarnant un débouché politique aux mouvements sociaux des années 1990 et de la première moitié des années 2000[4]. Pour Georges Couffignal, ces alternances constituent

2. Olivier Dabène, *Amérique latine, la démocratie dégradée*, Bruxelles, Complexe, 1997.

3. Cet ensemble est constitué des gouvernements chavistes d'Hugo Chávez (1999-2013) et de Nicolás Maduro (depuis 2013) au Venezuela ; de la *Concertación* avec Ricardo Lagos (2000-2006) et Michelle Bachelet (2006-2010 ; 2014-2018) au Chili ; de Lula (2003-2011) et de Dilma Rousseff (2011-2016) au Brésil ; du couple Néstor (2003-2007) et Cristina Kirchner (2007-2015) en Argentine ; des gouvernements frenteamplistes (depuis 2005) en Uruguay ; d'Evo Morales (depuis 2005) en Bolivie ; de Daniel Ortega (de retour au pouvoir depuis 2007) au Nicaragua ; de Rafael Correa (2007-2017) et de Lenín Moreno (depuis 2017) en Équateur ; des gouvernements du Front Farabundo Martí de libération nationale (depuis 2009) au Salvador ; de Fernando Lugo (2008-2012) au Paraguay ; et de Manuel Zelaya (2006-2010) au Honduras.

4. Franck Gaudichaud (dir.), *Le Volcan latino-américain. Gauches, mouvements sociaux et néolibéralisme en Amérique latine*, Paris, Textuel, 2008.

« une véritable entrée en démocratie », une « décennie gagnée pour la démocratie »[5].

Dans certains pays comme la Bolivie, l'Équateur et le Venezuela, des assemblées constituantes écrivent de nouveaux textes fondateurs qui inaugurent des droits démocratiques inédits, telles la révocation des élus ou la reconnaissance des populations indigènes. Dans la plupart des pays latino-américains, des dispositifs de démocratie participative sont mis en place qui favorisent un plus fort *empowerment* des citoyens à partir de l'expérience fondatrice de Porto Alegre[6], mécanismes développés notamment au sein des « comités locaux de participation publique » dans le Venezuela de Hugo Chávez. La répression à l'égard des mouvements sociaux est plus faible que durant les années précédentes en Argentine, au Venezuela ou au Brésil à l'égard du Mouvement des sans-terre.

Certes, les manquements à la démocratie représentative sont nombreux. On constate en Bolivie, en Argentine, en Équateur et au Venezuela un fort présidentialisme basé sur l'héritage de systèmes politiques depuis les indépendances et exacerbé par les leaderships charismatiques contemporains. Cette caractéristique, conjuguée à l'affaiblissement du Parlement et à l'introduction de dispositifs de démocratie directe, correspond à la définition de la démocratie délégative. Ces tensions ont fait émettre à Olivier Dabène l'hypothèse d'« élections contre la démocratie »[7]. En Argentine, en Équateur ou au Venezuela, les gouvernements prennent des mesures contre les conglomérats médiatiques qui leur sont opposés, respectivement *Clarín*, *El Comercio* et la chaîne de télévision RCTV, pour les conflits les plus exacerbés.

Les atteintes à la démocratie ne sont pas le monopole des exécutifs progressistes. Les secteurs conservateurs fomentent des tentatives de renversement des gouvernements, avortées contre Hugo Chávez de 2002 à 2004 et contre Evo Morales entre 2006 et 2008, réussies contre Manuel Zelaya au Honduras en 2009 et contre Fernando Lugo au Paraguay en 2012. Ces oppositions déloyales concourent à fragiliser ces jeunes démocraties. Au-delà de cette analyse de la conjoncture globale, on remarque au sein du Brésil, de la Colombie et du Mexique des enclaves autoritaires sous la tutelle de notables locaux persistant en parallèle de l'ordre étatique.

---

5. *La Nouvelle Amérique latine. Laboratoire politique de l'Occident*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 20-22.

6. Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2005.

7. Olivier Dabène (dir.), *Amérique latine, les élections contre la démocratie ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

Les régressions démocratiques multiformes

Des caractéristiques dans l'ensemble de l'Amérique latine

Depuis l'automne 2015, les gouvernements progressistes arrivent à une fin de cycle. Des coalitions conservatrices sont parvenues au pouvoir en Argentine, au Brésil, au Pérou et au Chili. Les oppositions aux gouvernements vénézuélien et bolivien emportent respectivement des élections législatives et un référendum, qui aurait permis à Evo Morales de se représenter à l'élection présidentielle. Au-delà de ces alternances, on constate une tentation de la démocrature des exécutifs issus d'un camp comme de l'autre.

Nombre de très hauts dirigeants politiques latino-américains ont été récemment mis en cause dans des affaires judiciaires au caractère nettement politique, ce qui leur donne l'opportunité de dénoncer des persécutions. On parle de *lawfare* pour décrire l'instrumentalisation et le détournement du système judiciaire aux fins d'éviction d'opposants politiques. Dans plusieurs cas, les arrestations des dirigeants sont retransmises en direct par les principales chaînes de télévision, avec une spectacularisation manifeste impliquant une relation fluide entre le pouvoir judiciaire et les différents médias.

Concrètement, les motifs d'inculpation sont souvent des cas de corruption, argument de légitimation majeur, sur fond du scandale continental Odebrecht. Le cas de l'ancien président brésilien et alors favori de la présidentielle de 2018, Lula, constitue le paroxysme de l'opération « Lava Jato », qui a décimé la classe politique du géant sud-américain. Au-delà de cet exemple connu, le président péruvien Pedro Pablo Kuczynski a été contraint à la démission à partir de cette affaire (les cinq derniers présidents élus de ce pays sont en prison ou font l'objet d'une procédure judiciaire), comme Jorge Glas, le vice-président équatorien alors en conflit avec son supérieur. Le principal opposant à Nicolás Maduro, Henrique Capriles, a également été déclaré inéligible sur cette base.

On peut aussi mentionner le cas d'un autre des principaux opposants à Nicolás Maduro, Leopoldo López, condamné à plus de treize ans de prison pour avoir appelé à un cycle de manifestations réclamant la « sortie » de Nicolás Maduro au printemps 2014 ; celui de l'ancien président équatorien, Rafael Correa, convoqué par la justice pour des soupçons de corruption, qui accuse son successeur d'« instrumentalisation de la justice » ; et celui d'Otto Pérez Molina, ancien général putschiste, élu président conservateur du Guatemala, qui a dû démissionner en 2015 après avoir été accusé de faits de corruption.

Chacun de ces cas exigerait une analyse spécifique pour déterminer ce qui relève de la culpabilité des dirigeants accusés et ce qui relève de l'utilisation effective du pouvoir judiciaire par les gouvernements comme opportunité politique pour évincer des opposants. Notre propos n'est pas d'établir la réalité des faits dans chacune de ces affaires mais de constater, d'une part, l'ampleur du phénomène parmi les gouvernements de tout bord, envers des opposants de couleurs politiques diverses, et, d'autre part, la perte de légitimité du pouvoir politique et les soupçons croissants de partialité des décisions des institutions étatiques.

Autre aspect des régressions démocratiques, on remarque la multiplication de scandales liés à la disparition de militants : les quarante-trois étudiants mexicains d'Ayotzinapa, le compagnon de route argentin de la cause indigène mapuche Santiago Maldonado, la conseillère municipale de gauche radicale de Rio de Janeiro Marielle Franco, le dénonciateur de l'endémique corruption vénézuélienne Alcedo Mora ou l'activiste écologiste hondurienne Berta Cáceres. L'Amérique latine détient d'ailleurs le triste record d'assassinats de militants environnementaux[8]. Selon le Défenseur du peuple colombien, malgré la signature des accords de paix avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie, trois cent onze assassinats ont été commis en lien avec la défense des droits humains et des projets sociaux ou politiques entre le début de l'année 2016 et la fin du premier semestre 2018.

Une multiplicité de conjonctures nationales

Au-delà de ces caractéristiques globales, ces dynamiques s'incarnent dans chacun des contextes nationaux. En Argentine, la répression étatique vis-à-vis du mouvement social est à nouveau croissante, à l'image de celle contre la réforme des retraites de Mauricio Macri en décembre 2017, sans précédent depuis 2001. Au Brésil, au printemps 2016, le Parlement a destitué Dilma Rousseff, au profit de son vice-président de centre droit, Michel Temer, pour avoir dissimulé l'importance des déficits publics, outrepassant ses prérogatives constitutionnelles pour de nombreux analystes, qui assimilent cette décision à un coup d'État parlementaire. Le président de la Chambre des députés qui a lancé la procédure d'*impeachment* contre la présidente de la République a lui-même été condamné pour corruption. Le nouveau chef de l'État met en œuvre une politique diamétralement opposée à celle proposée pendant la campagne

8. Anna Bednik, *Extractivisme. Exploitation industrielle de la nature : logiques, conséquences, résistances*, Neuvy-en-Champagne, Le Passager clandestin, 2016.

et n'est parvenu à échapper à des procès pour corruption que grâce à de solides soutiens parlementaires. La campagne présidentielle a été émaillée de violences, de l'attaque à main armée contre la caravane de Lula à l'agression au couteau de Jair Bolsonaro. Ce dernier, élu président de la République en octobre 2018 avec 55,1 % des suffrages exprimés, manifeste explicitement son mépris pour la démocratie, affiche son admiration pour la dictature militaire et menace certains de ses opposants « d'exil ou de prison ». Entre autres exemples, il promet de garantir l'impunité des forces de l'ordre impliquées dans des actes de violence au mépris de l'État de droit. La jeune démocratie brésilienne pourrait ne pas survivre à sa présidence. Au Honduras, toutes les élections présidentielles depuis le renversement de Manuel Zelaya, celles de 2009, de 2013 et de 2017, sont entachées d'accusations de fraudes électorales en faveur du candidat conservateur élu.

Les gouvernements progressistes évoluent eux aussi vers un horizon plus autoritaire. En Bolivie, le Tribunal constitutionnel plurinational, acquis à Evo Morales, permet à ce dernier de s'affranchir du résultat du référendum autour de sa possible réélection pour se représenter à la présidentielle de 2019. Au Venezuela, la tentation de la démocrature est plus évidente. La majorité parlementaire d'opposition élue en décembre 2015 est dépossédée de ses prérogatives par les institutions judiciaires favorables à Nicolás Maduro. Les organes électoraux, acquis eux aussi au gouvernement, retardent plusieurs fois l'organisation d'un référendum révocatoire durant l'année 2016, réclamé par l'opposition, avant de l'annuler de fait. Au printemps 2017, la crise atteint son paroxysme avec un cycle de manifestations qui coûte la vie à cent vingt-quatre personnes. La responsabilité de la majorité de ces décès incombe aux forces de l'ordre et aux *colectivos*, des groupes armés progouvernementaux. Au cœur de cette crise, Nicolás Maduro a altéré encore davantage l'ordre constitutionnel en convoquant, sans respecter les préalables de la loi fondamentale, une Assemblée nationale constitutionnelle désignée *via* un mode de scrutin non équitable boycotté par l'opposition, qui fonctionne désormais comme un organe supraconstitutionnel s'arrogeant le pouvoir législatif. Des élections régionales, municipales, présidentielle, continuent de se tenir de manière compétitive, mais l'absence de transparence dans leur organisation (manipulation de la date du scrutin au gré des opportunités électorales, invalidation de plusieurs candidatures, renouvellement partiel du registre électoral excluant des centaines de milliers de Vénézuéliens désormais à l'étranger…) empêche de les considérer comme démocratiques. Certains secteurs de l'opposition les boycottent

à ce titre, délégitimant les scrutins mais hypothéquant encore davantage la possibilité d'une alternance. L'ONG Foro Penal, proche de l'opposition, estime qu'il existe actuellement plusieurs centaines de prisonniers politiques. L'ensemble de ces mesures est la conséquence de la volonté de Nicolás Maduro de se maintenir au pouvoir en dépit du mécontentement croissant des Vénézuéliens et du fait d'être désormais minoritaire dans la population[9].

La régression démocratique du Nicaragua sandiniste est, quant à elle, encore plus affirmée. Daniel Ortega, le dirigeant de la révolution sandiniste dans les années 1980, est revenu au pouvoir en 2007 avec le soutien de l'Église et de la COSEP, l'organisation des entrepreneurs locaux. Au fil des années, son gouvernement est devenu de plus en plus autoritaire et népotique. L'élection présidentielle est de moins en moins compétitive, du fait de la disqualification de plus en plus systématique des opposants. Depuis la présidentielle de novembre 2016, l'épouse de Daniel Ortega est devenue vice-présidente. En avril 2018, un mouvement de protestation de grande ampleur s'est déclenché contre l'annonce d'une réforme des retraites amputant leur montant de 5 %. Malgré le retrait de celle-ci, les manifestations se poursuivent depuis plusieurs mois et la répression étatique atteint des niveaux sans précédent depuis la dictature de Somoza. La Commission interaméricaine des droits de l'homme estime que trois cent vingt-deux personnes sont décédées dans ces affrontements, dont la grande majorité à cause de l'action étatique ou des forces parapolicières au service de l'État. La tentation de la démocrature s'observe ainsi actuellement dans la plupart des configurations politiques de l'aire latino-américaine, à la fois au sein des anciens gouvernements issus du progressisme et parmi les nouveaux exécutifs conservateurs, avec des intensités diverses, de la détérioration des libertés démocratiques comme en Argentine au régime autoritaire affirmé comme dans le Nicaragua de Daniel Ortega, en passant par les cas intermédiaires du Brésil et du Venezuela.

9. Javier Corrales, « La crise électorale au Venezuela », *Les Études du CERI*, n° 233-234, 2018, p. 23-31. (Notre article a été écrit avant l'investiture de Nicolás Maduro, le 10 janvier 2019, et l'autoproclamation comme président par intérim du président de l'Assemblée nationale, Juan Guaidó, le 23 janvier. Cette nouvelle séquence politique réactive une polarisation à l'issue incertaine, dans laquelle les forces armées semblent avoir un rôle décisif : un *pronunciamiento* en faveur de Guaidó, un durcissement de l'autoritarisme de Maduro ou une menace de guerre civile. Le scénario de la tenue d'élections négociées, transparentes, où chacun puisse se présenter, ne semble pas le plus probable au vu de l'escalade qui s'est ensuivie.)

Vers un moment autoritaire ?

L'actuelle conjoncture latino-américaine semble correspondre à ce qu'Antonio Gramsci appelait une « crise organique »[10], lorsqu'une crise économique persiste, que les gouvernants, issus de la gauche ou de la droite, ont des difficultés à obtenir le consentement de la population, qui se radicalisent en se reportant vers des projets opposés, et que la coercition augmente de la part des États, quelle que soit leur couleur politique. Les gouvernements progressistes sont profondément affaiblis. En Équateur, Lenín Moreno s'affronte ouvertement avec son prédécesseur, Rafael Correa. En Bolivie, Evo Morales connaît un essoufflement de son pouvoir, treize ans après son accession à la présidence. Au Venezuela et au Nicaragua, nous avons évoqué les dérives autoritaires des deux exécutifs. Les gouvernements conservateurs connaissent également de grandes difficultés. Mauricio Macri atteint des records d'impopularité en Argentine. En Colombie, pour la première fois depuis des décennies, la gauche est parvenue au second tour de l'élection présidentielle. Au Mexique, la tutelle du Parti révolutionnaire institutionnel, au pouvoir depuis près d'un siècle, à l'exception d'une parenthèse de 2000 à 2012, a pris fin avec l'élection d'un président de centre gauche, Andrés Manuel López Obrador.

Les forces politiques modérées s'affaiblissent, non seulement celles qui soutenaient les progressismes gouvernementaux mais également la droite modérée brésilienne. Les radicalisations se multiplient à gauche comme à droite. À gauche, les réformes d'inspiration néolibérale des retraites en Argentine et du droit du travail au Brésil ont suscité plusieurs journées de grève générale. Pendant l'hiver austral 2018, des mobilisations féministes se sont développées pour le droit à l'avortement en Argentine, contre le harcèlement par les étudiantes chiliennes. Dans ce dernier pays, la gauche antilibérale a frôlé l'accès au second tour. À droite, la victoire du rejet du référendum sur le processus de paix en octobre 2016 en Colombie marque l'essor de certaines forces politiques. Plus globalement, on constate l'émergence d'une extrême droite qui n'avait jamais existé électoralement en Amérique latine. Au Chili, un candidat, José Antonio Kast, assumant l'héritage d'Augusto Pinochet, a obtenu 7,9 % des voix à l'élection présidentielle de 2017. Au Brésil, Jair Bolsonaro, lui aussi défenseur de la dictature militaire, mais aussi

10. Antonio Gramsci, « Remarques sur certains aspects de la structure des partis politiques dans les périodes de crise organique » (1932-1933), Marxists.org.

ouvertement misogyne, raciste et homophobe, a été élu président de la République. Il était également soutenu par une partie du courant évangéliste, qui a un succès important dans toute l'Amérique latine et constitue un des vecteurs de propagation de la radicalisation à droite du sous-continent, autour de la défense de mœurs conservatrices. Les réactions xénophobes à la crise migratoire vénézuélienne sont une autre cause de cette dynamique politique. Début novembre 2018, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations ont estimé que ce sont trois millions de Vénézuéliens qui ont quitté leur pays, en proie à une crise économique inédite. Ces déplacements massifs de population commencent à altérer la tradition d'asile de plusieurs pays sud-américains.

Ces régressions démocratiques s'inscrivent dans un contexte de marasme économique. Les gouvernements progressistes ont capitalisé au maximum le boom des matières premières, accentuant leur dépendance vis-à-vis de ces dernières. L'économiste Pierre Salama parle d'une « reprimarisation des économies »[11]. Le contre-choc, à partir de 2014, grève les finances publiques dans la plupart des pays. Dans cet article, nous nous sommes intéressés à la dimension politique des dynamiques latino-américaines, conformément au thème du numéro, mais les fluctuations économiques sont également une source d'explications des incertitudes que connaît aujourd'hui l'Amérique latine. Celles-ci peuvent mener les pays sud-américains vers des destins très hétérogènes. La fin des régressions démocratiques est possible mais, si cette dynamique se poursuit, les démocratures qui se multiplient pourraient bien devenir des dictatures et augurer un nouveau moment autoritaire en Amérique latine.

11. Pierre Salama, *Les Économies émergentes latino-américaines. Entre cigales et fourmis*, Paris, Armand Colin, 2012.

RÉSUMÉ

L'Amérique latine connaît aujourd'hui de profondes régressions démocratiques. L'arrivée au pouvoir de gouvernements progressistes dans les années 2000 constituait une revitalisation démocratique. Pourtant, il existe désormais, parmi les anciens gouvernements progressistes et les nouveaux exécutifs conservateurs, une tentation de la démocrature dans une conjoncture politique marquée par de profondes incertitudes.

Antoine Glaser

DE LA DÉMOCRATIE À LA DÉMOCRATURE FAMILIALE EN AFRIQUE

En Afrique, on est passé d'un léger vent démocratique dans les années 1990 à la formation de puissantes démocratures qui s'enkystent au pouvoir, entourées de premiers cercles familiaux et claniques. À la chute du mur de Berlin, les autocrates africains, soutenus par les anciennes puissances coloniales, tout particulièrement la France, ont su se réinventer pour se maintenir au pouvoir. Des conférences nationales ont momentanément déboulonné certains d'entre eux, au profit de technocrates profilés Banque mondiale. C'est l'ancien président d'obédience marxiste-léniniste Mathieu Kérékou qui a initié, en mars 1990, cette assemblée populaire. Ces grandes palabres africaines ont suscité beaucoup d'espoirs. Sans doute trop. Elles devaient assurer une transition vers le multipartisme et la démocratie. Bien que « souveraines », ces conférences nationales demeurèrent, pour l'essentiel, des espaces publics de parole et d'exorcisme collectif, sans lendemain.

La carrière de Kérékou est emblématique de cette période. Arrivé au pouvoir par un coup d'État en octobre 1972, cet ancien major de l'armée française passe d'abord dix-huit ans à la tête de la République du Dahomey qu'il transforme en République populaire du Bénin. À l'issue de la conférence nationale, il est battu à l'élection présidentielle de 1991 par l'économiste Nicéphore Soglo. Mais l'increvable Mathieu Kérékou revient au pouvoir pour encore dix ans, de 1996 à 2006. Avant de céder démocratiquement la place… Le laboratoire béninois sera vanté comme modèle, au moment du sommet franco-africain de La Baule, le 20 juin 1990. Écrit par Erik Orsenna, le discours de François Mitterrand encourage les pays africains à accélérer leur processus de démocratisation.

Ma non troppo. Sans vraiment de conviction. D'ailleurs, un an plus tard, en novembre 1991, au sommet de la francophonie au palais de Chaillot, à Paris, le président français édulcore son propre discours de La Baule en faveur de la démocratie en Afrique, en concédant aux pays africains d'aller « chacun à son propre rythme ». Ce jour-là, à la gauche de François Mitterrand, le président camerounais, Paul Biya, l'écoute religieusement. Vingt-sept ans plus tard, à 85 ans, dont quarante-trois années passées au pouvoir (sept ans comme Premier ministre et trente-six ans comme président), Paul Biya a été réélu, le 7 octobre 2018, pour un septième mandat à la tête de la République du Cameroun. Le temps long du pouvoir africain…

Mais comment font-ils, ces « vieux », pour se maintenir aussi longtemps au pouvoir dans des pays aux populations si jeunes ? Sans révolution ? Ils

ont beaucoup appris de ce qu'ils appellent entre eux « le théâtre démocratique occidental ». La plupart de ceux qui ont passé plus de trente ans dans leur palais, sans coup férir, sont devenus les meilleurs élèves de leurs professeurs de droit constitutionnel. Ils ont appris à jongler avec les constitutions pour faire sauter toutes les limitations de mandat. Ils ont aussi compris qu'un seul tour de manège à une présidentielle face à plusieurs candidats de l'opposition incapables de s'entendre, c'est mistral gagnant. Et en Afrique, le président est la clé de voûte de tout l'édifice constitutionnel. Il assure la direction effective de l'exécutif en même temps qu'il concentre entre ses mains l'essentiel du pouvoir. Quant au processus électoral lui-même, ces présidents *ad vitam aeternam* le maîtrisent comme un rituel. On n'est plus au temps de Charles D. B. King, qui était entré dans le *Guinness des records* pour l'élection la plus frauduleuse de l'Histoire : il avait été élu en 1927 président du Liberia avec deux cent trente-quatre mille voix alors que le pays ne comptait alors que quinze mille électeurs inscrits. Plus proche de nous, il y a même un président d'Afrique centrale francophone qui s'est esclaffé : « Je n'organise pas des élections pour les perdre ! » Un de ses collègues d'un pays voisin avait expliqué à la radio en lingala (langue vernaculaire) : « Les Blancs veulent qu'on organise des élections pour débloquer l'argent. On va leur faire des élections. » Caricatural ? Sans doute. Des alternances démocratiques ont lieu dans de nombreux pays africains (Ghana, Sénégal, Bénin, Nigeria…) sans violence ! On ne soulignera jamais assez la diversité de l'Afrique, kaléidoscope autant politique qu'économique.

Mais revenons à la livraison « clé en main » de certaines constitutions et institutions des anciennes puissances coloniales. Il y a pile dix ans, dans un numéro de *Pouvoirs* consacré à la démocratie en Afrique, le

constitutionnaliste Jean du Bois de Gaudusson ne laissait pas de place au doute. « On ne saurait ignorer les ressemblances textuelles, les recopies d'articles de constitution, la reprise de systèmes forgés ailleurs, les conditions d'élaboration des nombreux régimes aboutissant à de véritables "copier-coller" », déroulait le professeur. Il étayait ainsi son propos : « Nombre de lois fondamentales adoptées au moment des indépendances apparaissent comme des textes miroirs de constitutions en vigueur au nord et plus spécialement dans les anciennes métropoles, reprenant, volontairement ou contraints et forcés, tout un dispositif institutionnel, une série de dispositions juridiques ou encore, ceci n'excluant pas cela, des modèles types d'institutions. Cette situation illustre la permanence du facteur externe qui est un des traits de l'histoire africaine. »[1]

Sans doute pour ne pas injurier l'avenir, Jean du Bois de Gaudusson relevait, dans la foulée, que ce copier-coller de constitutions d'un autre monde n'enlevait rien au choix des gouvernements africains en faveur des « valeurs et principes universels de la démocratie ». Ces gouvernements l'avaient même inscrit dans le marbre de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance en janvier 2007. Mais pour certains avec des « formes d'expression de la démocratie [qui] doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple », comme le précisait, dès novembre 2000, la déclaration de Bamako, adoptée par les États et gouvernements de la francophonie.

Une démocratie à l'africaine alors ? Avec ses « spécificités historiques, culturelles et sociales ». Dans le même numéro de *Pouvoirs*, c'est le chercheur Patrick Quantin qui tente de répondre à ce lien supposé entre démocratie et cultures africaines[2]. Il se penche sur « le mythe d'un âge d'or précolonial » où auraient existé des communautés démocratiques. « Au Ghana, par exemple, les Akans considéraient que le pouvoir d'un dirigeant découlait du peuple et était seulement délégué par celui-ci. » À l'issue de sa réflexion, Quantin finit par développer la notion de « régimes hybrides », qui sont, « pour l'expert, des cas ambigus […], selon leurs gouvernants, de vraies démocraties et, pour les oppositions, de vrais autoritarismes ». On n'a pas vraiment avancé : « Le passage au multipartisme n'avait pas entraîné le remplacement des dirigeants de l'époque autoritaire. » Et l'opposition est confrontée à un double

1. Jean du Bois de Gaudusson, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 47.
2. « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », *ibid.*, p. 65-76.

barrage : « L'organisation et le déroulement même des scrutins et celui, plus insidieux, de la limitation des libertés civiles et politiques qui s'étend en amont et en aval des élections. À ce jeu, les présidents autoritaires des années 1980, reconvertis en démocrates par "convenance" dans les années 1990, sont passés maîtres dans le maquillage de l'autoritarisme. »

Invité dans ce même exercice de style, le politologue Jean-François Bayart rappelle que le rapport de la démocratie à la tradition est également inséparable de l'inégalité sociale : « Les aînés et les cadets, les hommes et les femmes, les anciens esclaves ou hommes libres […], un catholique, un pentecôtiste, un musulman d'obédience wahhabite ou confrérique, ne partageront pas une vision ou une appréciation normative unique de la coutume[3]. » Et l'inégalité sociale conduit tout droit en Afrique au népotisme.

Le pouvoir, c'est la famille

Depuis 1990, la tendance lourde dans de nombreux pays africains est l'enfermement des autocrates au pouvoir avec leur premier cercle familial. Ils gèrent leur « Afrique de jour » comme une « démocratie Potemkine » en maîtrisant tout le processus électoral pour échapper à toute alternance démocratique. La réalité du pouvoir et les décisions se prennent dans l'oralité d'un premier cercle clanique. C'est l'« Afrique de nuit ». Les successions dynastiques ont ainsi pris un coup de jeune sur le continent dès le début du XXIe siècle. Le 17 janvier 2001, Joseph Kabila est adoubé par toute la communauté internationale pour devenir président de la République démocratique du Congo après l'assassinat de son père, Laurent-Désiré Kabila. Paniquées par le vide politique de ce pays-continent de quatre-vingts millions d'habitants, les puissances tutélaires du pays (Belgique, États-Unis, France) ont jeté leur dévolu sur « monsieur fils » avec cet argumentaire, toujours exprimé à l'époque aux journalistes en « off » : « On est en Afrique : la famille, ça compte. La nomination de Joseph Kabila, dont le père vient d'être assassiné, ne sera pas contestée… » Dix-huit ans plus tard, Joseph Kabila est toujours au pouvoir, en première ligne ou en faiseur de roi.

Le 4 mai 2005, c'est Faure Gnassingbé qui succède au Togo à son père, Gnassingbé Eyadéma. Quatre mois auparavant, l'ancien sergent-chef de l'armée française, arrivé au pouvoir par un coup d'État le 13 janvier 1967,

3. Jean-François Bayart, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », *ibid.*, p. 30.

a succombé à une crise cardiaque dans son Boeing 707 qui volait vers Israël, où il se rendait pour y être soigné de problèmes oculaires. Dès décembre 2002, Gnassingbé Eyadéma, déjà malade, avait fait amender la Constitution pour abaisser l'âge d'accession à la présidence de 45 à 35 ans. Stratégie : passer le flambeau à son jeune fils. Élu et réélu jusqu'à son élection contestée d'avril 2015, Faure prévoit lui-même une réforme constitutionnelle pour se représenter en 2020 et 2025. À ce jour, les Togolais n'ont connu qu'une seule famille à la tête de leur pays : les Gnassingbé.

Autre famille régnante, cette fois-ci en Afrique centrale : les Bongo du Gabon. Le 8 juin 2009, Omar Bongo s'éteint dans une clinique de Barcelone, après avoir passé quarante-deux ans à la tête de la République gabonaise. Son fils, Ali Bongo, ministre de la Défense depuis dix ans, lui succède après une élection contestée. En 2016, le nouveau président est réélu face au chef de l'opposition, Jean Ping, qui affirme qu'il est le vrai vainqueur de ce suffrage. Ancien baron du régime d'Omar Bongo et ancien président de la Commission de l'Union africaine, Jean Ping a été le compagnon de Pascaline Bongo, avec laquelle il a eu deux enfants. Sœur d'Ali, Pascaline Bongo a longtemps été au cœur du dispositif financier de l'État, en tant que directrice du cabinet de son père-président, Omar Bongo.

En Afrique centrale, d'autres « fils de chef » se préparent. Soutenu par sa mère, l'influente Constancia, Teodoro Nguema Obiang Mangue, surnommé « Teodorín », est en pôle position pour succéder en Guinée équatoriale à Teodoro Obiang Nguema Mbasogo. Déjà vice-président, Teodorín a présidé en novembre 2008 son premier conseil des ministres à la place de son père, fatigué. Pour accéder au pouvoir, le fils chéri de la première dame s'emploie à marginaliser son demi-frère, Gabriel Mbega Obiang Lima, ministre des Mines et des Hydrocarbures, estimé des milieux d'affaires internationaux. En République du Congo, le président Denis Sassou Nguesso a depuis longtemps écarté ses compagnons de route (Pierre Oba, Rodolphe Adada…), qui l'ont aidé à revenir au pouvoir en 1997, au profit de ses enfants Denis Christel Sassou Nguesso, le vrai patron de la filière pétrolière, et Claudia, ainsi que de ses neveux, en particulier Jean-Dominique Okemba, dit « JDO », le patron des services secrets.

Ces logiques dynastiques ne concernent pas que les présidences des pays de l'ancien pré carré français subsaharien. En Algérie, la possible succession de Saïd Bouteflika à son frère-président Abdelaziz Bouteflika, n'est plus taboue. Parfois, la dynastie saute quelques générations, comme l'arrivée au pouvoir au Kenya d'Uhuru Kenyatta, fils de Jomo Kenyatta,

premier président de la République de cette ancienne colonie britannique entre 1964 et 1968.

La revanche des « compagnons de route »

Dans les pays où les alternances démocratiques ne sont pas encore la règle, les changements viennent d'alliances de circonstance entre d'anciens compagnons de route répudiés et des mouvements de la société civile. Au Sénégal, c'est le jour où le président Abdoulaye Wade a choisi son fils, Karim, pour lui succéder qu'il a perdu le pouvoir. C'est le dauphin virtuel, Macky Sall, ancien président de l'Assemblée nationale, abandonné au profit de Karim Wade, qui est arrivé au pouvoir grâce au soutien de mouvements de la société civile, tels que Y'en a marre, constitué au début de rappeurs et de journalistes.

Même scénario au Burkina Faso en 2014. Au pouvoir depuis 1987, le président Blaise Compaoré tente de modifier la Constitution pour se présenter à un cinquième mandat en 2015. Ses anciens compagnons de route (Roch Marc Christian Kaboré, Salif Diallo, Simon Compaoré…) le soupçonnent de préparer sa succession en faveur de son frère, François Compaoré. Ils passent dans l'opposition. Avec le soutien de mouvements de la société civile tels que Le Balai citoyen, un soulèvement populaire chasse en octobre 2014 Blaise Compaoré du pouvoir. Roch Marc Christian Kaboré est élu au premier tour à la présidence du Burkina Faso, le 29 décembre 2015.

Cette tendance dynastique et familiale lourde n'est pas l'apanage des anciennes colonies françaises. Dans des pays anglophones ou lusophones qui ont connu des mouvements de libération nationale, la captation du pouvoir par le clan familial est d'actualité. C'est ainsi le jour où Robert Mugabe, père du Zimbabwe indépendant pendant trente ans, a choisi sa femme, Grace Marufu, pour lui succéder qu'il a été « gentiment » poussé dehors, en novembre 2017, par son bras droit et vice-président, Emmerson Mnangagwa. Surnommé « le crocodile », cet homme de l'ombre des « années Mugabe » depuis leur rencontre en prison en 1965 semble avoir repris les méthodes musclées de son prédécesseur. Élu dès le premier tour de l'élection présidentielle du 30 juillet 2018, malgré la vive contestation de son challenger Nelson Chamisa, qui revendiquait « une victoire écrasante », Emmerson Mnangagwa a cassé toute velléité de protestation.

Mais rien n'est écrit ! Dans l'Angola voisin, c'est un compagnon de route du « chef » qui a implosé « la famille aux affaires » de celui qui l'avait

coopté au pouvoir. À la surprise de plus d'un observateur, le nouveau président de la République d'Angola, João Lourenço, un apparatchik du Mouvement populaire de libération de l'Angola qui a accédé au pouvoir en septembre 2017, a ainsi balayé toute la structure patrimoniale de la famille Dos Santos. Il a limogé de la présidence de la société pétrolière Sonangol la fille de l'ancien chef d'État, Isabel dos Santos, et de celle du Fonds souverain angolais son fils, José Filomeno dos Santos. Ce dernier a même été placé en détention provisoire pour corruption.

Au-delà des tendances dynastiques et des enfermements familiaux, les avancées démocratiques qui ne reposent que sur des rendez-vous électoraux, sans contre-pouvoir, n'ont pas gommé les rivalités ethniques. Au contraire. Ces rivalités sont autant instrumentalisées par les pouvoirs en place que par des leaders de l'opposition, incapables de s'entendre sur une candidature unique, pourtant décisive dans des élections présidentielles à un seul tour ! Plus les systèmes politiques sont verrouillés, sans avenir pour les nouvelles générations, plus les replis ethniques sont la norme. Dis-moi quels sont ta région et ton clan familial, je te dirais quel est ton avenir…

Seuls les activistes des réseaux sociaux locaux, souvent en lien avec des membres de la diaspora, tentent de réagir à cette « malédiction » des origines. Dès qu'une coalition politique explose dans un pays, les radicaux ressortent la carte ethnique comme un « carton rouge ». En Côte d'Ivoire, la mésentente entre le président Alassane Ouattara (dioula du Nord du pays) et l'ancien président Henri Konan Bédié (baoulé du groupe Akan du centre du pays) pour le choix d'un candidat unique à la présidentielle de 2020 a ravivé les tensions ethno-régionales. On entend dans la bouche de responsables politiques de haut rang parler de relancer l'alliance baoulé-sénoufo entre Henri Konan Bédié et Guillaume Soro, président de l'Assemblée nationale. « Comme au temps d'Houphouët-Boigny » précisent les mêmes, pour légitimer la stratégie ! D'autres évoquent une alliance ethnique sud-sud (baoulé-bété) contre les « Nordistes ». Comme si la population ivoirienne n'était pas aujourd'hui pluriethnique, avec des centaines de mariages mixtes de toutes origines régionales ! Au Gabon, dès que la nouvelle de l'accident vasculaire cérébral du président Ali Bongo, intervenu en Arabie saoudite le 24 octobre 2018, est arrivée à Libreville, c'est le pouvoir familial « téké » des Bongo qui a tout de suite été mis en avant, pour être contesté…

Mais, là encore, aucun déterminisme continental. Au Cameroun, le non-dit ethnico-politique est que les Bamilékés (le plus grand groupe ethnique du pays) seraient condamnés à se limiter à la sphère économique,

laissant « la politique » aux autres ethnies, telles que les Bétis du président Paul Biya. Cela n'empêche pas le professeur de droit Maurice Kamto, originaire du fief bamiléké de Bafoussam, d'être aujourd'hui le principal opposant du président après être arrivé en deuxième position à l'élection présidentielle d'octobre 2018.

Une jeune société civile en ébullition

Quant aux mouvements de la société civile, ils ne servent pas que de « marchepied » à des politiciens écartés du pouvoir par des palais où règne le népotisme. Les plus connus sont, bien sûr, ceux qui se battent pour la préservation ou la restauration de la démocratie. On l'a vu avec Le Balai citoyen au Burkina Faso et le mouvement Y'en a marre au Sénégal. Au niveau continental, ils ont tenté de se fédérer avec des mouvements très actifs en République démocratique du Congo, tels que Filimbi et la Lucha (acronyme de « Lutte pour le changement »). De son côté, la coalition d'associations Tournons la page ! – soutenue par le Secours catholique-Caritas France – est actif dans plusieurs pays d'Afrique centrale (Gabon, Tchad, Congo, Cameroun…). Au-delà de ces mouvements politiques, il ne faut pas négliger la myriade d'associations de défense de l'environnement comme Brainforest, dont le leader au Gabon, Marc Ona, est par ailleurs le coordinateur de la coalition Publish What You Pay (« Publiez ce que vous payez », qui milite pour la transparence des revenus pétroliers et miniers). D'autres activistes militent au sein des mouvements Wake Up, contre la corruption, Ras-le-bol, contre les coupures d'électricité au Congo, ou NoVox, contre l'accaparement des terres en Côte d'Ivoire.

Ce sont essentiellement ces mouvements citoyens qui seront à l'origine des changements démocratiques alternatifs en Afrique. D'abord par la circulation de l'information sur le comportement des démocratures. Dans les périodes électorales, les pouvoirs en place sont de plus en plus enclins à limiter voire à couper les réseaux internet. Le relais des diasporas à l'étranger rend toutefois ces actes de censure de plus en plus contre-productifs, une sorte de culpabilité de volonté de frauder.

En attendant, ce qui importe, en particulier dans les pays rentiers, c'est autant la redistribution de la manne que le partage du pouvoir. Pour l'économiste britannique Paul Collier, « un des problèmes est l'instauration d'un ordre politique dans ces environnements très fragiles. Pour cela, les structures de partage du pouvoir sont les plus indiquées. Nous avons été très cavaliers en estimant que, pour instaurer l'ordre

politique, il suffisait d'organiser des élections. Dans les environnements fragiles, elles aggravent souvent les choses parce qu'elles induisent un gagnant et un perdant […]. Nous avons été très fainéants, et romantiques, en pensant que nous pourrions amener rapidement les sociétés fragiles à la paix et à la prospérité en copiant simplement les institutions communes dans les pays de l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques] comme les élections. Les agences de développement encouragent les gouvernements à adopter des programmes de réformes largement irréalisables, lesquels échouent parce que la capacité à mettre en œuvre des changements dans une société fragile est très limitée. Tout cela est une parodie. Nous, communauté internationale, disons à ces sociétés fragiles : "Nous avons une vision", et cette vision ressemble peu ou prou au Danemark […]. La priorité de la communauté internationale, sur le plan politique, devrait être d'encourager les structures de partage du pouvoir[4] ». Mais Paul Collier ne donne pas la « recette » du partage ! Dans la plupart des pays africains, la tendance est plus à la « bunkerisation » et à l'accaparement de la part de ceux qui détiennent le pouvoir qu'à la redistribution. En attendant la mise en mouvement de la jeunesse… Une seule certitude : plus aucun changement politique ne viendra de l'extérieur du continent, à l'exception de l'influence des diasporas africaines.

4. « Aide au développement : "Il faut changer radicalement nos manières de faire !" », Ideas4Development.org, 3 juillet 2018.

RÉSUMÉ

La guerre froide a longtemps gelé tout processus démocratique en Afrique, y compris dans les pays où des Africains ont libéré leurs pays, les armes à la main. À la chute du mur de Berlin, le vent démocratique de l'Est a soufflé timidement et tardivement vers le Sud. Dans les années 1990, des conférences nationales souveraines ont semblé ébranler les palais d'autocrates souvent cooptés ou adoubés au pouvoir par les anciennes puissances coloniales. Un leurre. Non seulement les présidents « sortants » ont repris la main, mais les plus anciens au pouvoir ont verrouillé toute alternance en ayant appris à jongler avec des constitutions importées. D'autres ont dû affronter l'opposition de leurs anciens compagnons de route, soutenus par des sociétés civiles de mieux en mieux organisées et informées grâce aux réseaux sociaux. La vraie nouveauté est la montée en puissance d'une jeunesse urbanisée et mondialisée en phase avec des diasporas très politisées.

Jean-Philippe Béja

LA CHINE DE XI JINPING : EN MARCHE VERS UN FASCISME À LA CHINOISE ?

Depuis qu'elle est devenue la deuxième puissance économique mondiale en 2011, la Chine est de plus en plus présente sur la scène internationale. Abandonnant la politique consistant à attendre son heure (éviter la lumière), elle a pris un certain nombre d'initiatives visant à lui rendre le statut de grand qu'elle avait perdu depuis que les canonnières britanniques avaient forcé l'entrée de son marché lors de la première guerre de l'opium en 1842. Après la crise financière de 2008, qui porta un coup sérieux au « consensus de Washington », le Parti communiste chinois a commencé à se poser en modèle : consensus de Pékin, modèle chinois, devenu aujourd'hui « solution chinoise », il explique le « miracle chinois » par un mélange d'économie de marché, d'ouverture à la globalisation et de régime dictatorial. La politique des « nouvelles routes de la soie » (*yidai yilu*, littéralement une ceinture, une route, traduit en anglais par « *Belt and Road Initiative* ») doit servir de véhicule à ce modèle, et elle a remporté un succès incontestable. On ne compte plus les pays d'Afrique, d'Europe et d'Amérique latine qui tentent par tous les moyens d'attirer les investisseurs chinois.

Il est loin le temps où Francis Fukuyama annonçait la fin de l'histoire, et aujourd'hui nul (sauf peut-être Donald Trump, mais pour d'autres raisons) ne remet en cause le régime qui règne sur un cinquième de la population de la planète. Les espoirs de démocratisation provoquée par le développement économique ont disparu ; contrairement aux théories de Seymour Lipset[1], l'essor de l'économie chinoise et son

1. « Some Social Requisites of Democracy : Economic Development and Democracy », *American Political Science Review*, vol. 53, n° 1, 1959, p. 69-105.

internationalisation ont plutôt renforcé le despotisme et, dans ce qu'il a qualifié de « nouvelle ère », le régime de Xi Jinping semble s'orienter vers une forme de néo-totalitarisme ou de fascisme à la chinoise. Car la Chine n'est pas une « démocrature », si tant est que ce terme ait un sens. Comme nous le verrons dans cet article, elle n'a rien de démocratique : il n'y a pas d'élections concurrentielles, les partis politiques d'opposition, les médias privés y sont interdits, et elle s'affiche de plus en plus ouvertement comme une dictature : celle du Parti communiste, qui s'est particulièrement renforcée depuis l'accession au secrétariat général de Xi Jinping, en 2012.

La réforme du système politique : un espoir de démocratisation

Et pourtant, tout avait plutôt bien commencé. Au lendemain de la mort de Mao Zedong, qui avait plongé la Chine dans l'isolement international, la stagnation de l'économie et une forme de totalitarisme inconnue jusqu'alors, les dirigeants chinois, sous la pression d'une société qui avait exprimé son dégoût pour le régime avant même la mort du tyran lors d'une grande manifestation sur la place Tian'anmen[2], avaient tenté de libéraliser le régime. La politique de réforme et d'ouverture adoptée au troisième plénum du onzième Comité central du Parti communiste chinois, en décembre 1978, devait mettre la Chine sur les rails de la modernisation et de la démocratisation. Deng Xiaoping, lui-même victime des attaques de Mao depuis le début de la révolution culturelle (1966), était bien décidé à éviter qu'une telle tragédie se reproduise.

Contrairement à la vulgate qui veut que la Chine ait commencé ses réformes par l'économie alors que Mikhaïl Gorbatchev avait commencé par la politique, ce qui expliquerait son échec, Deng a commencé par dénoncer les partisans de Mao et par réhabiliter ses victimes avant de se lancer dans les réformes économiques, tandis que Gorbatchev avait tenté de réformer l'économie (*perestroïka*) et, devant son échec, s'était lancé dans une entreprise de transparence (*glasnost*). Deng, lui, savait bien qu'il serait impossible de s'attaquer aux vaches sacrées de la pensée de Mao Zedong sans éliminer ses partisans les plus fanatiques et sans amender le système qui leur avait permis de s'imposer.

Le nouvel homme fort n'avait bien sûr pas l'intention d'instaurer la

2. Claude Cadart et Cheng Ying-hsiang, *Les Deux Morts de Mao Tsé-toung*, Paris, Seuil, 1977.

démocratie, et après avoir laissé les mécontents exposer leurs revendications en matière de démocratisation et dénoncer les persécutions qu'ils avaient subies pendant le règne de Mao pour se débarrasser de ses adversaires au sein du Parti, il affirma la nécessité de défendre les « quatre principes fondamentaux », à savoir le marxisme-léninisme-pensée de Mao Zedong, le socialisme, la dictature du prolétariat et, *last but not least*, la direction du Parti communiste. Il ordonna donc la fermeture des « murs de la démocratie » qui s'étaient multipliés en 1978-1979 et fit condamner Wei Jingsheng, qui avait réclamé « la cinquième modernisation, la démocratie », à quinze ans de prison[3]. Toutefois, afin de renouveler la légitimité du Parti, il relâcha le contrôle de ce dernier sur les publications, les universités et l'économie. La décollectivisation de fait des campagnes, réalisée en 1984, permit de relancer la production d'une agriculture qui employait 80 % de la population. Une fois le problème de la survie résolu, Deng allait s'attaquer à l'économie urbaine. Au lieu de recourir à la « thérapie de choc » qui allait s'imposer en Europe centrale et orientale après la chute du mur de Berlin, le Parti permit à une économie privée (à petite et moyenne échelle) de se développer surtout dans le commerce et dans le secteur des services tout en maintenant les entreprises d'État. En même temps, il fit appel aux capitaux étrangers en créant des « zones économiques spéciales », où ceux-ci étaient exemptés d'impôts et pouvaient utiliser une main-d'œuvre docile et bon marché. Les entreprises étrangères devaient permettre aux entreprises d'État chinoises d'introduire dans le pays des méthodes de gestion modernes.

Toutes ces politiques ne remettaient pas en cause la sacro-sainte « direction du Parti », mais Deng voulait réformer son mode de fonctionnement. En 1980 puis en 1986, il affirma la nécessité d'une « réforme du système politique » : interdiction du culte de la personnalité, instauration d'une direction collective, rétablissement de la division du travail entre le Parti et l'État, limitation du nombre de mandats à deux pour le président et, surtout, rétablissement des règles de fonctionnement bureaucratique afin de garantir une certaine sécurité aux cadres du Parti. Deng assura que l'on n'organiserait plus de mouvements politiques prenant pour cible des « ennemis de classe » accusés d'avoir saboté le socialisme et instaurant un arbitraire absolu. En même temps, il fit adopter un code pénal et un code de procédure pénale afin de fournir un minimum de garanties juridiques aux citoyens. Ces décisions aboutirent à remettre profondément en

3. Victor Sidane, *Le Printemps de Pékin*, Paris, Gallimard, 1980.

question le système mis en place par Mao Zedong, tout en préservant la dictature du parti unique.

En même temps, le relâchement des contrôles sur la société ouvrit un espace de discussion dont les victimes à peine réhabilitées des mouvements maoïstes – notamment les droitiers condamnés en 1957 – profitèrent pour tenter de pousser à la démocratisation du régime. Toutes sortes de structures échappant au contrôle direct du Parti, collections créées au sein des maisons d'édition d'État, salons[4], centres de recherche autonomes, firent leur apparition au cours des années 1980, sans que celui-ci sévisse contre elles. L'économie de marché qui commençait à émerger à l'époque favorisa d'ailleurs leur développement. On assistait alors à une sorte de cercle vertueux de la démocratisation : le Parti avait besoin de l'appui des forces vives de la société pour renouveler sa légitimité, et celles-ci pouvaient influer sur ses décisions[5]. En même temps, le développement de l'économie de marché favorisait l'autonomisation de la société. Bien entendu, cette libéralisation ne s'est pas effectuée de manière linéaire et les mouvements contre la « libéralisation bourgeoise » ou la « pollution spirituelle » se sont multipliés, prenant pour cible les plus radicaux des intellectuels. De même, le développement de l'économie privée a favorisé l'essor de la corruption, notamment parmi les cadres du Parti et leur parentèle, ce qui a contribué à l'augmentation du mécontentement dans la population.

Les offensives des conservateurs, inquiets que les réformes économiques associées aux réformes politiques ne portent atteinte à la direction du Parti et ne conduisent la Chine à « changer de couleur », ont remporté des succès. Elles ont notamment abouti, en 1987, à la démission du secrétaire général du Parti, Hu Yaobang, accusé d'avoir fait preuve de mollesse à l'égard de la « libéralisation bourgeoise ». Deng Xiaoping lui-même était le premier à refréner les ardeurs réformatrices de son adjoint. Toutefois, il estimait que rien ne devait remettre en cause les réformes économiques, et jusqu'au mois d'avril 1989 il trancha en faveur des réformateurs.

Toutefois, les animateurs des structures autonomes nées dans les années 1980 commencèrent à s'inquiéter de ces offensives. La mort de Hu Yaobang, en avril 1989, leur apparut comme un symptôme de l'affaiblissement du camp réformateur. Les étudiants organisèrent à

4. Groupes qui se réunissaient régulièrement dans les universités. Le plus connu est le « salon de la démocratie » (*minzhu shalong*) organisé par Wang Dan à l'université de Pékin.

5. Jean-Philippe Béja, *À la recherche d'une ombre chinoise*, Paris, Seuil, 2004.

cette occasion des manifestations de grande ampleur qui secouèrent la capitale et plus de trois cents grandes villes. « Dialogue sur un pied d'égalité, démocratie et liberté, punition des corrompus », c'est derrière ces mots d'ordre qu'étudiants et citadins descendirent dans la rue au printemps 1989. Ces immenses manifestations, couronnées par la grève de la faim de trois mille étudiants sur la place Tian'anmen, aboutirent à une division profonde au sommet du Parti. Tandis que le secrétaire général réformateur Zhao Ziyang optait pour la négociation avec les manifestants qui représentaient une grande partie de la société urbaine, Deng Xiaoping rejoignit les conservateurs et décida de réprimer les manifestations dans le sang. Le massacre du 4 juin 1989 mit un terme à la séquence des réformes politiques[6].

Éviter un grand bond en arrière

Pendant les deux années qui suivirent, une chasse aux sorcières se déroula sous un régime de loi martiale à Pékin. Les animateurs de la société civile n'étant pas parvenus à s'échapper à l'étranger grâce à l'aide des forces démocratiques de Hong Kong furent pourchassés, emprisonnés et condamnés à de lourdes peines de prison. Les centres de recherche semi-autonomes, les salons, les comités de lecture de maisons d'édition et les médias audacieux furent dissous. Autocritiques et retour de l'idéologie, pressions sur les entreprises privées à la campagne comme à la ville, caractérisent cette période de retour en arrière. Les forces conservatrices, qui avaient toujours été mécontentes des réformes économiques, cherchèrent à rétablir la planification, provoquant une récession qui affectait le niveau de vie de la population. Conscient de la perte de légitimité causée par le massacre du 4 juin, Deng Xiaoping s'inquiéta de la détérioration de l'économie. En janvier 1992, il entreprit un voyage dans le Sud du pays, où se trouvaient les zones économiques spéciales, et relança en l'amplifiant l'ouverture du pays au marché et aux capitaux étrangers. Qu'importe qu'il s'appelle « socialiste » ou « capitaliste », « le développement est l'élément le plus important » (*fazhan shi ying daolii*), déclara-t-il, donnant une nouvelle appellation à sa politique du chat (qu'importe que le chat soit noir ou blanc du moment qu'il attrape la souris). Au grand dam des partisans de l'économie planifiée, Deng proposa un nouveau pacte social : à condition qu'ils ne remettent pas en cause la direction du

6. Jean-Philippe Béja, Michel Bonnin et Alain Peyraube, *Le Tremblement de terre de Pékin*, Paris, Gallimard, 1991.

Parti, les intellectuels, les diplômés et les ingénieurs pourraient se lancer dans la création d'entreprises et développer leur créativité dans l'économie de marché. Ils seraient également autorisés à en goûter les fruits. Quant aux entreprises étrangères, elles avaient la permission de créer des usines et des sociétés où elles pourraient disposer de 100 % du capital. Ouverture au capitalisme et renforcement de l'autoritarisme, la recette du « miracle chinois » était ainsi mise au point, et elle allait conduire la Chine à se hisser à la deuxième place de l'économie mondiale.

En effet, anxieuses de profiter des avantages offerts par le Parti communiste chinois, les multinationales investirent en masse pour profiter de la main-d'œuvre bon marché, docile, et des infrastructures mises en place par l'État chinois. Le Parti, désireux de rendre les entreprises d'État plus performantes, mit à pied des dizaines de millions d'ouvriers, qui durent eux-mêmes trouver un travail. Cela n'alla pas sans mal, et les protestations se multiplièrent à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Toutefois, le contrôle du Parti sur les organisations sociales empêcha ce mécontentement de se transformer en défi : par un mélange de concessions aux ouvriers et de répression des « meneurs », les licenciements de masse se passèrent sans trop de mal.

L'entrée dans l'Organisation mondiale du commerce en 2001 ouvrit à la Chine les marchés des pays développés et, en moins de dix ans, le pays se transforma en « usine du monde ». Inquiets de l'évolution de la Russie et de l'Europe de l'Est, les dirigeants du Parti renforcèrent leur lutte contre l'« évolution pacifique ». Toutes les tentatives visant à créer des organisations politiques ou des syndicats autonomes furent sévèrement réprimées. En même temps, le Parti faisait preuve de flexibilité dans la gestion des conflits sociaux s'ils n'étaient pas le fait d'organisations autonomes. À partir du milieu des années 1990, il toléra même l'existence d'ONG, à condition qu'elles ne fassent pas de politique.

Soucieux de donner des gages à la « communauté internationale », dont ils dépendaient pour leur prospérité économique, les dirigeants affirmèrent leur volonté d'instaurer l'« État de droit ». Des acteurs sociaux s'engouffrèrent dans ce qu'ils considérèrent comme une brèche, et c'est ainsi que naquit le mouvement de défense des droits (*weiquan yundong*)[7]. Animé par des avocats, des journalistes et des intellectuels, souvent des professeurs d'université, ce mouvement ne réclamait pas l'instauration de la démocratie, mais le respect des droits des citoyens. Son essor fut

7. « China's Human Rights Lawyers : Political Resistance and the Law » (entretien avec Eva Pils), TheDiplomat.com, 11 février 2016.

favorisé par le développement d'internet, qui permit l'éclosion d'une forme de cybersociété civile.

Le développement économique dans le contexte de la dictature du parti unique donnait aux cadres du Parti des occasions de s'enrichir. Les abus les plus répandus concernaient l'expulsion de citadins habitant les quartiers anciens des villes pour laisser la place à de grands projets immobiliers lancés par les cadres locaux ou leur parentèle. Les expropriations de paysans pour permettre la création de zones de développement provoquaient également un fort mécontentement dans les zones périurbaines. Dès le début des années 2000 se produisirent un grand nombre d'émeutes pudiquement baptisées « incidents collectifs », au cours desquelles les citoyens en colère mettaient le feu au siège du comité du Parti[8].

Les réformes économiques, qui stipulaient que les entreprises d'État devaient faire des profits, conduisirent à l'apparition d'une presse dite commerciale, qui, pour attirer les lecteurs, se mit à couvrir des sujets tabous pour les principaux journaux. C'est ainsi qu'apparurent les hebdomadaires audacieux comme le *Nanfang zhoumo* (ou *Southern Weekend*), qui, bien qu'appartenant à un groupe de presse dépendant du comité du Parti de la province du Guangdong, n'hésitait pas à couvrir les émeutes, ou à dénoncer les abus des cadres. Les avocats défenseurs des droits civiques portaient ces abus devant les tribunaux et, même s'ils n'obtenaient pas souvent gain de cause, grâce à la presse et au fait que ces affaires étaient relayées sur les réseaux sociaux (à partir de 2009, Weibo, l'équivalent chinois de Twitter, compte des centaines de millions d'abonnés), l'opinion publique exerçait une pression sur le Parti. Le mouvement de défense des droits s'est développé rapidement jusqu'au 9 juillet 2015, date à laquelle le pouvoir a arrêté plus de trois cents avocats, a privé un grand nombre d'entre eux de leur autorisation d'exercer et en a condamné une vingtaine à des peines de prison[9]. L'espace social qu'avait ouvert le mouvement de défense des droits à la faveur de la volonté affichée du gouvernement d'instaurer l'« État de droit » s'est aujourd'hui beaucoup restreint.

L'essor de la société civile dans les zones grises, l'apparition du mouvement de défense des droits, le développement des revendications ouvrières et l'émancipation d'une partie de la presse épaulée par le développement

8. Liu Xiaobo, « Réflexions inspirées par l'affaire de Weng'an », in *id.*, *La Philosophie du porc, et autres essais*, Paris, Gallimard, 2011, p. 391-402.

9. China Human Rights Lawyers Concern Group, *Report on the 709 Crackdown*, juillet 2016.

d'internet risquaient de remettre en cause le contrat social établi par Deng Xiaoping avec les élites en 1992. Bien qu'elles n'abordent pas ouvertement les questions politiques, les forces sociales qui développaient leur autonomie représentaient de plus en plus un défi pour le Parti. La polarisation sociale croissante, le mécontentement des classes moyennes, principaux soutiens du régime, à l'égard de la pollution, de l'insécurité alimentaire et de la corruption galopante, constituaient autant de menaces.

Mettre fin à la stagnation et rétablir un régime fort

Face à cette évolution dangereuse, les dirigeants du Parti avaient du mal à adopter des politiques efficaces : la collusion entre le pouvoir politique et le pouvoir économique aboutit à la création de groupes d'intérêt qui se déchiraient. Pour éviter que ces conflits ne dégénèrent, le secrétaire général Hu Jintao temporisait et cherchait à maintenir la paix entre les factions. Cette attitude aboutit à un développement considérable de la corruption. Aucune faction n'était prête à sacrifier ses intérêts pour apaiser les contradictions, ou simplement pour maintenir le Parti au pouvoir. La direction collective, imposée par Deng Xiaoping au lendemain de la mort de Mao, aboutissait à un immobilisme qui menaçait l'existence même du régime. Durant le dernier mandat de Hu Jintao (2007-2012), on assista à un phénomène inouï dans l'histoire du Parti communiste chinois. Dans la province du Guangdong, le secrétaire Wang Yang envoya un de ses adjoints négocier avec des paysans qui avaient été violemment réprimés alors que, conformément à la loi électorale, ils avaient demandé le rappel de leur chef de village corrompu et la tenue de nouvelles élections. Il leur donna satisfaction[10]. De même, lorsque des grèves éclatèrent dans les usines de production automobile Honda et Toyota, après que la répression n'eut rien donné, il autorisa la tenue de négociations entre les ouvriers et la direction, négociations qui aboutirent à de substantielles augmentations salariales. Au cours de son mandat, les organisations de défense des ouvriers, soutenues par des ONG de Hong Kong, purent se battre pour obtenir des négociations collectives avec le patronat dans de nombreuses usines[11]. Beaucoup d'analystes pensaient que le

10. « Village Ends Protest after Official Concessions », *South China Morning Post*, 21 décembre 2011.

11. Jean-Philippe Béja, « La nouvelle classe ouvrière renouvelle le répertoire des luttes sociales », *Perspectives chinoises*, n° 2, 2011, p. 3-7.

Guangdong s'orientait vers une reconnaissance larvée de la société civile.

Au même moment, à Chongqing, dans l'intérieur du pays, le secrétaire charismatique du comité du Parti, Bo Xilai, lançait une grande campagne contre la corruption et les « mafias » (*da hei*, « frapper les forces noires ») et encourageait la population à célébrer l'héritage de Mao en chantant des chansons de l'époque révolutionnaire (*chang hong*, « chanter des chansons rouges »). Se posant en grand leader, il adoptait des politiques sociales en faveur des travailleurs migrants, tout en se déchaînant contre les entrepreneurs privés. Il alla jusqu'à inspecter un défilé des forces armées dans la province voisine.

Ces politiques contradictoires étaient extrêmement choquantes dans un parti léniniste dont la principale caractéristique est le « centralisme démocratique », qui interdit l'existence de factions. Si cette situation perdurait, elle risquait de remettre en question l'existence même du régime.

Néo-totalitarisme ou fascisme à la chinoise

Dès son accession au secrétariat général du Parti en novembre 2012, Xi Jinping prend des mesures drastiques pour empêcher cette dérive. La direction collective a abouti à un dangereux affaiblissement de la direction, incapable de trancher entre des politiques contradictoires. Il faut donc rétablir l'autorité du numéro un car, dans ce type de régime, seul un homme fort peut imposer des solutions. Xi Jinping aura à cœur d'être cet homme. Le Parti était divisé entre la ligne de Wang Yang et celle de Bo Xilai ? Xi confirme l'élimination de Bo en organisant un procès à grand spectacle qui aboutit à sa condamnation à la prison à vie pour corruption, manière de saper sa popularité (il n'y parviendra cependant pas à Chongqing, où l'ancien numéro un reste populaire). Quant à Wang Yang, il n'entre pas au Comité permanent du bureau politique, est nommé vice-ministre des Affaires étrangères et doit quitter sa base du Guangdong.

Dès le début de 2013, les cadres du Parti sont tenus d'étudier un film sur la fin de l'Union soviétique où l'on affirme que le Parti communiste de l'Union soviétique s'est effondré parce qu'il n'y avait plus de vrais mâles en son sein[12]. Xi va remédier à cette situation. Il empêchera que la stagnation qui a caractérisé les dernières années de pouvoir de

12. « 26nianqian de jintian, Sulian jieti, lengzhan jiesu » (« Il y a vingt-six ans aujourd'hui, l'Union soviétique se défaisait, la guerre froide finissait »), BBC.com, 25 décembre 2017.

Hu Jintao (et de Brejnev) n'aboutisse à l'effondrement du Parti. Il ne sera pas le Gorbatchev chinois, mais au contraire l'homme qui sauvera le Parti communiste.

Il n'hésite pas à recourir aux recettes de Bo Xilai pour s'imposer : il adopte une double politique. D'une part, il lance une grande offensive contre les organisations de la société civile qui avaient profité des zones grises pour se développer. D'autre part, afin d'éliminer ses éventuels adversaires au sein du Parti et de s'attirer le soutien de la population, il lance une grande campagne contre la corruption dont l'exécution est confiée à la Commission centrale de contrôle de la discipline du Parti. Une campagne du même type avait permis à Bo Xilai d'établir sa popularité à Chongqing. S'inspirant toujours de son rival, Xi se construit une image de dirigeant proche du peuple en allant manger des bouchées à la vapeur dans un restaurant populaire dès son accession au pouvoir.

Les organisations de défense des droits sont les premières visées. Dès janvier 2013, le juriste Xu Zhiyong – fondateur du Mouvement des nouveaux citoyens, dont les membres signaient un pacte où ils s'engageaient à « respecter la Constitution et les lois », à « défendre leur mise en œuvre correcte » et à « défendre la justice sociale »[13] – est condamné à quatre ans de prison. Pourtant, son ONG dénonçait la corruption des cadres et réclamait la publication de leurs avoirs, ce qui correspondait à la volonté de Xi Jinping, dont la campagne contre la corruption ne devait épargner ni les « tigres » (les cadres supérieurs) ni les « mouches » (cadres de base). Pour le nouveau secrétaire général, seul le Parti peut diriger ce combat, et il n'est pas question de laisser la société prendre des initiatives dans ce domaine. Cette politique est confirmée lorsque, le 9 juillet 2015, il s'attaque aux avocats, comme nous l'avons vu plus haut. Certains d'entre eux sont contraints de donner des interviews à la télévision dans lesquelles ils reconnaissent avoir été « manipulés par les forces étrangères hostiles » et se repentent d'avoir nui aux intérêts de l'État.

La même année, des animateurs d'ONG de défense des ouvriers sont condamnés[14] et avouent eux aussi à la télévision qu'ils ont été « utilisés par les forces étrangères hostiles[15] ». Une loi qui limite l'implantation en

13. « Zhuming Weiquan Renshi Xuzhiyong Fabu "Gongmin Weiquan Shouce" » (« Le fameux défenseur des droits Xu Zhiyong publie un "manuel de la défense des droits" »), Boxun.com, avril 2010.

14. Michael Forsythe et Chris Buckley, « China Arrests at Least 3 Workers' Rights Leaders Amid Rising Unrest », *New York Times*, 5 décembre 2015.

15. Steven Lee Myers, « How China Uses Forced Confessions as Propaganda Tool », *New York Times*, 11 avril 2018.

Chine des ONG étrangères (principales sources de financement des ONG de défense des droits chinoises) est adoptée en 2016 : elles doivent être sponsorisées par une institution publique chinoise et s'inscrire auprès de la Sécurité publique. Autant dire que seules celles qui fournissent des services sociaux seront autorisées, les institutions chinoises hésitant naturellement à se porter garantes pour des ONG considérées comme hostiles par le gouvernement.

Le Parti reprend les espaces d'autonomie qui s'étaient développés au cours des dix années précédant l'arrivée au pouvoir de Xi. C'est au Xinjiang, la province du Nord-Ouest habitée par des populations d'origine turque, que le contrôle du Parti atteint un paroxysme : depuis début 2017, plus d'un million de personnes ont été internées dans des camps de rééducation parce qu'elles ne se soumettaient pas aux exigences du Parti. Refuser de manger du porc ou de consommer de l'alcool, respecter les fêtes musulmanes ou donner des prénoms islamiques à ses enfants suffit à envoyer le coupable dans ces camps. Dans le même temps, un million de membres du Parti appartenant à l'ethnie majoritaire ont été installés au sein des familles ouïghoures afin de garantir qu'elles ne pactiseraient pas avec le « terrorisme »[16].

Parallèlement se déroule la campagne contre la corruption qui, à ce jour, a frappé plus d'un million de cadres, du membre du Comité permanent du bureau politique jusqu'au secrétaire de village[17]. La Commission centrale de contrôle de la discipline est devenue une véritable Tchéka qui peut arrêter n'importe qui et l'interner pendant des jours, voire des mois, avant de le déférer devant les tribunaux. Cette organisation fait régner la terreur au sein du Parti.

Une fois la société domptée et le Parti remis en ordre, Xi Jinping a relancé le culte de la personnalité : pas un jour sans que sa photo n'apparaisse dans *Le Quotidien du peuple* ; partout on trouve ses citations ; le village où il a été envoyé à la campagne pendant la révolution culturelle, Liangjiahe, est devenu un lieu de pèlerinage.

Le renforcement du contrôle du Parti sur la société et l'instauration du culte de la personnalité ont été institutionnalisés lors du dix-neuvième congrès national du Parti communiste : « Au nord, au sud, à l'est, à l'ouest, au centre, le Parti dirige tout. » Et ce Parti doit mettre en œuvre « la

16. Chris Buckley, « China Is Detaining Muslims in Vast Numbers. The Goal : "Transformation" », *New York Times*, 8 septembre 2018.

17. Choi Chi-yuk, « Xi Jinping's Anti-Graft Drive Has Caught So Many Officials that Beijing's Elite Prison Is Running Out of Cells », SCMP.com, 14 février 2018.

pensée de Xi Jinping sur le socialisme aux couleurs de la Chine pour la nouvelle ère », qui est devenue l'idéologie directrice[18]. Un amendement à la Constitution a supprimé la limite de deux mandats pour le président, ouvrant la voie à une présidence à vie pour Xi. Mais un autre changement institutionnel est passé inaperçu : les institutions gouvernementales ont été fusionnées et placées sous la direction des comités spécialisés du Parti, mettant un terme à la politique de division du travail entre le Parti et l'État, qui avait été instaurée par Deng Xiaoping pour éviter que ne se reproduise la tragédie de la révolution culturelle. Et tout cela se déroule dans une atmosphère de nationalisme, Xi promettant de réaliser le « rêve chinois de renaissance de la nation chinoise ».

Étouffement de la société par le Parti, culte du chef, économie dirigée où les entreprises d'État jouent un rôle essentiel et les entreprises privées proches des dirigeants s'enrichissent, nationalisme, la Chine de Xi Jinping ressemble plutôt à l'Italie mussolinienne qu'à la Hongrie de Viktor Orbán. Une dictature où la démocratie n'a pas sa place, et donc pas une démocrature.

18. « Full Text of Xi Jinping's Report to the 19th CPC National Congress », Xinhuanet.com, 3 novembre 2017.

RÉSUMÉ

*La nature du régime chinois n'a pas changé depuis 1949, mais la nécessité de renouveler la légitimité du Parti communiste au lendemain de la mort de Mao Zedong a conduit Deng Xiaoping à relâcher la pression de l'appareil sur la société et l'économie. Après le massacre de Tian'anmen, en 1989, Deng a ouvert le pays au marché mondial tout en maintenant la dictature. Le développement économique rapide et l'exploitation des zones grises par les animateurs d'*ONG *ont conduit à un relâchement des contrôles. En arrivant au pouvoir, Xi Jinping a réprimé la société civile émergente et renforcé la direction du Parti dans tous les domaines, éliminant les espaces d'autonomie et instaurant le culte de la personnalité. Hégémonie du Parti sur la société et le gouvernement, culte du chef, nationalisme, la Chine n'est nullement comparable aux « démocratures ». Dictature assumée, son système rappelle de plus en plus le fascisme.*

François Sureau

FANTAISIES CONSTITUTIONNELLES

LA FRANCE VERS LA DÉMOCRATURE ?

> « Je propose des fantaisies informes et irrésolues, comme font ceux qui publient des questions douteuses, à débattre aux écoles, “non pour établir la vérité, mais pour la chercher”. »
>
> Montaigne, *Essais*, I, 56.

Pendant longtemps, il a semblé aux amis de la liberté que le principal sujet constitutionnel tenait à l'étendue des pouvoirs de l'État. Par un mouvement paradoxal, au moment où l'État paraît menacé de toutes parts, son pouvoir ne semble plus susceptible de s'exercer dans l'intérêt de tous que s'il en vient à être incarné par une figure « charismatique » à la Weber, concentrant en lui-même l'adhésion du peuple et la grandeur des institutions. La démocrature serait ainsi, d'une certaine manière, la subversion de l'État, de ses valeurs, de ses pratiques, de son ancienne soumission au principe de liberté, par une sorte de sauveur, bénéficiaire presque exclusif de la délégation de la souveraineté populaire, animé du désir de bien faire et dépositaire des aspirations profondes des citoyens. Rien ne semble retenir la société politique sur cette pente, comme on le voit à chaque élection présidentielle en France. L'idée contraire du retour au régime d'assemblée ne convainc personne. Personne n'attend rien du « renforcement des pouvoirs du Parlement », et d'autant moins que le Parlement, tout empêtré dans l'exercice hystérique d'une normativité sans frein, ne semble plus pouvoir s'imaginer d'autre rôle que celui de chef de bureau principal, dérivant indéfiniment d'article 234-5 en article 43567 *quinquies* E, ou de juge d'instruction suppléant. Tout au plus

voit-on apparaître ici et là l'idée que le dictateur démocratique pourrait être révoqué à mi-mandat par un référendum aux modalités adaptées à cet effet. Ainsi se dessine la pente qui conduit à la démocrature dans des sociétés comme la nôtre, qui se sont pourtant appuyées sur le fait que les droits des citoyens, non du « peuple » dans son ensemble, cette entité imprécise que l'on n'évoque jamais que dans l'idée de se servir en la brimant, étaient le fondement du pacte social et que la souveraineté n'appartenait pas à un seul délégataire. Mais il est clair aussi que le délégataire principal, celui de l'exécutif, ne peut jamais tenir les promesses qu'il formule à seule fin de bénéficier de la délégation. Passé quelques mois, le despote de la démocrature en devenir ne satisfait plus personne. Il devient impuissant. On veut le pendre en effigie. Sa doctrine paraît adapter dans l'univers collectif la définition de l'amour selon Lacan : « donner quelque chose que l'on n'a pas à quelqu'un qui n'en veut pas ».

Le *Titanic* après l'iceberg

Il y a à cette évolution des raisons profondes dont la description dépasse le cadre de cet article. Il me paraît cependant opportun de souligner, au moment où l'on se prépare peut-être à une révision constitutionnelle, en quoi notre système institutionnel est sur ce point devenu déficient, et constitue désormais un obstacle et non une aide à la réalisation d'un projet collectif, même défini modestement comme tendant à la préservation de cette tradition précieuse qui recommande d'équilibrer les libertés individuelles et la gestion des intérêts communs et voit dans cet équilibre maintenu le critère même du « bon gouvernement ». Nous en sommes loin, renvoyés aujourd'hui de l'émeute à l'espérance de ce sauveur suprême, qui comme chacun sait n'existe pas.

Pour s'attarder même une heure à une réflexion d'ordre institutionnel, il faut avoir fait justice du préjugé répandu selon lequel les institutions comptent moins que les hommes qui les animent, ou plus exactement que l'analyse institutionnelle est à peu près vaine, toutes les institutions se valant et leurs effets ne dépendant que de la qualité des hommes qui les mettent en œuvre. On voit bien que la V^e^ République n'est pas la même, sans qu'on ait la cruauté de comparer les noms terme à terme, aujourd'hui qu'il y a un demi-siècle. Mais la République d'il y a cinquante ans souffrait aussi de graves défauts, qui à bien des égards en faisaient une démocrature avant la lettre, de la censure des livres aux cours militaires de justice statuant sans recours. Pour remonter plus loin dans le passé, mieux valait la « charte octroyée » que rien du tout, et

que Polignac ait voulu l'abroger ou la subvertir n'empêche pas de voir qu'entre des mains moins débiles elle eut produit d'excellents effets. De bonnes institutions ne sont pas suffisantes, mais elles sont nécessaires, et, bonnes, les nôtres ont cessé de l'être.

Il faut aussi paradoxalement s'écarter, ne fût-ce que le temps de la réflexion, à la fois de la philosophie et de la sociologie. C'est au fond au titre de la dernière que Tocqueville et nombre de ses successeurs, Guizot et Marx compris, n'ont pas attaché autant d'importance aux mécanismes de la représentation, et à l'histoire constitutionnelle, qu'au déplacement des plaques tectoniques de la société sur lesquelles les institutions étaient appelées à fonctionner, « passion de l'égalité » pour les uns, « dialectique des rapports de production » pour l'autre. C'est au titre de la première qu'on a relevé, souvent avec justesse, comme Julliard dans un essai récent, combien le déplacement de la « souveraineté royale », du droit divin, à la « souveraineté nationale » n'avait pas eu pour conséquence d'améliorer la participation effective des citoyens aux décisions qui les concernent, provoquant une colère, une frustration, encore aggravées par le développement surréaliste du langage technocratique et de la vision administrative du monde chez les agents de l'État, situation dont on voit ces jours-ci les résultats dans la rue. Rien de tout cela n'est faux. Mais de même qu'on ne ressuscitera pas les grands hommes, de même ne doit-on pas attendre pour remédier immédiatement aux défauts les plus criants du système actuel.

Ceux-ci me paraissent en définitive tenir à deux causes profondes, lointaines, et à une cause plus circonstancielle. Au titre des causes profondes, on retiendra d'abord le déni de réalité qui nous empêche de voir que cette République dont nous célébrons sans cesse les vertus au moment même où celles-ci disparaissent n'est pas vraiment chez nous un régime stable, ni un régime transcendant par nature, s'établissant au-dessus de toute critique. Ainsi l'invocation permanente de la « République » nous empêche-t-elle de progresser vers le bien, même un bien limité. Certes, la République est le nom que nous donnons à ce qui nous rassemble, liberté, égalité sans considération de « race », de « genre », d'opinion, de condition sociale, règne de la loi. Mais il se produit presque aussitôt un glissement qui nous empêche de voir ce qui ne va pas dans la République réelle, celle de l'histoire, ce régime si souvent dur aux femmes, aux peuples colonisés, aux bagnards et aux Bretons, pour le plus grand profit d'une bourgeoisie d'argent assez prompte à sacrifier non seulement les classes inférieures mais la nation même à ses intérêts, comme on l'a vu au moment de la Commune ou pendant l'Occupation.

Il est assez singulier tout de même que, sitôt que notre République nous déplaît, cortèges de voitures noires emportant, sirènes hurlantes, les excellences vers leurs destinations fabuleuses, délires individuels d'un chef d'État, nous la qualifiions aussitôt de monarchie. Mais ces comportements n'ont rien de monarchique. Le monarque a pour lui, Chesterton le disait assez bien, de ne s'être jamais porté candidat, de ne jamais avoir prétendu à une supériorité personnelle qui le justifierait d'espérer gouverner les autres. Il est là parce qu'il ne peut pas faire autrement, parce qu'il est le fils de son père. Son pouvoir n'a rien à voir avec sa compétence. C'est la raison pour laquelle il peut représenter chaque sujet, fût-ce le plus modeste, le moins démiurge de sa propre existence, parce que sa destinée involontaire démontre que « chaque homme est nécessaire », même celui qui dans le monde n'a pas choisi
132 sa place. Le « monarque républicain » dont on se plaint n'est en rien un monarque. C'est parce qu'il n'est que républicain que se dirigent contre lui, avec violence, le grief d'imposture et le grief de supériorité. Par le premier, le corps social manifeste le soupçon que l'élu suprême n'a jamais voulu servir mais se servir, parvenir et jouir, le moment de l'élection n'ayant jamais été que le moment du mensonge. Lorsque les citoyens reprochent au gouvernant, ce qu'ils font assez continûment, de ne pas tenir ses promesses, on voit assez vite qu'ils regrettent moins ces promesses pour leur contenu que parce qu'elles étaient un gage de l'honnêteté foncière de qui prétendait représenter la nation entière. Peu importent les promesses, il faut qu'il les tienne. Mais il ne les tient jamais. Et ses affidés hantent les palais nationaux de l'air de qui dirait : « C'est nous qui sont les duchesses à présent. »

Quant au grief de supériorité, il est encore plus sérieux. La supériorité est bien ce que la société démocratique ne peut supporter. Ou plutôt, parce qu'elle est intrinsèquement démocratique, elle semble supporter bien mieux les privilèges arbitraires de la naissance que ceux qui semblent, au travers de l'élection, se fonder sur la compétence à gouverner. Au-delà même, une supériorité n'est pardonnée que si elle reste vide, comme celle des monarques des monarchies constitutionnelles, et ne signifie à peu près rien en dehors des nécessités d'une représentation visible des permanences nationales. « Rien dans une démocratie, écrit Pierre Manent, ne doit échapper au pouvoir de la société sur elle-même dont le pouvoir est l'instrument et l'expression. » Rien ne peut donc s'interposer entre le citoyen pris comme législateur et le citoyen pris comme sujet. Le « monarque républicain », cet oxymore, est donc nécessairement condamné à s'effacer, soit par la cohabitation lorsqu'elle peut

exister, soit en étant conduit à l'échec d'une réélection manquée ou à ne pas même pouvoir se représenter aux suffrages de ses concitoyens.

Ainsi, la démocratie ne cesse, par l'élection, de récréer en son sein une classe de gouvernants vue comme abusive, parce que la règle de l'égalité des conditions conduit à ne pouvoir jamais plus supporter que personne ne soit supérieur à personne, fût-ce aux fins de la direction, par mandat temporaire, d'un ensemble social complexe. L'État centralisé, vecteur de la démocratie égalitaire, est à la fois tout-puissant et fragile, et son chef exposé rapidement à l'émeute, sauf à ce que la classe dirigeante ait la possibilité de l'escamoter, comme en 1877, en 1919, en 1969 ou par les cohabitations de la Ve République tardive. C'est toute l'histoire constitutionnelle de la France depuis la Révolution, d'autant plus chaotique que n'existe chez nous aucune de ces forces de rappel, notamment religieuses, que Tocqueville avait vues à l'œuvre en Amérique. Si réticent que l'on soit, par exemple, au référendum, on peut voir son institution par de Gaulle non comme l'expression d'une préférence pour le césarisme, mais comme le moyen de retenir la démocratie sur la pente où elle doit nécessairement rouler dès lors qu'elle a rompu avec l'ordre monarchique. Il est assez significatif que les successeurs de De Gaulle n'y aient jamais recouru ou presque, alors même qu'ils n'ont cessé de déplorer, assez vite, que la société ait cessé d'être gouvernable. C'est la logique plus que le courage qui leur a fait défaut. Le « monarque républicain » est condamné parce qu'il est la forme visible de l'ambiguïté de l'État moderne, qui nous semble aujourd'hui impossible à trancher, avec laquelle nous souffrons de vivre, et que Manent a si bien résumée en commentant Montaigne : « L'État n'est jamais assez neutre, et ses actions ne sont donc jamais assez séparées de la société civile et de ses paroles […]. Le gouvernement n'est jamais assez représentatif, et ses actions ne sont jamais assez jointes à la société civile et à ses paroles. »

Ces dernières années ont montré combien la tentation était, en conséquence, grande pour le « monarque républicain » d'essayer de satisfaire « le peuple », mais sans pour autant le consulter. C'est ainsi que le gouvernement a pu se faire l'auxiliaire, en matière de libertés ou de droit de l'asile, d'une sorte d'émeute larvée contre les grands principes, espérant un sursis de cette conjonction. Quant au monarque, il pouvait en attendre un surcroît de faveur par le truchement d'une identification temporaire, et pour une fois l'emploi d'une langue, celle du rejet et de la haine, accessible à tous. Ces tendances ne sont pas propres à la France, toutes les démocraties, même vivant sous le régime de la monarchie constitutionnelle, les ont connues. Ainsi Theresa May a-t-elle pu déclarer que,

si les droits de l'homme s'opposaient à la sécurité, il faudrait les abolir. Du moins ces propos n'étaient-ils pas tenus par l'incarnation de la nation. Si peu burkien qu'on soit, on voit bien tout de même combien il serait abusif que, motif pris d'attentats ou d'émeutes, une seule génération pût s'exempter du devoir de respect à l'égard d'institutions chèrement acquises par les générations précédentes. Il est singulier que la fièvre des commémorations s'accommode si bien de l'oubli presque total des raisons qui avaient en leurs temps fondé les sacrifices qu'on commémore, dans les exemples qu'ils nous ont donnés et les droits qu'ils nous ont transmis.

À la fin, la « démocrature », au moins sous sa forme larvée, comme latente, manifestée par l'apparition de ces chefs d'État aux discours volontaires et aux actions empêchées, jusqu'à la chute, c'est peut-être l'autre nom de la disparition de la démocratie. La démocratie disparaît sous la démocratie même, sauf à ce que subsistent paradoxalement en elle ces restes du système aristocratique qui ne font pas dépendre le bien public de l'assentiment de la majorité. C'est un des traits les plus incontestables de la pensée de Tocqueville. Peu lui importent les définitions successives de la souveraineté. Ce qui l'intéresse, c'est le bois qui ronfle dans cette chaudière, qu'alimente la passion inextinguible de l'égalité. Il n'est pas inutile, dans un pays qui se fait gloire de ses libertés, si faibles, si continûment battues en brèche par l'État, de Robespierre à Thiers, de la Terreur rouge à la Terreur blanche, de Bonaparte à de Gaulle, de Polignac à Guéant et Valls, du législateur anti-anarchiste de 1893 au législateur antiterroriste du début du XXIe siècle, de rappeler l'origine de cette mise en tutelle d'un pays par son administration, aboutissant à la création, non d'une « nation libérale », mais d'« un peuple révolutionnaire et servile ». Nous en sommes là. Et lorsqu'un chef d'État se plaint de ce que l'administration ne lui obéisse pas entièrement, cette plainte n'est rien moins que paradoxale, puisqu'il accomplit précisément ce que toute administration rêverait d'accomplir si elle n'était pas bridée par le droit ou par les juges. Tocqueville relevait, dans cette formule dont François Furet a dit qu'elle résumait toute sa pensée politique, qu'il « n'y a rien de moins indépendant qu'un citoyen libre ». Il n'y a rien non plus de plus contraint qu'un chef d'État tout-puissant, du moins dans la configuration actuelle de nos institutions. S'il gouverne, on lui reproche de cesser d'incarner. S'il incarne, on lui fait le reproche d'être paresseux. Ce peuple « révolutionnaire et servile », le « monarque républicain » n'en est ni le père ni le guide, ni même le représentant. Il n'en est plus que l'otage.

Malédiction du quinquennat

La cause circonstancielle, et qui conduit ces jours-ci le pays au bord de la crise de régime, relève de la mécanique des institutions et tient à la réforme du quinquennat, dont personne n'avait mesuré les effets. Il faut dire que la réflexion constitutionnelle n'est, chez nous, que rarement constituante. S'y mêlent le plus souvent l'analyse politique la plus basse, quelques effluves de l'air du temps, un peu de technique. L'Élysée, le Premier ministre et leurs aides pèsent au trébuchet les éléments de l'inévitable négociation avec les assemblées parlementaires. Celles-ci, tout à leur entraînement corporatiste, n'ont en vue que le renforcement de leurs pouvoirs, sans que la nature et l'étendue de ces pouvoirs fassent l'objet d'un examen sérieux. À la fin, alors que c'est à la fois le sens et l'utilité des normes et de leur hiérarchie ainsi que la fonction de contrôle réel de la législation qu'il faudrait repenser, chacun des protagonistes cahote avec bonheur dans son ornière : le gouvernement veut un maximum d'ordonnances, un minimum d'amendements, un minimum de contrôle sur l'activité des bureaux, réduit qu'il est au rôle commode de ramasseur périodique des copies administratives ; le Parlement veut des commissions, de l'amendement, la maîtrise de l'ordre du jour de la souveraineté, et au diable les règles qui peuvent le contraindre, à commencer par la nécessité de gager les dépenses nouvelles par des recettes supplémentaires. Ils ne se retrouvent guère que pour pester contre l'émancipation, au vrai fort timide, de la cour constitutionnelle, s'inquiéter du gouvernement des juges, regarder la révolte des corps judiciaires comme une poule regarde un couteau. Brochant sur le tout, les esprits progressistes veulent des droits nouveaux, de la transition énergétique ici, des femmes et des minorités visibles là, ou, au pire, entendent réécrire les préambules pour les débarrasser de leurs scories historiques, sans aucunement mesurer les conséquences de cet exercice absurde, y compris en ce qui concerne la portée des droits du citoyen. Bref, chacun y va de sa lubie. Ainsi aura-t-on ces dernières années créé sans paraître y penser l'étrange système où nous sommes, où le président quinquennal dispose de tous les pouvoirs sans contrepartie, pendant que le gouvernement perd la maîtrise de l'ordre du jour et ne peut faire appliquer son programme qu'en y forçant des assemblées parlementaires plus puissantes, plus rétives et plus inefficaces qu'autrefois. S'il s'agit de démocrature possible, force est de convenir que c'est une démocrature inefficace que ces dispositifs organisent. Il est assez rare d'attenter à la fois, et en même temps, aux grands principes et à l'efficacité dans l'action. C'est

pourtant ce que nous avons collectivement réussi à faire sans paraître y penser.

Relativement au sujet qui nous occupe, le nœud du problème réside, me semble-t-il, dans ce quinquennat au cours duquel les mandats du président et de l'Assemblée nationale sont alignés dans leur durée. On en voit le résultat tous les jours. Un tel système aggrave la confusion inhérente à la superposition des fonctions d'incarnation et des fonctions de chef de l'exécutif. Le régime, sous ce rapport, n'a plus rien à voir avec celui de 1958 ni même avec celui qui s'était développé de 1962 à la création du quinquennat.

Pour se faire élire, le candidat doit à la fois promettre une action et rassembler un peuple, deux mouvements évidemment incompatibles sauf chez une nation de moutons, ce que la nôtre, même aux pires moments, n'a jamais été. Il n'est jamais élu avec plus qu'un tiers de voix au premier tour et, s'il l'est, c'est à la fin sur ses capacités supposées de chef d'État et non de chef programmatique du gouvernement, son projet s'effaçant dans la phase finale de l'élection pour réapparaître peu de temps après sous la seule forme de l'addition des mécontentements. L'état de grâce achevé, il est voué soit à se faire haïr, soit à se renier, son impopularité le plaçant assez vite en opposition avec le peuple qui l'a élu. Certains présidents, et le dernier en particulier, ont cru pouvoir, au moins en apparence, trouver la raison de l'impopularité relative de leurs prédécesseurs dans le fait que ceux-ci n'auraient pas tenu leurs promesses. C'est une erreur de perspective. Si le président ne tient pas ses promesses, il mécontente son tiers d'électeurs du premier tour. S'il les tient, il mécontente les autres tiers. Agissant, il se condamne. N'agissant pas, il se discrédite. Il est assez frappant qu'on en soit venu à cet égard à parler sans s'inquiéter du Premier ministre comme d'un « fusible », théorisant en quelque sorte le vice profond de notre système, et envisageant dès l'abord le sacrifice inévitable du chef du gouvernement d'un pays censément démocratique. Il n'y a pas de meilleur aveu d'une illégitimité rampante de l'exécutif à quoi notre Constitution, dans ses modifications aventureuses, nous a conduits. Aussi bien l'article 20 de la Constitution, qui dispose que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, et l'article 21, que le Premier ministre dirige l'action du gouvernement, sont-ils devenus entièrement lettre morte. Il pouvait revivre naguère dans ces périodes de cohabitation que d'ailleurs les Français plébiscitaient. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui. Le Premier ministre est devenu un zombie institutionnel. S'il est le chef du parti majoritaire, il ne peut durer sauf à fâcher le président. S'il ne l'est pas, il n'est rien, ou pas grand-chose,

un directeur général adjoint, un chef de service de rang supérieur, un dauphin éventuel, au mieux le mélange d'un vice-président américain et d'un chef d'état-major de brigade alpine. Quant au parti majoritaire, il n'a de choix qu'entre la fronde et la soumission des godillots. Nulle élection intermédiaire ne le rend solidaire de l'exécutif. Il n'a au fond rien à attendre du président. S'il dépend de lui, ce qui est le cas de nos jours, il disparaîtra avec lui. Comme l'ensemble du système tend à la péremption quinquennale du président sans possibilité de réélection, sauf naturellement circonstances exceptionnelles, le soutien dont celui-ci dispose s'effritera au fil du temps.

Considérons les présidents quinquennaux. Passé la période de rodage, de survie des habitudes précédentes, ce n'est pas par hasard, et c'est sans doute au contraire sans rapport avec les qualités et les défauts propres des hommes, que Nicolas Sarkozy n'a pas été réélu ni n'a pu revenir en selle, que François Hollande n'a pu même se représenter, qu'Emmanuel Macron paraît en fâcheuse posture. À la fin donc, nous avons laissé s'établir un régime que nos concitoyens sont fondés à ne juger ni vraiment démocratique ni vraiment efficace, ce qui explique à la fois d'ailleurs le pouvoir que l'administration paraît y prendre et les critiques dont la technocratie est la cible, elle qui paraît la seule force permanente d'un ordre politique où nul influx ne peut plus durablement circuler. À ce compte, on peut prévoir que la tentation de la démocrature effective – autre que celle à laquelle des gouvernements « convenables » sont enclins, en matière de sécurité ou de xénophobie institutionnelles d'abord – emportera tout, dans l'illusion d'un pouvoir à la fois véritablement représentatif et pleinement efficace. Ainsi naissent les fascismes, mais les fascismes modernes, sans guère de la statolâtrie qui caractérisait les premières ébauches, un fascisme personnel, intuitif et fusionnel dont le gouvernement de Donald Trump offre une image saisissante. Si cette évolution se poursuit, nous serons passés sans y penser de la démocrature latente à la démocrature effective.

Soit un roi, soit une république

Venons-en à la manière dont nous pourrions remonter cette pente. La première est évidemment le passage à la monarchie, qui a l'avantage d'opérer la dissociation des fonctions d'incarnation nationale et de gouvernement effectif. Il s'agit bien ici de la monarchie constitutionnelle, celle de 1789, mais sans l'excès où l'a conduite la nécessité pour le Parlement de s'ériger en source incontestable et unique de pouvoir

face aux injonctions de la rue et des sections, celle de la Charte si elle avait pu se développer, celle de la Grande-Bretagne ou des monarchies nordiques. C'est au fond le régime que le général de Gaulle avait voulu rétablir à son profit en 1958, sous l'aspect d'une forme de monarchie élective, à cette différence près que l'arbitre ne pouvait que s'emparer tôt ou tard du ballon, surtout après 1962, et que l'élection suffit à ruiner l'avantage moral de la monarchie, qui réside précisément dans le fait que le détenteur du pouvoir suprême n'a jamais voulu l'exercer et n'est pas techniquement qualifié pour cela. Ce système présente de grands avantages. Il est intéressant que les Français, tout en se plaignant sans cesse des gouvernants que leur système hybride suscite nécessairement, soient saisis d'une vive surprise lorsqu'ils découvrent que les pays démocratiques les plus performants, et les plus respectueux des droits du citoyen, sont des monarchies, tout comme ils le soient aussi lorsque la lecture des journaux leur apprend qu'aucun chef effectif de l'exécutif n'est élu au suffrage universel direct au sein de l'Union européenne. Et ce, sans que les peuples se plaignent de se voir méprisés, quand l'opinion s'en plaint chez nous alors même qu'elle désigne directement celui qui va gouverner.

Je ne m'y arrêterai pas longtemps, tant la monarchie a chez nous mauvaise presse, pour une foule de raisons. D'abord, parce que dans sa partie la plus estimable, celle du dernier Chateaubriand ou de Tocqueville, voire des doctrinaires, elle a paru se consacrer plutôt à la défense des libertés qu'à la poursuite de l'égalité, ou même, comme on le voit si bien dans les « souvenirs de 1848 », à la défense des intérêts des riches, qui pourtant forment rarement une base solide sur laquelle s'appuyer en démocratie, tant précisément ils sont exclusivement gouvernés par l'intérêt. L'avantage de ceux qui n'en ont pas, c'est qu'ils peuvent être dans cette mesure même de meilleurs citoyens. Ensuite, parce qu'elle a eu trop longtemps partie liée avec l'ordre ancien des choses, en ce qu'il semblait consacrer pour l'éternité la société à la fois inefficace et abusivement immobile de l'Ancien Régime. C'est la question sous-jacente à l'affaire du drapeau blanc. Enfin, parce que dans la période récente, les courants qui se réclamaient de la monarchie se sont discrédités dans la version politique du maurrassisme, à l'exception bien sûr du dernier Bernanos, porté en terre sous le drapeau des rouges de Madrid.

La solution monarchique aurait bien sûr un avantage esthétique, qui serait de rendre l'exécutif modeste et accessible, en le débarrassant de toutes ces singeries qui rappellent le temps des rois sans en dispenser aucun des bienfaits, au contraire, et sont probablement contraires à la

vertu républicaine. Le roi s'établirait à Vincennes ou au Louvre, entouré non de ces gendarmes dont la tenue concourt censément à la grandeur du chef de l'État, mais d'une cour élégante, civile et réduite, débarrassée des flonflons de caserne, des galopades préfectorales, des visiteurs du soir. Le gouvernement occuperait un immeuble modeste dans les profondeurs paisibles du quartier Saint-Georges ou sur les hauteurs de Belleville. Ses membres iraient à pied sans se prendre pour de grands seigneurs. L'Élysée serait rendu à sa fonction première, celle d'un hôtel particulier de cocotte, et les palais du VII^e^ arrondissement de Paris seraient changés en hôtels de luxe, assurant enfin la paix aux habitants du quartier, qui ne seraient plus obligés de vivre à Santiago du Chili, faible prix il est vrai à payer pour s'établir au centre du monde. Il n'y aurait plus de course du rat dans la Légion d'honneur. Chaque année, un décret royal anoblirait Nicole Notat, Michel Houellebecq, Kaaris et Booba, et ce serait tout. Les meilleurs iraient prendre rang dans un Sénat enfin déruralisé, qu'il faudra bien un jour faire élire, d'ailleurs, à la proportionnelle intégrale.

Je plaisantais, naturellement. Je présente là un songe inaccessible, qui est peut-être celui du roi Babar, lequel structure profondément l'imaginaire national, mais sans qu'on puisse espérer jamais le voir se réaliser : une monarchie sobre et altière, à la fois morale et résolument laïque, socialiste et efficace, bonhomme et sans préjugés, ouverte à toutes les espèces et pas seulement à celle des pachydermes. Car enfin on peut en effet rêver d'un roi qui soit à la fois le symbole et le garant de l'incorporation durable des progrès de la société à la tradition nationale, les soustrayant aux emportements de la peur, de la haine sociale d'un côté, de l'arrogance de l'autre, et nous gardant de cette violence politique qui est notre trait le plus marquant, puisque nous oscillons sans cesse depuis la Révolution entre la réconciliation par le centre et l'assomption des extrêmes, deux voies illusoires. Ce serait sans doute un avantage dans un temps où nulle idéologie ne convainc plus, où chacun paraît souhaiter défaire le gouvernement après l'avoir fait, où le complot hante les esprits, où l'État semble s'effacer devant des forces et des puissances supérieures à lui, ensembles continentaux, superpuissances, terroristes, géants de l'information, où enfin le libéralisme sous sa forme exclusivement matérialiste organise la guerre de tous contre tous. Cet avantage n'est pas à notre portée.

Ce qui l'est, en revanche, c'est l'amélioration de nos institutions afin d'en finir avec la « monarchie républicaine » qui nous entraîne à l'abîme politique, c'est-à-dire à ces deux formes de l'anarchie que sont la dictature

et le désordre, qui peuvent même coexister pour peu que l'imagination ou la lâcheté des corps intermédiaires ne s'en mêlent.

On ne reviendra pas sur l'élection du président de la République au suffrage universel, c'est-à-dire au régime parlementaire pur. Pas davantage ne pourra-t-on opter pour la solution portugaise, c'est-à-dire pour un président élu au suffrage universel pour inaugurer les chrysanthèmes et baptiser les paquebots. Il eût suffi, en réalité, de revenir à la lettre de l'article 21 de la Constitution, mais en transférant au Premier ministre le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale. La tradition césarienne est si ancrée pourtant que de telles voies ne feraient qu'accroître l'entropie du système, le public n'étant pas disposé à comprendre qu'on lui demande de choisir le dirigeant suprême pour ne pas le faire diriger. Reste alors l'annulation des effets de la réforme du quinquennat telle qu'elle a été conduite, en revenant au septennat, ou bien, ce qui serait sans doute plus accordé au temps de l'action comme à celui de l'opinion, en réduisant à quatre ans le mandat des députés et en portant à six ans celui du président.

Une telle réforme ne serait sans doute pas suffisante pour en finir avec une crise politique dont les causes sont profondes. Elle est quand même nécessaire, parce qu'en restaurant la fonction de Premier ministre dans son étendue, en offrant la perspective d'une élection intermédiaire, en engageant par conséquent la société politique à s'organiser effectivement dans un cadre partisan renouvelé, elle préviendrait à mon sens la surprise du pire.

Cette réforme n'est malheureusement pas possible sauf à obtenir le consentement des assemblées parlementaires pour réviser la Constitution. Ce consentement est tout sauf acquis. On touche ici l'inconséquence logique à laquelle ont abouti les modifications successives de notre texte fondateur. D'un côté, il n'existe pas de dispositions constitutionnelles par nature, ce qui devrait imposer que le constituant puisse être appelé, y compris contre le vœu des assemblées parlementaires, à réformer notre charte essentielle. Mais, de l'autre, le dispositif actuel interdit que le peuple souverain puisse se prononcer directement pour la revoir, y compris en ce qui concerne la procédure de révision elle-même ou la portée utile des pouvoirs dévolus aux différentes branches de la démocratie. Il en résulte d'ailleurs des absurdités de détail. Il serait ainsi possible de recourir au référendum pour faire passer à la proportionnelle intégrale l'élection des sénateurs, mais non pour faire tomber leur nombre à deux cents. Rien de cela n'a de sens ni en principe ni en pratique. Le Conseil constitutionnel s'étant fait juge de la légalité des décrets de convocation, il serait impossible aujourd'hui de recourir à l'article 11, comme l'a fait le général

de Gaulle en son temps, pour décider de l'élection du président au suffrage universel direct. De la même manière que l'article 21 a disparu sans qu'on s'en soucie, a disparu aussi, au moins dans son esprit, l'article 3, qui dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Un sens du droit réduit à la pure technique a privé de fondement notre édifice en ruinant les pouvoirs du constituant. Le chemin est en conséquence ouvert pour le passage de la démocrature rampante à la démocrature effective, par l'effet de dispositions qui dans leur pratique, depuis l'établissement du quinquennat, ne donnent aucune issue à l'inévitable mécontentement du public, sans laisser de possibilité d'en appeler au constituant pour modifier de manière radicale cet équilibre déficient. Cela est d'autant plus regrettable que, si les assemblées sont évidemment qualifiées, d'après le texte, pour exercer la souveraineté, on ne voit pas comment elles seraient en droit de définir les modalités de cet exercice même, ce qui serait proprement ruiner la notion de pouvoir constituant. En règle générale, les assemblées parlementaires consultées à l'occasion d'une révision constitutionnelle s'attachent moins au bon fonctionnement de la démocratie politique qu'au développement de leurs propres pouvoirs. Des réformes utiles mais manquées, de Millerand à Mendès France, jusqu'à la rectification bienvenue, en 1958, de la double trajectoire de l'irresponsabilité et de l'impuissance, l'histoire constitutionnelle nous offre pourtant tous les exemples de ce qu'il advient lorsqu'on s'éloigne des principes essentiels.

En matière constitutionnelle, c'est de cette paralysie de la volonté, si bien décrite par Constant dans son origine profonde, que nous souffrons d'abord : « La fidélité en amour est une force comme la croyance religieuse, comme l'enthousiasme de la liberté. Or nous n'avons plus aucune force. Nous ne savons plus aimer, ni croire ni vouloir. Chacun doute de la vérité de ce qu'il dit, sourit de la véhémence de ce qu'il affirme et pressent la fin de ce qu'il éprouve. » Nous en sommes là.

Ainsi peut-on craindre que, faute des brusques épreuves qui ont toujours précipité chez nous les réformes utiles, nous allions à la paralysie politique, et tôt ou tard à un régime d'assemblée ou à un régime autoritaire également inefficaces, mais chargés par le sentiment populaire des espoirs qui n'auront pas trouvé à s'exprimer autrement. La démocratie représentative aura vécu, et avec elle ce que notre tradition nationale, des libertés traditionnelles de l'Ancien Régime aux droits du citoyen, aura inventé de plus beau. Chateaubriand le disait déjà, osant s'exprimer ainsi en 1811 devant l'institut de Bonaparte, lequel fut l'initiateur même de la

démocrature : « La mode est aujourd'hui d'accueillir la liberté d'un rire sardonique, de la regarder comme une vieillerie tombée en désuétude. Je ne suis point à la mode, je pense que sans la liberté il n'y a rien dans le monde. » Je ne sais rien de plus juste que cette condamnation de notre nihilisme. Puissions-nous encore l'entendre à travers les années.

RÉSUMÉ

La « démocrature », combinaison inédite des procédures formelles de la démocratie représentative avec la démagogie autoritaire, est peut-être une pente sur laquelle nous sommes engagés. Son origine se trouve dans le discrédit des institutions traditionnelles, et dans la perte de confiance à l'égard des gouvernants qui en résulte. Peut-on prendre un autre chemin, notamment en distinguant mieux, dans notre démocratie, la fonction d'incarnation de la nation de la fonction de gouvernement ? Une révision constitutionnelle peut-elle le permettre ? Est-elle seulement possible ?

CHRONIQUES

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er octobre – 31 décembre 2018)

Allemagne

14 octobre 2018. **Bavière. Élections régionales**. Les deux partenaires de la coalition gouvernementale à Berlin sortent très atteints par le scrutin régional de Bavière, un *Land* dans lequel l'Union chrétienne-sociale (CSU), branche bavaroise de l'Union chrétienne-démocrate (CDU), dominait sans partage depuis soixante ans.

La CSU et le Parti social-démocrate (SPD) obtiennent leur plus mauvais résultat. La CSU, avec 37,2 % des voix, perd six points par rapport à 2013, n'obtenant que 85 des 205 sièges, et devra gouverner en coalition. Sa stratégie droitière pour tenter de concurrencer l'Alternative für Deutschland (AfD) mais aussi les querelles de chefs lui ont été fatales. Les Verts profitent du discrédit des partis de la coalition, arrivant en deuxième position, avec 17,5 % des voix et 38 sièges. Les Électeurs libres créent la surprise avec 11,6 % et 27 sièges, tandis que l'AfD, dont on prédisait une forte avancée, n'est que quatrième, avec 10,2 % et 22 élus. Même si la Bavière est terre de mission pour le SPD, son résultat est catastrophique, perdant la moitié de ses suffrages avec 9,7 % et ne se plaçant qu'en cinquième position avec 22 sièges. Le Parti libéral-démocrate (FDP) franchit de justesse la barre des 5 % avec 5,1 % et 11 élus, tandis que Die Linke ne recueille que 3,2 % et n'a donc pas d'élu. La participation a été de 72,4 %.

Ce scrutin fragilise la coalition berlinoise et le SPD pourrait être tenté de mieux marquer son originalité, ou encore de partir, même si sa présidente, Andrea Nahles, ne semble pas souhaiter une décision immédiate.

Le 6 novembre, le *Landtag* réélit Markus Söder, 51 ans, comme ministre-président par 110 voix contre 89, grâce à un accord avec les Électeurs libres.

Le 10 novembre, Horst Seehofer, ministre de l'Intérieur très controversé au sein du gouvernement d'Angela Merkel,

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

avec laquelle il a été souvent en conflit, annonce lors d'un déplacement à Bautzen (Saxe) qu'il quitte la présidence de l'Union chrétienne-sociale après le grave recul aux élections au *Landtag* de Bavière.

28 octobre 2018. **Hesse. CDU. Chancelière**. Les élections au *Landtag* de Hesse donnent lieu à un nouveau grave échec pour la coalition fédérale. La CDU recule fortement avec 27,0 % et 40 des 137 sièges, le SPD passant à la troisième place, dans un *Land* qui fut l'un de ses fiefs, avec 19,8 % et 29 élus, juste derrière les Verts, qui font une belle progression avec eux aussi 19,8 % et 29 élus. L'extrême droite populiste de l'AfD fait une percée avec 13,1 % et 19 élus, devançant les libéraux du FDP (7,5 % des voix et 11 élus), et Die Linke (6,3 % et 9 élus). Les Électeurs libres, qui avaient obtenu un beau résultat en Bavière deux semaines plus tôt, ne peuvent franchir la barre des 5 % et, avec 3,0 %, n'ont aucun député. La participation a été de 67,3 %.

À la suite de ce mauvais résultat, la chancelière Merkel décide d'abandonner la présidence de la CDU et annonce qu'elle ne sera pas de nouveau candidate en 2021.

7-8 décembre 2018. **Présidence de la CDU**. Après les graves reculs électoraux de la CSU et de la CDU en Bavière et en Hesse, Angela Merkel avait annoncé qu'elle quittait la présidence de la CDU, après dix-huit ans passés en fonction, et qu'elle ne serait pas candidate à un nouveau mandat à la Chancellerie à l'issue de celui-ci. La CDU tient son congrès les 7 et 8 décembre à Hambourg. La candidate soutenue par Angela Merkel, Annegret Kramp-Karrenbauer, 56 ans, secrétaire générale de la CDU, ancienne ministre-présidente de la Sarre, tenante d'une ligne chrétienne-sociale, européenne convaincue, l'emporte de justesse par 517 voix contre 482 pour Friedrich Merz, 63 ans, avocat d'affaires, ancien député, tenant d'une ligne conservatrice. Au premier tour, le jeune ministre de la Santé, Jens Spahn, 38 ans, avait été éliminé.

C'est Paul Ziemiak, 33 ans, né en Pologne, représentant de l'aile conservatrice, qui devient secrétaire général à la place de la nouvelle présidente.

Arabie saoudite

2 octobre 2018. **Liberté d'expression. Turquie. Prince héritier**. Jamal Khashoggi, 59 ans, journaliste, proche du prince héritier Mohammed ben Salman, dont il était assez vite devenu critique, disparaît juste après être entré dans le consulat d'Arabie saoudite à Istanbul, où il avait été convoqué.

Le 13 octobre, Donald Trump, qui jusqu'alors avait été très mesuré, évoque un « châtiment sévère » pour l'Arabie saoudite si sa responsabilité est avérée.

De nombreux dirigeants politiques et économiques décident de ne pas venir à la Future Investment Initiative, dite le « Davos du désert », du 23 au 25 octobre.

Les autorités saoudiennes réaffirment le 16 octobre la nécessité d'une enquête « approfondie ».

Les réactions de la Turquie et des États-Unis sont ambiguës, les deux pays cherchant à la fois à se montrer fermes et modérés. Cependant, le 20 octobre, Donald Trump déclare qu'« il y a eu manifestement tromperie et mensonge ».

Selon les enregistrements des services turcs, le journaliste aurait subi un véritable calvaire.

Le 19 octobre, quinze membres du personnel du consulat saoudien sont entendus par la justice turque.

Le 23 octobre, le ministre des Affaires

étrangères saoudien déclare que cette mort est une « erreur monumentale », affirme que le prince héritier n'était « pas informé » et que le roi Salman était « déterminé » à ce que les responsables « rendent des comptes ».

Le même jour, le président Erdoğan déclare que « ce meurtre sauvage » a été planifié. Il demande à Riyad de collaborer à l'enquête en cours et espère tirer profit de l'affaire.

Le 24 octobre, le prince héritier tente de se disculper et, devant le Forum international sur l'investissement, évoque un « crime hideux ». Le 25 octobre, le procureur général d'Arabie saoudite déclare que les suspects ont commis un « acte prémédité ».

Le 15 novembre, le parquet saoudien requiert la peine de mort contre cinq suspects accusés du meurtre de Jamal Khashoggi, mais Mohammed ben Salman est mis hors de cause. Onze autres personnes sur les vingt et un suspects devraient également affronter la justice. Selon le procureur général, c'est le général Ahmed al-Assiri, 59 ans, chef adjoint des services secrets, qui a ordonné de ramener le journaliste critique de gré ou de force.

Le prince héritier fait son retour sur la scène publique à l'occasion du sommet du G20 à Buenos Aires. L'accueil qui lui est fait par les chefs d'État et de gouvernement est plus cordial qu'on ne pouvait le craindre.

La directrice de la CIA, Gina Haspel, est entendue par les sénateurs à huis clos, l'agence de renseignement américaine estimant que le meurtre a été commandité par Mohammed ben Salman. Des sénateurs républicains assurent n'avoir « aucun doute » sur la culpabilité du prince héritier et contredisent ainsi Donald Trump.

Le 13 décembre, le Sénat américain inflige un camouflet à Donald Trump. Sept sénateurs républicains se sont joints aux sénateurs démocrates pour adopter une résolution mettant fin au soutien logistique apporté par Washington à l'Arabie saoudite au Yémen. Ensuite, dans une résolution adoptée à l'unanimité, ils désignent le prince héritier comme responsable de l'assassinat de Jamal Khashoggi. Riyad critique « les ingérences flagrantes dans les affaires intérieures du royaume ».

Le 5 décembre, la justice turque émet des mandats d'arrêt visant deux proches du prince héritier, le général Ahmed al-Assiri et Saoud al-Qahtani, 40 ans, ancien conseiller de Mohammed ben Salman. Ils sont accusés d'être les « planificateurs » du meurtre.

Le 9 décembre, l'Arabie saoudite refuse d'extrader des suspects vers la Turquie.

Arménie

3 octobre et 9 décembre 2018. **Gouvernement. Élections**. Le président Armen Sarkissian limoge le 3 octobre six ministres dont les partis avaient soutenu la veille des amendements rendant difficiles la tenue d'élections législatives anticipées que souhaite le Premier ministre, Nikol Pachinian. Le Premier ministre ne contrôle pas le Parlement.

Nikol Pachinian démissionne le 16 octobre afin de déclencher des élections. Le 24 octobre, le Parlement provoque de nouvelles élections.

Le 1er novembre, le Parlement échoue à investir Nikol Pachinian comme Premier ministre par 0 voix contre 0 et 13 abstentions. En conséquence, le président Sarkissian dissout le Parlement, les nouvelles élections ayant lieu le 9 décembre.

Aux élections législatives, l'alliance « Mon pas » de Nikol Pachinian, chef du parti Contrat civil, obtient 70,4 % des voix et 88 des 122 sièges, devançant largement Arménie prospère, qui a 8,3 % des voix et 26 sièges, Arménie lumineuse, avec 6,4 % et 18 élus, et le Parti républicain d'Arménie de l'ancien président Serge Sarkissian, avec 4,7 % et aucun élu. La participation a été de 48,6 %.

Belgique

9 et 18 décembre 2018. **Ministres. Gouvernement**. Refusant la participation de la Belgique au Pacte mondial pour les migrations, la Nouvelle Alliance flamande (N-VA) quitte le gouvernement le 8 décembre. Dans un cabinet remanié le 9 décembre et formé par le Mouvement réformateur (MR), Libéraux et démocrates flamands (Open Vld) et Chrétiens-démocrates et flamands (CD&V), Didier Reynders, 60 ans, MR, devient ministre de la Défense, Pieter De Crem, 56 ans, CD&V, ministre de l'Intérieur et Alexander De Croo, 43 ans, Open Vld, ministre des Finances. Le gouvernement est désormais minoritaire.

Le 18 décembre, le Premier ministre, Charles Michel, démissionne, socialistes et écologistes ayant annoncé le dépôt d'une motion de censure. Le roi Philippe accepte la démission le 21 décembre et demande au gouvernement de rester pour gérer les affaires courantes jusqu'aux nouvelles élections, qui se tiendront le 26 mai 2019.

Bolivie

1er octobre 2018. **Chili.** CIJ. La Cour internationale de justice rejette la requête de la Bolivie dans son contentieux avec le Chili sur l'accès à la mer. La Cour estime que le Chili ne peut être tenu de négocier avec la Bolivie sur son accès à la mer perdu par ce dernier pays à la suite d'une guerre qui eut lieu en 1883. (CIJ, 1er octobre 2018, n° 153, Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique – *Bolivie c. Chili*.)

Brésil

7 et 28 octobre 2018. **Élections législatives et présidentielle**. Les principaux candidats sont Jair Bolsonaro, 63 ans, Parti social-libéral (PSL), extrême droite, ancien capitaine de l'armée ; Fernando Haddad, 55 ans, Parti des travailleurs, ancien maire de São Paulo ; Ciro Gomes, 60 ans, Parti démocratique travailliste (PDT), ancien ministre des Finances ; Marina Silva, 60 ans, parti Rede Sustentabilidade (REDE), centre gauche, ancienne ministre de l'Environnement ; Geraldo Alckmin, 65 ans, Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), centre droit, ancien gouverneur de São Paulo ; Henrique Meirelles, 73 ans, Mouvement démocratique brésilien (MDB), parti du président Temer, ancien ministre des Finances ; Álvaro Dias, 74 ans, Podemos, centriste, libéral ; Vera Lúcia Pereira da Silva Salgado, 51 ans, Parti socialiste des travailleurs unifié (PSTU), trotskiste ; João Goulart Filho, 62 ans, Parti de la partie libre (PPL), fils du président destitué par le coup d'État de 1964.

Au premier tour, le 7 octobre, Jair Bolsonaro, largement en tête, est près de l'emporter avec 46,0 % des voix, devançant Fernando Haddad, qui recueille 29,3 % des voix, Ciro Gomes, avec 12,5 %, et Geraldo Alckmin, avec 4,8 %.

Aux élections législatives, le même jour, le Parti des travailleurs obtient 56 des 513 sièges, le PSL 52, le Parti progressiste 37, le MDB 34, le Parti social

Élection présidentielle au Brésil

PREMIER TOUR		
Inscrits	147 306 295	
Votants	117 364 654	(79,67 %)
En suspens	746	
Blancs	7 206 222	
Nuls	3 106 937	
Suffrages exprimés	107 050 749	

Candidats	*voix*	*%*
Jair Bolsonaro, PSL	49 277 010	46,03
Fernando Haddad, Parti des travailleurs	31 342 051	29,28
Ciro Gomes, PDT	13 344 371	12,47
Geraldo Alckmin, PSDB	5 096 350	4,76
João Amoêdo, Nouveau Parti	2 679 745	2,50
Cabo Daciolo, Patriota	1 348 323	1,26
Henrique Meirelles, MDB	1 288 950	1,20
Marina Silva, REDE	1 069 578	1,00
Álvaro Dias, Podemos	859 601	0,80
Guilherme Boulos, PSOL	617 122	0,58
Vera Lúcia, PSTU	55 762	0,05
José Maria Eymael, Parti social-démocrate chrétien	41 710	0,04
João Goulart Filho, PPL	30 176	0,03

SECOND TOUR		
Inscrits	147 306 294	
Votants	115 933 451	(78,70 %)
Blancs	2 486 593	
Nuls	8 608 105	
Suffrages exprimés	104 838 753	

Candidats	*voix*	*%*
Jair Bolsonaro	57 797 847	55,13
Fernando Haddad	47 040 906	44,87

démocratique 34, le Parti de la République 33, le Parti socialiste brésilien 32, le Parti républicain brésilien 30, le PSDB 29, les Démocrates 29, le PDT 28, Solidarité 13, Podemos 11, le Parti du socialisme et de la liberté (PSOL) 10 et le Parti travailliste brésilien 10.

Le second tour de l'élection présidentielle a lieu le 28 octobre. Jair Bolsonaro l'emporte avec 55,1 % contre 44,9 % à Fernando Haddad. La participation a été de 78,7 %. Il sera cependant difficile au président élu de faire passer son programme car il ne dispose pas

de majorité au Parlement. Mais l'opposition est éclatée.

Le vice-président est Antônio Hamilton Mourão, 65 ans, général aux positions provocatrices.

Le 30 octobre, le général de réserve Augusto Heleno, 71 ans, est confirmé à la Défense, mais en fait il sera secrétaire du cabinet de Sécurité institutionnelle et le portefeuille ira au général Fernando Azevedo e Silva, 64 ans. L'astronaute Marco Pontes, 55 ans, lieutenant-colonel de réserve de l'armée de l'air, se voit confier les Sciences et la Technologie.

Le nouveau président, le 1er novembre, souhaite confier le portefeuille de la Justice au juge Sérgio Moro, 46 ans, à l'origine de l'incarcération de l'ancien président Lula. L'Agriculture et l'Environnement dépendront d'une seule ministre, Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias, 64 ans, Démocrates, leader du groupe parlementaire « ruraliste », lobby de l'agrobusiness, ce qui inquiète les écologistes. C'est l'une des deux femmes du cabinet, avec Damares Alves, 54 ans, avocate et pasteure évangélique, ministre de la Femme, de la Famille et des Droits humains.

Inspirateur économique de Jair Bolsonaro, disciple de l'école de Chicago, Paulo Guedes, 69 ans, est l'objet d'une enquête pour fraude dans la gestion de fonds de pension de l'État alors qu'il devient ministre de l'Économie.

Ernesto Araújo, 51 ans, admirateur de Donald Trump, diplomate climatosceptique, devient ministre des Affaires étrangères.

Le futur gouvernement du président qui sera investi le 1er janvier comprend vingt-deux ministres dont sept militaires, deux femmes et aucun Noir.

Avant même d'être investi, le nouveau président est rattrapé lui aussi par les « affaires ». Fabrício Queiroz, ancien chauffeur et agent de sécurité de Flávio Bolsonaro, fils du président élu, doit s'expliquer au sujet de mouvements financiers suspects.

Cambodge

16 novembre 2018. **Khmers rouges**. Nuon Chea, 92 ans, ancien numéro deux du régime, et Khieu Samphan, 87 ans, ancien chef d'État, sont déclarés coupables de génocide par les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, composées de juges cambodgiens et internationaux. Le premier est jugé coupable notamment pour les crimes contre l'ethnie musulmane cham et le second pour les crimes contre la minorité vietnamienne. Ils avaient déjà été condamnés en 2014 à la prison à vie pour crimes contre l'humanité.

Cameroun

7 octobre 2018. **Élection présidentielle**. Paul Biya, 85 ans, est au pouvoir depuis 1975. Le scrutin se déroule alors que le pays connaît une crise grave dans l'Ouest anglophone et doit affronter les attaques de Boko Haram dans le Nord.

Sept candidats, après le retrait le 5 octobre d'Akere Muna, affrontent le président Biya, candidat du Rassemblement démocratique du peuple camerounais, qui se présente pour un septième mandat. Les adversaires les plus importants sont Maurice Kamto, 64 ans, Mouvement pour la renaissance du Cameroun, universitaire, président de la Commission du droit international des Nations unies, ancien ministre, soutenu par Akere Muna, ainsi que Joshua Osih, 49 ans, Front social démocrate, et Cabral Libii, 38 ans, professeur de droit, Mouvement 11 millions de citoyens.

Le scrutin a été marqué par l'abstention et des violences dans le Cameroun anglophone.

Avant même la proclamation officielle des résultats, Maurice Kamto annonce sa victoire. En fait, Paul Biya est élu avec 71,3 % des voix contre 14,2 % à Maurice Kamto et 6,3 % à Cabral Libii. La participation a été de 53,5 %. Maurice Kamto n'est en tête que dans la région du Littoral.

Canada

1er octobre 2018. **Élections provinciales. Québec**. La question de l'immigration est au cœur de la campagne électorale. Quel sera l'impact de l'accord de libre-échange conclu avec les États-Unis qui ont malmené le Canada et le Premier ministre fédéral libéral ? Le Parti libéral du Québec, au pouvoir depuis quinze ans, n'obtenant que 24,8 % des voix et 32 sièges, ce qui est une lourde défaite, est battu par la Coalition Avenir Québec, autonomiste de centre droit, menée par l'homme d'affaires François Legault, qui veut réduire de 20 % l'immigration. La Coalition a obtenu 37,4 % des voix et 74 sièges. Suivent le Parti québécois, avec 17,1 % des suffrages et 9 sièges, et Québec Solidaire, avec 16,1 % et 10 élus. La participation a été de 66,4 %.

François Legault devient Premier ministre le 18 octobre.

Chine (République populaire de)

9 octobre. **Ouïgours. Xinjiang**. La région autonome du Xinjiang amende ses lois contre l'extrémisme religieux, autorisant le recours à des « centres de formation professionnelle » pour enseigner le mandarin, accorder « une éducation idéologique propre à éliminer l'extrémisme » et fournir des « traitements psychologiques ». C'est en fait légaliser les camps de rééducation, construits depuis 2017 et qui accueillent un million de personnes, soit près de 10 % de la population ouïgoure.

25-26 décembre 2018. **Parti communiste**. Le président Xi Jinping convoque les vingt-cinq membres du bureau politique du Parti communiste afin qu'ils fassent leur autocritique. Cela semble révéler des signes de tension au sein du parti.

Corée du Sud

5 octobre 2018. **Ancien président**. Le 5 octobre, le tribunal de Séoul reconnaît l'ancien président Lee Myung-bak, 77 ans, au pouvoir de 2008 à 2013, coupable de corruption, abus de pouvoir et détournement de fonds ; il est condamné à quinze ans de prison et à une amende de 10 millions d'euros. Il rejoint en prison l'ancienne présidente Park Geun-hye, 66 ans, au pouvoir de 2013 à 2017, condamnée à vingt-cinq ans de prison dans le scandale du « Choigate ». Deux autres présidents avaient aussi connu la prison : Chun Doo-hwan, 87 ans, président de 1980 à 1988, et Roh Tae-woo, 85 ans, président de 1988 à 1993, condamnés pour corruption, mutinerie et assassinat.

Cuba

22 décembre 2018. **Constitution**. L'Église cubaine décide de prendre part au débat sur la future constitution en publiant un message pastoral.

À la suite d'un vaste débat populaire auquel ont participé près de neuf millions de Cubains (sur une population de onze millions) et qui a entraîné des modifications importantes dans

le texte initial, le Parlement adopte à l'unanimité le projet de nouvelle constitution du pays qui reconnaît le marché, la propriété privée et l'investissement étranger sans renoncer à l'objectif d'une société communiste.

Ce projet sera soumis à référendum le 28 février prochain.

Espagne

9 octobre, 2 novembre, 21 et 27 décembre 2018. **Catalogne**. Le parti indépendantiste Ensemble pour la Catalogne de Carles Puigdemont et la Gauche républicaine de Catalogne, qui gouvernent en coalition, ne peuvent s'entendre le 9 octobre sur la réponse à apporter à la suspension par la justice des députés en prison préventive ou en fuite en Belgique. Le second parti a renoncé à désobéir et nommé des substituts tandis que le premier a refusé et perdu quatre voix. Dès lors, les deux partis sont minoritaires, comptant 61 députés sur 135 (65 avec ceux de la Candidature d'unité populaire).

Le 2 novembre, le parquet annonce qu'il va requérir jusqu'à vingt-cinq ans de prison contre les organisateurs du référendum sur l'indépendance, mettant le gouvernement dans l'embarras par cette sévérité.

Le 21 décembre se tient à Barcelone un conseil des ministres espagnol qui doit entériner les mesures sociales annoncées. C'est une provocation pour les indépendantistes, même si un conseil a déjà eu lieu en octobre à Séville et que d'autres doivent avoir lieu dans toutes les capitales des communautés autonomes.

Le 27 décembre, la Cour suprême se déclare incompétente afin de juger six Catalans poursuivis pour tentative de sécession et transmet le dossier à un tribunal de Catalogne.

2 décembre 2018. **Andalousie**. Aux élections parlementaires en Andalousie, le Parti socialiste ouvrier espagnol, mené par Susana Díaz, rivale de Pedro Sanchez au sein du parti, obtient 28,4 % des voix et tombe de 47 à 33 sièges sur 109, connaissant un fort recul, devant le Parti populaire, avec 21,1 % et 26 élus, Ciudadanos, avec 18,6 % et 21 élus, En avant Andalousie, avec 16,4 % et 17 élus, et la formation d'extrême droite Vox, avec 11,1 % et 12 élus. La participation a été de 58,7 %. Former un gouvernement sera complexe, mais le Parti populaire envisagerait de s'allier à Vox.

Dans cette communauté autonome gouvernée depuis trente-six ans par les socialistes, on remarque la première percée électorale de l'extrême droite, ce qui est un choc en Espagne, pays qui semblait épargné. Le choc est encore plus grand avec l'élection à la présidence du Parlement de la communauté de Marta Bosquet, Ciudadanos, grâce aux voix de Vox. Juan Manuel Moreno Bonilla, leader du Parti populaire, devrait devenir président de la communauté.

États-Unis

7 décembre 2018. **Président**. Ancien avocat personnel de Donald Trump, Michael Cohen est condamné à trois ans de prison ferme, notamment pour avoir acheté le silence de deux femmes ayant eu une liaison avec Trump et surtout pour avoir menti au Congrès sur un projet de *Trump Tower* à Moscou.

6 octobre 2018. **Cour suprême. Nominations.** L'enquête menée bien rapidement par le FBI sur le juge Brett Kavanaugh conclut que les accusations d'agressions sexuelles ne sont pas étayées. Les sénateurs closent les débats le 5 octobre et

votent le 6. Ils valident la nomination par 50 voix contre 48, la plus faible majorité depuis 1881. Stanley Matthews avait été confirmé par 24 voix contre 23. Seul un démocrate, Joe Manchin, qui affronte une situation difficile en Virginie, a voté pour. Une républicaine, Lisa Murkowski, sénatrice d'Alaska, qui avait déjà voté contre l'abrogation de l'Obamacare, s'est abstenue.

Le documentaire *RBG*, qui sort en France, met en lumière le rôle majeur, notamment en ce qui concerne les droits des femmes, de la juge Ruth Bader Ginsburg.

9 octobre 2018. **Nations unies. Cabinet**. Nikki Haley, ambassadrice des États-Unis aux Nations unies, républicaine modérée, présente sa démission. Depuis la désignation de Mike Pompeo en tant que secrétaire d'État, elle était apparue plus en retrait. Fille d'immigrants indiens, elle avait souvent marqué sa différence avec le président Trump. Elle pourrait avoir pour ambition la Maison-Blanche.

Le 7 novembre, Jeff Sessions, *Attorney General*, démissionne à la demande de Donald Trump, Matthew Whitaker assurant l'intérim. Le président Trump lui reprochait de ne pas le protéger dans l'affaire russe.

Donal Trump propose le 7 décembre William Barr comme *Attorney General* et Heather Nauert, ancienne journaliste de Fox News, sans expérience, comme ambassadrice aux Nations unies.

Le 8 décembre, l'annonce du départ du général John Kelly, 68 ans, chef de cabinet du président, est faite.

Le 15 décembre, Donald Trump annonce que le très controversé secrétaire à l'Intérieur, Ryan Zinke, quittera ses fonctions à la fin de l'année. Il était mis en cause pour ses dépenses excessives. Son successeur proposé est tout aussi controversé : David Bernhardt, 49 ans, est un ancien lobbyiste des industries pétrolières, gazières et de l'eau.

Le 20 décembre, le secrétaire à la Défense, James Marris, 68 ans, démissionne, quittant son poste dans les faits fin février. Sa démission est un désaveu vigoureux de la politique internationale de Donald Trump et intervient juste après la décision des États-Unis de se retirer de Syrie. Le 23 décembre, cependant, le président Trump annonce que Patrick Shanahan assurera déjà l'intérim à partir du 1er janvier. Ces décisions présidentielles sèment le trouble chez les alliés des États-Unis.

11 octobre 2018. **Peine de mort. État de Washington**. À la suite d'une décision de la Cour suprême, l'État de Washington devient le vingt-et-unième État abolitionniste aux États-Unis. Dans cet État, qui avait procédé à cinq exécutions depuis 1976, la Cour suprême avait déjà interdit la peine de mort en 1972, 1979 et 1981, mais à chaque fois une nouvelle loi avait été adoptée pour la rétablir. La Cour suprême a considéré que la peine de mort est appliquée « de manière arbitraire et avec un préjugé raciste ». Le gouverneur démocrate Jay Inslee avait décrété un moratoire sur les exécutions en 2014.

7 novembre 2018. **Armes**. Le 7 novembre, un vétéran de l'armée âgé de 28 ans qui avait servi en Afghanistan ouvre le feu dans un bar de Thousand Oaks, près de Los Angeles, faisant douze morts dont un policier. Le tireur, retrouvé mort, s'est sans doute suicidé.

S'en prenant aux médecins soignant les blessés par balles qui demandent une plus stricte régulation des armes,

Élections à la Chambre des représentants aux États-Unis

Votants 50,30 %			
Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Parti démocrate	60 727 598	53,43 (+ 5,43)	235 (+ 41)
Parti républicain	50 983 895	44,84 (– 4,26)	199 (– 42)

la National Rifle Association demande aux « médecins arrogants et anti-armes de s'occuper de leurs affaires », s'attirant de vives répliques qui donnent une image encore plus désastreuse de ce lobby.

Selon le site GunViolenceArchive.org, les homicides ont fait plus de quatorze mille morts en 2018, soit un taux de 3,6 pour cent mille habitants. Rappelons qu'en France ce taux est de 0,2.

6 novembre 2018. **Élections législatives et sénatoriales**. Barack Obama intervient dans la campagne et, fait inhabituel aux États-Unis, critique son successeur, le 7 septembre, à l'université de l'Illinois à Urbana-Champaign.

Le président Trump est particulièrement actif dans la campagne, se déplaçant beaucoup.

La campagne est marquée par des violences avec la fusillade de Pittsburgh et les colis piégés adressés aux démocrates et autres adversaires de Donald Trump.

Les démocrates l'emportent à la Chambre des représentants en obtenant 235 des 435 sièges contre 200 aux républicains. Mais, au Sénat, ces derniers, à l'occasion du renouvellement de 35 des 100 sièges, conservent leur majorité avec 53 sièges contre 47 aux démocrates, en y incluant deux indépendants qui votent avec eux.

La participation, même si elle n'est que de 47,3 %, a été beaucoup plus forte que lors des *midterms* précédentes. Les démocrates ont profité de la forte poussée du vote latino.

On constate une plus grande diversité. Il y aura au moins cent dix élues, dont deux femmes musulmanes démocrates (Ilhan Omar, 36 ans, largement élue dans le Minnesota, et Rashida Tlaib, 42 ans, fille d'immigrés palestiniens) et les deux premières Amérindiennes (Sharice Davids, 38 ans, membre de la nation Ho-Chuk, élue au Kansas, et Debra Haaland, 58 ans, élue au Nouveau-Mexique). Cindy Axne, 53 ans, est la première femme élue en Iowa.

La benjamine du Congrès est Alexandria Ocasio-Cortez, 29 ans, démocrate de New York, très à gauche, proche de Bernie Sanders.

Trente-six gouverneurs ainsi que le maire du district de Columbia étaient à élire. Les démocrates reprennent six postes aux républicains, qui en détenaient 33 sur 50.

Cent cinquante-cinq référendums locaux ont lieu, dont soixante-huit d'origine citoyenne, dans trente-sept États. Il y en a douze en Floride, dont un très important qui permettra désormais aux anciens détenus ayant purgé leur peine ou libérés sur parole de voter. Cela devrait bouleverser les élections, qui se jouent à une majorité étroite. La plupart des référendums à finalité écologique sont rejetés.

21 novembre 2018. **Cour suprême. Justice indépendante**. Le 8 novembre,

un juge ayant suspendu le projet d'oléoduc Keystone XL, Donald Trump avait dénoncé une « décision politique » prise par un juge pro-Obama. Fait rarissime, le 21 novembre, le *Chief Justice* John Roberts déclare : « Nous n'avons pas de juges pro-Obama, ou Trump, ou Bush, ou Clinton. Nous avons un ensemble extraordinaire de juges dévoués qui font de leur mieux pour juger équitablement ceux qui comparaissent devant eux. Nous devrions tous être reconnaissants de pouvoir bénéficier d'une justice indépendante. »

Donald Trump relance la polémique en tweetant : « Je suis désolé, Monsieur le président John Roberts, mais il existe effectivement des juges pro-Obama. »

30 novembre 2018. **Ancien président**. Président des États-Unis du 20 janvier 1989 au 20 janvier 1993, George Herbert Walker Bush décède à Houston à l'âge de 94 ans. Pilote d'aéronavale, blessé pendant la Seconde Guerre mondiale, il était devenu membre de la Chambre des représentants, républicain modéré, en 1966 avant d'occuper les fonctions d'ambassadeur aux Nations unies du 1er mars 1971 au 18 janvier 1973 et de président du Parti républicain de 1973 à 1974. Il installa le bureau de liaison américain à Pékin en 1974-1975 et fut directeur de la CIA du 30 janvier 1976 au 20 janvier 1977. Vice-président des États-Unis pendant les deux mandats de Ronald Reagan, du 20 janvier 1981 au 20 janvier 1989, il lui succède mais est battu par Bill Clinton en 1992 et quitte ses fonctions le 20 janvier 1993. Son mandat a été marqué à l'international par l'intervention au Panama dès 1989 et l'opération « Tempête du désert » après l'invasion du Koweït par l'Irak en 1991. Il avait parrainé les accords d'Oslo en 1993. Il sera moins heureux sur le plan intérieur, ce qui entraînera sa défaite. Tous les anciens présidents encore en vie assistent à ses obsèques, le 5 décembre à Washington.

Décembre 2018. **Budget. *Shutdown***. Donald Trump veut bloquer le budget fédéral s'il n'obtient pas le financement du mur anti-migrants à la frontière avec le Mexique. Cela conduit au *shutdown* (fermeture partielle du gouvernement fédéral) lorsque le Congrès ne parvient pas à s'accorder sur un budget. Depuis 1976, il y a eu dix-huit *shutdowns*, le dernier remontant au 20 janvier 2018. Seules sont assurées les « fonctions essentielles ».

Le 22 décembre, le Congrès suspend les discussions sur un compromis. De nombreux ministères et agences gouvernementales cessent leur activité le 22 décembre, laissant environ huit cent mille fonctionnaires en congé sans solde ou tenus de travailler sans être rémunérés lorsqu'ils sont en charge de services essentiels. Combien de temps durera cette situation ? Les États-Unis avaient connu un *shutdown* de vingt-trois jours du 15 décembre 1995 au 6 janvier 1996 avec Bill Clinton.

Donald Trump menace, dans un tweet publié le 28 décembre, de fermer la frontière avec le Mexique si les démocrates ne votent pas le budget.

Gabon

24 octobre 2018. **Président**. Le président Ali Bongo, 59 ans, au pouvoir depuis 2009, est hospitalisé à Riyad, officiellement après un « malaise », en réalité un accident cardiovasculaire. Le manque de communication inquiète alors que se déroulent les élections législatives. Un triumvirat composé du colonel Frédéric Bongo, directeur général des

services spéciaux de la garde républicaine et demi-frère du président, de Brice Laccruche Alihanga, directeur du cabinet présidentiel, et de Marie-Madeleine Mborantsuo, présidente de la Cour constitutionnelle, aurait été mis en place.

Afin de faire face à l'absence du président Bongo, la Cour constitutionnelle modifie la loi fondamentale. Certaines fonctions reviennent désormais au vice-président ou au Premier ministre, alors que la Constitution était muette sur « l'incapacité temporaire » du président.

Grèce

6 et 16 novembre 2018. **Église orthodoxe et État**. À la suite d'un accord conclu le 6 novembre entre le Premier ministre, Aléxis Tsípras, et l'Église orthodoxe, les membres du clergé ne seront plus considérés comme des fonctionnaires. Un fonds de gestion des biens de l'Église devrait être créé. Les biens hors lieux de cultes seront soumis à l'impôt foncier et le statut de l'Église orthodoxe sera débattu dans le cadre d'une réforme constitutionnelle. Le 16 novembre, le Saint-Synode de l'Église orthodoxe n'apporte pas son soutien au plan du gouvernement.

19 décembre 2018. CEDH. **Charia**. La Cour européenne des droits de l'homme condamne la Grèce pour application de la charia à ses citoyens musulmans contre leur volonté et donne satisfaction à une veuve grecque musulmane ainsi dépossédée de son héritage. Depuis 1914, la charia s'applique à la minorité musulmane de Thrace occidentale pour les affaires familiales. En prévision de cet arrêt, la Grèce a adopté une loi début 2018, qui n'est cependant pas encore entrée en vigueur, rendant facultative l'application de la charia. Dans cette affaire, la Cour a considéré qu'il y avait « une atteinte à un droit d'importance capitale dans le domaine de la protection des minorités, à savoir le droit de libre identification ». (CEDH, Grande Chambre, 19 décembre 2018, *Molla Sali c. Grèce*, req. 20452/14.)

Hongrie

Octobre-décembre 2018. **Démocratie illibérale. Union européenne. Populisme**. Pour Jean-Claude Juncker, Viktor Orbán n'a plus sa place au sein du Parti populaire européen.

Le 15 octobre entre en vigueur une loi criminalisant le fait de vivre dans la rue. La Hongrie compte trente mille sans domicile fixe.

Le 25 octobre, l'université d'Europe centrale, fondée par Georges Soros, annonce le déménagement à Vienne de ses cursus à compter du 1er décembre.

Viktor Orbán veut favoriser les établissements d'enseignement confessionnel, rompant avec la neutralité religieuse de l'État. Gaspar Orbán, fils du Premier ministre, est devenu prêcheur pentecôtiste dans le mouvement religieux Felház (« la maison »), qu'il a créé.

Le 16 décembre, plus de quinze mille personnes manifestent à Budapest contre « la loi esclavagiste », visant une nouvelle loi adoptée le 12 décembre et modifiant le code du travail pour porter à quatre cents par an, le nombre d'heures qu'un employeur pourra imposer à ses salariés (soit deux mois de travail), avec un délai de paiement porté à trois ans. Des rassemblements ont lieu dans les principales villes de province. D'autres lois sont contestées.

Le mouvement de protestation vise aussi les chaînes publiques de télévision aux mains du gouvernement.

Élection présidentielle en Irlande

Inscrits	3 401 681	
Votants	1 492 338	(43,87 %)
Blancs et nuls	18 438	
Suffrages exprimés	1 473 900	

Candidats	*voix*	*%*
Michael D. Higgins, indépendant	822 566	55,81
Peter Casey, indépendant	342 727	23,25
Seán Gallagher, indépendant	94 514	6,41
Liadh Ní Riada, Sinn Féin	93 987	6,38
Joan Freeman, Indépendant	87 908	5,96
Gavin Duffy, indépendant	32 198	2,18

Inde

17 octobre 2018. **Harcèlement. Ministre. Femmes**. Des heurts entre la police et des manifestants opposés à l'ouverture aux femmes du temple de Sabarimala, au Kerala, font une vingtaine de blessés. En septembre, la Cour suprême avait annulé l'interdiction aux femmes en âge d'avoir leurs règles d'entrer dans le temple.

Irlande

26 octobre 2018. **Élection présidentielle. Référendum. Blasphème**. Le président sortant, Michael D. Higgins, 77 ans, indépendant issu du Parti travailliste, en fonction depuis le 11 novembre 2011, affronte cinq candidats dont Seán Gallagher, Liadh Ní Riada et Gavin Duffy. Il part favori et est réélu avec 55,8 % des voix contre 23,3 % à Peter Casey, indépendant, 6,4 % à Seán Gallagher, indépendant, 6,4 % à Liadh Ní Riada, Sinn Féin, et 6,0 % à Joan Freeman, indépendante. La participation a été de 43,7 %.

Dans le même temps, 65 % des votants se prononcent par référendum pour l'abolition du délit de blasphème. Les dernières poursuites dataient de 1855, lorsqu'un prêtre disait avoir accidentellement brûlé une Bible. Il avait été cependant acquitté. Le 13 décembre, le Parlement, à la suite du référendum du mois de mai, adopte la loi qui légalise l'avortement, l'autorisant sans conditions jusqu'à douze semaines ou en cas de « risque pour la vie » ou de « grave danger pour la santé » de la femme.

Israël

7 octobre et 2 décembre 2018. **Premier ministre**. Épouse du Premier ministre, Sara Netanyahou, 60 ans, comparaît le 7 octobre devant un tribunal de Jérusalem, accusée d'avoir fait passer pour plus de 80 000 euros de frais de repas sur les deniers publics alors que la résidence officielle disposait d'un cuisinier.

Le 2 décembre, la police israélienne recommande l'inculpation du Premier ministre dans une troisième affaire, pour corruption, fraude et abus de pouvoir. Afin d'échapper aux poursuites, Benyamin Netanyahou mise sur des élections anticipées.

16 et 18 octobre, 1er novembre et 15 décembre 2018. **Capitale**. L'Australie

se dit « ouverte », le 16 octobre, à la reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël. C'est ce qui est fait le 15 décembre, mais l'Australie ne transférera son ambassade qu'après un accord de paix. C'est une demi-mesure.

Le 18 octobre, Mike Pompeo annonce que les États-Unis vont incorporer leur consulat général tenant lieu de représentation diplomatique auprès des Palestiniens à leur ambassade installée à Jérusalem.

Le 1er novembre, le président Bolsonaro, qui prendra ses fonctions le 1er janvier, annonce qu'il souhaite transférer l'ambassade brésilienne à Jérusalem.

14 novembre 2018. **Ministre. Gouvernement. Dissolution**. Le ministre de la Défense Avigdor Lieberman, 60 ans, Israël Beitenou, ultranationaliste, donne sa démission, qui sera effective le 16 novembre. Il veut protester contre un cessez-le-feu approuvé par le cabinet de sécurité ayant mis fin la veille à un embrasement à Gaza. Son parti, qui compte huit députés, entre dans l'opposition. Le Premier ministre, qui déjà est aussi ministre des Affaires étrangères et de la Santé, prend en charge le portefeuille. Il ne pourra plus compter que sur 61 députés sur 120.

En menaçant de quitter la coalition, chacun des petits partis se trouve en situation de force face au Premier ministre. Soutenu par ses huit députés du parti nationaliste et sioniste Foyer juif, Naftali Bennett, 46 ans, ministre de l'Éducation, a pu faire trembler Benyamin Netanyahou car il réclamait le ministère de la Défense devenu vacant. Finalement, il décide de rester en place le 19 novembre, ayant sans doute compris qu'il risquait de payer son attitude très cher en cas d'élections.

Pourtant, la coalition gouvernementale annonce le 24 décembre la tenue d'élections anticipées en avril. Elle se divisait sur le projet de loi relatif à la conscription des juifs ultra-orthodoxes. La loi ayant été reportée à deux reprises, la Cour suprême avait fixé son adoption au 15 janvier au plus tard.

Italie

Octobre-décembre 2018. **Budget**. Le ministre des Finances, Giovanni Tria, revoit le 3 octobre ses objectifs de déficit à la baisse alors qu'une semaine auparavant le gouvernement indiquait que le déficit resterait stable pendant trois ans à partir de 2019.

Le budget affiche un déficit public de 2,4 % du PIB.

Le 11 octobre, le Parlement adopte la loi de finance révisée par 165 voix contre 107 et 5 abstentions au Sénat et par 331 voix contre 191 à la Chambre des députés.

Le 15 octobre, l'Italie soumet son budget à la Commission européenne. Celle-ci adresse une lettre officielle dénonçant « une déviation sans précédent ».

Le 22 octobre, Rome annonce maintenir son budget mais précise que l'Italie va contenir la dette. Le 23 octobre, la Commission décide de rejeter le budget.

Le 13 novembre, le gouvernement présente un nouveau projet budgétaire.

Le 21 novembre, la Commission ouvre la voie à la procédure de « déficit excessif ». Le 22 novembre, la coalition italienne réaffirme sa volonté de maintenir son budget en l'état.

Le 12 décembre, le président du Conseil, Giuseppe Conte, à la suite d'un entretien avec Jean-Claude Juncker, accepte de diminuer l'objectif de déficit public pour 2019 pour le porter à 2,04 %

au lieu de 2,4 % dans le précédent projet de budget.

Le 19 décembre, la Commission annonce un accord avec le gouvernement italien, qui accepte de reporter la réforme des retraites et la mise en place du revenu de citoyenneté.

Le 23 décembre, le Sénat donne son accord au budget corrigé. Les députés approuvent ce dernier en votant la confiance au gouvernement le 29 décembre, par 327 voix contre 228 et 1 abstention.

21 octobre 2018. **Trentin-Haut-Adige**. La Ligue poursuit sa percée jusque dans le Trentin-Haut-Adige, une des régions les plus prospères d'Italie.

Dans le Trentin, traditionnellement modéré, la Ligue atteint 27,0 % des voix. La coalition de droite menée par le secrétaire d'État auprès du ministre de la Santé, Maurizio Fugatti, 46 ans, Ligue du Nord, recueille 46,7 % des voix, tandis que Giorgio Tonini, 59 ans, centre-gauche, obtient 25,4 %, et Ugo Rossi, 55 ans, Parti autonomiste tridentin et tyrolien, président sortant de la province, a 12,4 %.

Dans le Sud-Tyrol germanophone, le Parti populaire sud-tyrolien (SVP) ne perd que quatre points et obtient plus de 42 % des voix. Cela permet à Arno Kompatscher, 47 ans, SVP, de rester président de la province, fonction qu'il exerce depuis le 9 janvier 2014, étant également président de la région du Trentin-Haut-Adige depuis le 15 juin 2016.

Le 3 novembre, Maurizio Fugatti prend ses fonctions de président de la province du Trentin.

Lettonie

6 octobre 2018. **Élections législatives**. Le parti prorusse Harmonie, gauche, est en tête aux élections avec 19,9 % des voix et 23 des 100 sièges. C'est sa quatrième victoire mais il n'avait jamais pu former de gouvernement. Il devance deux partis populistes, le KPV LV (« qui possède l'État »), qui obtient 14,1 % des suffrages et 16 élus, et le Nouveau Parti conservateur, avec 13,6 % et 16 élus. Pour le développement de la Lettonie obtient 12 % et 13 élus et l'Alliance nationale 11 % et 13 élus. L'Union des Verts et des paysans, centre-droit, parti du Premier ministre, Māris Kučinskis, n'arrive qu'en sixième place avec seulement 9,9 % et 11 élus. Obtenant 6,7 % des voix et 8 élus, Nouvelle Unité, centre-droit, sera la septième formation présente.

La participation a été de 54,6 %.

Le 7 novembre, le président Raimonds Vejonis demande à Jānis Bordāns de former un gouvernement. Bordāns annonce son échec le 14 novembre. Le 26 novembre, le président Vejonis confie la formation du gouvernement à Aldis Gobzems, dont le parti est arrivé en deuxième position. Gobzems renonce le 10 décembre.

Liban

12 novembre 2018. **Guerre civile**. La loi pour faire la lumière sur les milliers de disparus pendant la guerre civile de 1975 à 1990 a enfin été adoptée. Elle prévoit la création d'une commission d'enquête.

Luxembourg

14 octobre 2018. **Élections législatives**. Le Parti populaire chrétien-social, mené par Marc Spautz, obtient 28,3 % des voix et 21 des 60 sièges, devant le Parti ouvrier socialiste luxembourgeois de Claude Haagen, membre de la coalition socialiste, qui recueille 17,6 % des

Élections législatives au Luxembourg

Inscrits	259 887
Votants	232 886 (89,61 %)
Blancs et nuls	16 862
Votes valides	216 024
Suffrages exprimés	3 529 837 (suffrages cumulés)

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Parti populaire chrétien-social	999 360	28,31 (– 5,37)	21 (– 2)
Parti ouvrier socialiste luxembourgeois	621 221	17,60 (– 2,68)	10 (– 3)
Parti démocratique	597 075	16,92 (– 1,32)	12 (– 1)
Les Verts	533 919	15,13 (+ 5)	9 (+ 3)
Parti réformiste d'alternative démocratique	292 364	8,28 (+ 1,64)	4 (+ 1)
Parti pirate	227 551	6,45 (+ 3,51)	2 (+ 2)
La Gauche	193 591	5,48 (+ 0,54)	2 (=)
Parti communiste luxembourgeois	44 912	1,27 (– 0,37)	0 (=)
Démocratie	10 328	0,29	0
Les Conservateurs	9 516	0,27	0

suffrages et a 10 élus, le Parti démocratique du Premier ministre, avec 16,9 % et 12 élus, les Verts, membres de la coalition sortante, avec 15,1 % et 9 élus, le Parti réformiste d'alternative démocratique, avec 8,3 % et 4 élus, le Parti pirate, qui fait son entrée avec 6,5 % et 2 élus, et la Gauche, avec 5,5 % et 2 élus. La participation a été de 89,7 %.

Le mode de scrutin est le système proportionnel de liste avec panachage et vote préférentiel dans quatre circonscriptions.

Le 16 octobre, le grand-duc Henri demande au Premier ministre, Xavier Bettel, 45 ans, en fonction depuis le 5 décembre 2013, de former un gouvernement. Ce gouvernement, issu d'une coalition entre le Parti ouvrier socialiste, le Parti démocratique et les Verts, prend ses fonctions le 5 décembre avec François Bausch, 62 ans, les Verts, à la Défense et Taina Bofferding, 36 ans, Parti ouvrier socialiste, à l'Intérieur. Jean Asselborn, 69 ans, Parti ouvrier socialiste, en fonction depuis le 31 juillet 2004, reste ministre des Affaires étrangères et Pierre Gramegna, 60 ans, Parti démocratique, en fonction depuis le 4 décembre 2013, ministre des Finances.

Une des premières décisions du nouveau gouvernement est de rendre tous les transports en commun gratuits en 2020.

Madagascar

7 novembre et 19 décembre 2018. **Élection présidentielle.** Trente-six candidats s'affrontent au premier tour de l'élection présidentielle, dont quatre anciens présidents et trois anciens Premiers ministres.

Au premier tour, Andry Rajoelina atteint 39,2 % des voix devant Marc Ravalomanana, qui en recueille 35,3 %, tous deux n'ayant pas été autorisés à se présenter en 2013, et Hery Rajaonarimampianina, président élu en 2014, qui a démissionné le 7 septembre pour pouvoir se présenter et qui obtient 8,8 %

des suffrages. Autre ancien président, Didier Ratsiraka, 82 ans, président de 1975 à 1993 et de 1997 à 2002, n'a que 0,45 % des voix. La participation a été de 54,3 %.

Au second tour, Andry Rajoelina l'emporte avec 55,6 % des voix contre 44,34 % pour Marc Ravalomanana. Celui-ci crie à la fraude.

Malaisie

10 et 15 octobre 2018. **Peine de mort**. Il y a bien un lien entre abolition de la peine de mort et démocratie. Le nouveau gouvernement malaisien, qui a mis fin à un régime autoritaire, annonce le 10 octobre qu'il s'apprête à abolir la peine de mort et à suspendre toutes les condamnations prononcées. Mille deux cents personnes se trouvent dans les « couloirs de la mort ».

Le gouvernement propose l'abolition le 15 octobre au Parlement.

Pakistan

31 octobre, 3, 7-8 et 24 novembre 2018. **Blasphème. Chrétiens. Cour suprême. Peine de mort**. La Cour suprême annule le 31 octobre la condamnation à mort pour blasphème de la chrétienne Asia Bibi, 47 ans, mère de cinq enfants, et ordonne sa libération immédiate. Deux hommes politiques qui avaient pris position en sa faveur avaient été assassinés. Le 3 novembre, après trois jours de blocage, le gouvernement cède aux islamistes et accepte d'engager une procédure pour empêcher Asia Bibi de quitter le Pakistan. Il ne s'oppose pas au dépôt d'une requête en révision de la décision de la Cour suprême.

Craignant pour la sécurité d'Asia Bibi, les Nations unies et l'Union européenne contraignent son avocat à partir aux Pays-Bas. Elle est libérée de prison dans la nuit du 7 au 8 novembre.

Le 24 novembre, la police arrête le chef du Tehreek-e-Labaik Pakistan et plus de trois cents membres de ce parti islamiste qui a paralysé le pays pendant trois jours après l'acquittement d'Asia Bibi. Officiellement, il n'y a pas de lien avec cette affaire…

Libre, Asia Bibi vit recluse.

Pérou

9 décembre 2018. **Référendum constitutionnel**. Dans un pays où cinq ex-présidents sont en prison ou poursuivis par la justice, un référendum relatif à des réformes constitutionnelles, soutenu par le président Martín Vizcarra, qui a succédé à Pedro Pablo Kuczynski, démissionnaire pour avoir menti sur ses liens avec le groupe Odebrecht, doit permettre de refondre la magistrature afin de lutter contre la corruption. 78,3 % des électeurs votent pour trois des quatre réformes. Ils adoptent l'interdiction de réélire les membres actuels du Congrès, ainsi que le mode de désignation des juges et le financement des partis proposés. En revanche, ils s'opposent au rétablissement du bicaméralisme, que ne soutenait plus le président. C'est une victoire pour le président Vizcarra.

Pologne

19 et 23 octobre, 21 novembre et 17 décembre 2018. **Justice. Démocratie illibérale**. La Cour de justice de l'Union européenne, dans une ordonnance du 19 octobre, demande à la Pologne de « suspendre immédiatement » sa réforme de la justice, estimant qu'elle porte atteinte à l'indépendance de la justice (CJUE, Ord., 19 octobre 2018, *Commission européenne c. République de*

Pologne, aff. C-619/18 R). Le 23 octobre, les magistrats de la Cour suprême, dont la présidente, Małgorzata Gersdorf, ont pu reprendre leurs fonctions. Le 21 novembre, à la suite de cet arrêt, la Diète adopte un amendement annulant la disposition sur l'âge de départ à la retraite des juges à la Cour suprême. Ceux qui avaient été mis à la retraite peuvent reprendre leur activité.

Lech Wałesa appelle à la reconstruction d'une Pologne démocratique et européenne.

Le 17 décembre, la Cour de justice confirme que la Pologne doit suspendre sa réforme de la Cour suprême (CJUE, Grande Chambre, Ord., 17 décembre 2018, *Commission européenne c. République de Pologne, soutenue par Hongrie*, aff. C-619/18 R).

Roumanie

3 et 19 octobre, 13 novembre 2018. **Justice**. Le Parlement européen débat le 3 octobre sur l'État de droit en Roumanie en présence de la Première ministre, Viorica Dăncilă. Le vice-président de la Commission européenne demande à la Première ministre de revenir sur la réforme de la justice et de lutter contre la corruption. Elle affirme en réponse n'avoir jamais dévié des valeurs européennes.

Le 19 octobre, la Commission de Venise critique la réforme du code pénal roumain.

Le 13 novembre, la Commission européenne publie un rapport sur les progrès de la Roumanie dans les domaines de la justice, de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Elle remet en cause son avis positif de janvier 2017 à la suite de la récente réforme de la justice. Le même jour, les députés européens adoptent, par 473 voix contre 151 et 40 abstentions, une résolution dans laquelle ils se disent très « préoccupés » par cette réforme.

Le président Iohannis veut empêcher l'adoption d'un projet d'amnistie et de grâce pour des responsables politiques dont le chef du Parti social-démocrate au pouvoir, Liviu Dragnea, visé par deux dossiers de corruption.

7 octobre 2018. **Référendum. Mariage**. Le 11 septembre, les sénateurs adoptent par 107 voix contre 13 et 7 abstentions une proposition de loi visant à réviser la Constitution pour y inscrire le mariage comme « l'union entre un homme et une femme ». Actuellement, la Constitution pose que « le mariage se base sur l'union entre époux ». Les députés s'étaient déjà prononcés le 9 mai. Le référendum devait avoir lieu le 7 octobre.

Mais, le 27 septembre, la Cour constitutionnelle a décidé que les couples homosexuels avaient droit à une vie de famille au même titre que les couples hétérosexuels et devaient « bénéficier à terme d'une reconnaissance légale et juridique de leurs droits et obligations ». Si la révision constitutionnelle est adoptée, comment se résoudra cette contradiction ? La question n'a pas lieu de se poser à la suite du référendum du 7 octobre.

Même si le « oui » recueille 91,6 % des voix, le référendum est un échec, faute d'avoir atteint une participation de 30 %. Celle-ci n'a été que de 20,4 %. Pourtant, le gouvernement avait abaissé le seuil de 50 % à 30 % et organisé la consultation sur deux jours. C'est un grave revers pour l'exécutif.

Royaume-Uni

Octobre-décembre 2018. **Brexit**. Le gouvernement français présente, le

3 octobre en conseil des ministres, un projet de loi habilitant l'exécutif à prendre des ordonnances en cas de non-accord sur le Brexit.

Les 17 et 18 octobre se tient un sommet européen afin de parvenir à un accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. C'est un échec. Une prolongation de la période de transition qui suivrait la sortie du pays est envisagée.

Le 20 octobre, plus de six cent mille personnes manifestent à Londres pour demander un référendum sur l'accord final sur le Brexit. C'est la deuxième plus grande manifestation du siècle.

Dans la soirée du 14 novembre, le gouvernement britannique confirme qu'un accord a enfin enfin été trouvé à Bruxelles sur le Brexit. L'accord prévoit un statut particulier pour l'Irlande du Nord, des dispositions pour les droits des citoyens et le règlement financier.

Le 15 novembre, le cabinet de Theresa May, après plus de cinq heures de réunion, valide l'accord avec l'Union européenne. La décision divise les conservateurs et conduit à la démission du ministre chargé du Brexit, Dominic Raab, qui est remplacé par l'eurosceptique Stephen Barclay, 46 ans, avocat, et à celle du secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord, Shailesh Vara. La Première ministre est cependant soutenue par deux ministres europhobes, Michael Gove, secrétaire d'État à l'Environnement, et Liam Fox, secrétaire d'État au Commerce international.

Le monde des affaires soutient l'accord sur le Brexit.

Le 22 novembre, l'Union européenne et le Royaume-Uni annoncent avoir conclu un projet d'accord sur les liens après le Brexit, sous forme d'une « déclaration » qui devra être validée lors du sommet spécial du 25 novembre.

Lors de ce sommet, les vingt-sept chefs d'État et de gouvernement approuvent politiquement les cinq cent quatre-vingt-cinq pages d'accord de retrait du Royaume-Uni et une déclaration politique de vingt-six pages établissant le cadre futur de la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Mais la signature officielle nécessitera la ratification du Parlement britannique. Le gouvernement du Royaume-Uni publie une liste de quarante raisons de soutenir le texte.

Le 4 décembre commencent les difficiles débats parlementaires sur l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Dès le début, c'est un camouflet, le gouvernement étant déclaré coupable d'« outrage au Parlement » pour ne pas avoir publié l'intégralité de l'analyse juridique officielle de l'accord. En outre, un amendement déposé par l'ancien *Attorney General* conservateur Dominic Grieve et soutenu par vingt-six députés conservateurs est approuvé. Il permet aux députés d'imposer un « plan B » au gouvernement si l'accord avec Bruxelles est rejeté.

Après trois jours de débats, en raison d'une trop forte opposition, Theresa May décide le report du vote qui était prévu le 11 décembre. Elle veut encore obtenir des concessions de l'Union européenne. La livre sterling est à son niveau le plus bas depuis dix-huit mois.

Le 12 décembre a lieu un vote de défiance interne au parti visant Theresa May. Cette dernière obtient le soutien de 200 députés contre 117.

À Bruxelles, les Vingt-Sept se contentent d'adopter une déclaration en cinq points spécifiant que le traité ne sera pas renégocié.

Le 15 décembre, Theresa May accuse Tony Blair de « saper » les négociations en appelant à un nouveau référendum.

Celui-ci réplique sur Twitter en accusant la Première ministre d'irresponsabilité. Le 17 décembre, Theresa May rejette très fermement toute idée de nouveau référendum.

Le 19 décembre, la Commission européenne publie quatorze mesures à adopter en cas d'absence d'accord.

9 novembre 2018. **Cabinet**. En raison d'un désaccord avec Theresa May sur les négociations autour du Brexit, le secrétaire d'État aux Transports, Jo Johnson, frère de Boris Johnson mais militant pro-européen, démissionne et appelle à un second référendum.

Russie

26, 29 et 30 novembre 2018. **Mer d'Azov. Ukraine**. La Russie capture trois navires ukrainiens, le 26 novembre, à la suite de la fermeture du détroit de Kertch. Trois marins ukrainiens sur la vingtaine capturée sont placés en détention provisoire pour deux mois.

Plusieurs pays européens requièrent des sanctions contre la Russie.

Le 29 novembre, le président Porochenko demande la présence de navires de l'OTAN en mer d'Azov.

Le 30 novembre, Kiev annonce l'interdiction pour les hommes russes de 16 à 60 ans d'entrer sur le territoire ukrainien.

Sri Lanka

12 octobre-20 décembre 2018. **Gouvernement**. C'est une crise étrange que connaît le Sri Lanka. Le 12 octobre, le président Maithripala Sirisena, Alliance pour la liberté du peuple uni, au pouvoir depuis le 9 janvier 2015, met fin à la surprise générale aux fonctions du Premier ministre, Ranil Wickremesinghe, 69 ans, Parti national uni, en fonction depuis le 9 janvier 2015, et désigne l'ancien président Mahinda Rajapakse, 73 ans, Front populaire du Sri Lanka, battu en 2015 par Maithripala Sirisena. Mais le Premier ministre démis rejette la décision comme inconstitutionnelle et affirme qu'il se considère comme le Premier ministre légal. Le 27 octobre, le président du Parlement reconnaît Ranil Wickremesinghe comme Premier ministre. Le 29 octobre, un cabinet incomplet est formé avec Sarath Amunugama, 79 ans, Alliance pour la liberté du peuple uni, aux Affaires étrangères et Mahinda Rajapakse aux Finances. Le 30 octobre, plusieurs dizaines de milliers de manifestants bloquent le centre de Colombo pour soutenir le Premier ministre limogé.

Le 8 novembre, Susil Premajayantha, 63 ans, Alliance pour la liberté du peuple uni, devient ministre des Affaires intérieures.

Le 9 novembre, le président Sirisena dissout le Parlement et convoque des élections pour le 5 janvier. Le 13 novembre, la Cour suprême prend une décision de suspension de la dissolution, en attendant une décision finale le 7 décembre. Le 14 novembre, le Parlement adopte un vote de défiance contre le Premier ministre. Sirisena rejette le vote, estimant que les procédures adéquates n'ont pas été respectées. Le 16 novembre, le Parlement adopte une nouvelle motion de censure.

Le 3 décembre, la Cour d'appel prend une décision empêchant Mahinda Rajapakse d'être Premier ministre par intérim. Le 12 décembre, le Parlement, par 117 voix contre 0 sur 225 membres, exprime sa confiance au Premier ministre démis. Le 13 décembre, la Cour suprême décide

que la dissolution du 9 novembre était inconstitutionnelle. Le 15 décembre, Mahinda Rajapakse démissionne. Le 16 décembre, Rani Wickremesinghe est renommé et entre en fonction comme Premier ministre. Le 20 décembre, son gouvernement est formé avec, comme dans le précédent gouvernement, Tilak Marapana aux Affaires étrangères, Vajira Abeywardena aux Affaires intérieures et Mangala Samaraweera aux Finances.

Suède

2 octobre-14 décembre 2018. **Gouvernement**. Le président du Riksdag, Andreas Norlén, annonce le 2 octobre qu'il a demandé au leader des Modérés, Ulf Kristersson, 55 ans, de former un gouvernement, mais celui-ci renonce à sa mission le 14 octobre. Le lendemain, le président du Riksdag demande à Stefan Löfven, 61 ans, social-démocrate, Premier ministre depuis le 3 octobre 2014, de composer un gouvernement, mais il n'a pas de majorité et l'extrême droite est en fait en position d'arbitre. Stefan Löfven renonce à son tour le 29 octobre.

Le 14 novembre, le Parlement, par 195 voix contre 154, rejette la candidature d'Ulf Kristersson, proposée de nouveau par le président du Riksdag. Le 15 novembre, ce dernier demande à Annie Lööf, 35 ans, Parti du centre, d'explorer les possibilités de composer un nouveau gouvernement. Elle renonce elle aussi le 22 novembre. Le 23 novembre, Andreas Norlén renouvelle sa demande à Stefan Löfven. Le 14 décembre, par 200 voix contre 116 et 28 abstentions, le Parlement rejette Stefan Löfven comme Premier ministre. C'est le second refus du Parlement. Le président du Riksdag s'adresse à nouveau au leader du Parti modéré. Si deux nouveaux rejets interviennent, il y aura de nouvelles élections.

Syrie

Octobre-décembre 2018. **Guerre civile**. Les djihadistes doivent avoir quitté la « zone démilitarisée » de la province d'Idlib le 15 octobre, à la suite de l'accord turco-russe du 17 septembre. Mais le groupe Hayat Tahrir al-Cham, issu de l'ex-branche syrienne d'Al-Qaïda, qui contrôle la majorité de la province, s'y refuse.

Le 17 octobre, l'émissaire des Nations unies pour la Syrie depuis juillet 2014, Staffan de Mistura, annonce sa décision de quitter ses fonctions « pour des raisons personnelles » fin novembre. Le diplomate norvégien Geir Pedersen lui succède.

Fin octobre, Daech repousse les Forces démocratiques syriennes, soutenues par les États-Unis, de son dernier réduit de Hajine, dans la province de Deir ez-Zor.

Le 23 novembre, Raed Fares, 46 ans, fondateur de Radio Fresh, militant emblématique de la révolte pacifique et démocratique syrienne, est assassiné par des inconnus masqués à Kafranbel, dans la province d'Idlib, avec son collègue Hammoud al-Jneid.

Après une attaque de « roquettes contenant du gaz toxique » tirées selon les autorités par « des groupes terroristes » à Alep, Moscou effectue des bombardements en représailles dans la zone démilitarisée.

Des représentants de la Russie, de la Turquie et de l'Iran se rencontrent à Astana le 29 novembre pour évoquer la situation en Syrie, notamment dans la province d'Idlib.

Le 16 décembre, les forces kurdes,

aidées par la coalition internationale, reprennent Hajine.

Le 19 décembre, Donald Trump annonce le retrait des forces américaines de la Syrie, considérant que Daech a été vaincu, ce qui n'est pas le cas, et met en danger les Kurdes, contre lesquels la Turquie veut mener une offensive.

La décision entraîne la démission du secrétaire à la Défense américain, James Mattis. C'est une victoire pour la Russie, l'Iran, la Turquie et le régime syrien, et cela jette le trouble parmi les alliés des États-Unis.

Le 28 décembre, l'armée syrienne progresse dans le Nord de la Syrie, autour de Manbij, contrôlé jusqu'alors par les Kurdes, qui craignent une offensive turque. Elle intervient à l'appel des forces kurdes, entraînant les protestations d'Ankara.

Taïwan

24 novembre 2018. **Référendums**. En même temps que les élections municipales se tiennent dix référendums d'initiative citoyenne dont cinq touchent au mariage homosexuel.

C'est un échec pour les partisans du mariage pour tous. Une consultation énonçant que le mariage doit être uniquement une union entre un homme et une femme obtient plus de sept millions de voix favorables contre trois millions. Le référendum opposé en faveur du mariage pour tous recueille trois millions de « oui » et sept millions de « non ».

Tunisie

14-15 décembre 2018. **Dictature**. L'Instance Vérité et Dignité, mise en place en juin 2014, tient sa conférence de clôture. Elle a entendu cinquante mille témoignages et a transmis les dossiers de quatre cent soixante-douze victimes à treize chambres spécialisées. Le rapport final comportera une série de recommandations.

Turquie

20 novembre 2018. CEDH. **Kurdes**. Le président Erdoğan rejette le 20 novembre la décision de la Cour européenne des droits de l'homme sommant la Turquie de libérer « dans les plus brefs délais » l'opposant kurde Selahattin Demirtaş, dont l'emprisonnement vise à étouffer « le pluralisme », et à lui verser 25 000 euros. Leader du Parti démocratique des peuples (HDP), ce dernier a été condamné à quatre ans de prison pour « propagande terroriste » et risque cent quarante-deux ans de prison dans le cadre de son principal procès. (CEDH, 20 novembre 2018, *Selahattin Demirtaş c. Turquie*, aff. 14305/17.)

Décembre 2018. **Répression**. Depuis le putsch de 2016, enlèvements, détentions en prisons secrètes et torture sont pratiqués par le régime turc. Une centaine de « gülenistes » ont été enlevés à l'étranger.

Le 14 décembre, la justice ordonne le placement en détention de deux cent dix-neuf militaires soupçonnés d'être liés au prédicateur Gülen. Lors du G20, Donald Trump évoque avec le président Erdoğan l'extradition de Fethullah Gülen afin de faire cesser la pression d'Ankara sur Riyad dans l'affaire Khashoggi.

Depuis le putsch manqué, ce sont près de deux mille personnes qui ont été condamnées à la prison à vie.

Ukraine

Octobre 2018. **Donbass. Lougansk**. Les républiques séparatistes autoproclamées de Donetsk et de Lougansk organisent le 11 novembre un scrutin pour désigner les nouveaux dirigeants. Les dirigeants actuels par intérim, Denis Pouchiline, 37 ans, en fonction à Donetsk depuis le 7 septembre 2018, et Léonid Passetchnik, Paix pour Lougansk, sont élus respectivement avec 60,9 % et 68,0 % des voix. Il s'agissait de remplacer Alexandre Zakhartchenko, tué dans l'explosion d'une bombe à Donetsk le 31 août. Les autres candidats étaient des hommes de paille, les véritables opposants ayant été empêchés de participer.

À Donetsk, Denis Pouchiline l'emporte face à Roman Khramenkov, qui obtient 14,2 % des suffrages, Elena Chichkina, Donbass libre, avec 9,3 %, Roman Evstifeïev, indépendant, avec 7,8 %, et Vladimir Medvedev, indépendant, avec 6,5 %. Son courant a 74 sièges au Conseil populaire et Donbass libre 26.

À Lougansk, Léonid Passetchnik s'impose devant Oleg Koval, Union économique de Lougansk, qui recueille 16,6 % des voix, Natalia Sergoun, indépendante, avec 7,9 %, et Lioudmila Rousnak, indépendante, avec 5,9 %. Paix pour Lougansk obtient 37 sièges et l'Union économique pour Lougansk 13.

Union européenne

2 octobre 2018. **Actes budgétaires. Parlement européen. Strasbourg**. À la suite d'un recours de la France, la Cour de justice juge que le Parlement peut exercer ses pouvoirs budgétaires à Bruxelles et non exclusivement à Strasbourg si le bon fonctionnement de la procédure en dépend (CJUE, Grande Chambre, 2 octobre 2018, *République française, soutenue par Grand-Duché de Luxembourg, c. Parlement européen*, aff. C-73/17).

8 octobre 2018. CJUE. Quatre nouveaux juges et deux avocats généraux entrent en fonction jusqu'au 6 octobre 2024. Il s'agit de Lucia Serena Rossi (Italie), qui succède à Antonio Tizzano, d'Irmantas Jarukaitis (Lituanie), qui remplace Egidjius Jarasilunas, de Peter George Xuereb (Malte), à la place d'Anthony Borg Barthet, et de Nuno José Cardoso da Silva Piçarra (Portugal), succédant à José Luis da Cruz Vilaça, en tant que juges ; et de Giovanni Pitruzzella (Italie), qui remplace Paolo Mengozzi, et de Gerard Hogan (Irlande), en tant qu'avocats généraux. Les juges Alexander Arabadjiev (Bulgarie), Jean-Claude Bonichot (France), Thomas von Danwitz (Allemagne), Carl Gustav Fernlund (Suède), Egils Levits (Lettonie), Constantinos Lycourgos (Chypre), Jiří Malenovský (République tchèque) et Alexandra Prechal (Pays-Bas) sont renouvelés dans leurs fonctions. Yves Bot (France) et Maciej Szpunar (Pologne) sont renouvelés en tant qu'avocats généraux.

Le 9 octobre, le président de la Cour, Koen Lenaerts, professeur à l'université catholique de Louvain, est réélu par ses pairs.

Vatican

17 décembre 2018. **Peine de mort**. Le pape François appelle à « l'abolition universelle de la peine de mort » alors qu'il reçoit au Vatican les membres de la Commission internationale contre la peine de mort, affirmant que cette « peine est contraire à l'Évangile ». Il

met aussi en garde contre « les peines à perpétuité », « forme de peine de mort dissimulée ».

17 décembre 2018. **Délinquance financière**. Le tribunal de la Cité du Vatican condamne Angelo Proietti, homme d'affaires, arrêté en 2016 pour avoir soustrait 11 millions d'euros à deux entreprises du bâtiment, à deux ans et demi de prison pour délit de blanchiment par le biais de l'Institut pour les œuvres de religion (IOR). C'est la première fois qu'une telle peine est prononcée par la juridiction du Vatican depuis la réforme de 2013.

Yémen

16 octobre 2018. **Guerre civile**. Médiateur des Nations unies pour le Yémen, Martin Griffiths arrive le 3 décembre à Sanaa, contrôlée par les rebelles houthistes. À l'approche de possibles pourparlers, cinquante de leurs combattants blessés ont été évacués à bord d'un avion des Nations unies.

Les rebelles houthistes et le gouvernement se retrouvent à Stockholm le 6 décembre.

Le 13 décembre, António Guterres annonce, lors du dernier jour des consultations sur le Yémen, un cessez-le-feu dans le port d'Hodeida. Les deux parties conviennent de faciliter l'aide humanitaire à Taïz. L'Arabie saoudite apporte son soutien à l'accord. Les négociations reprendront fin janvier. Le 14 décembre, Martin Griffiths demande au Conseil de sécurité le déploiement d'observateurs des Nations unies à Hodeida.

Malgré la trêve, les combats reprennent. Pourtant, le cessez-le-feu devra être appliqué à partir du 18 décembre.

Le 21 décembre, après une semaine de négociations difficiles, la première résolution sur le conflit du Yémen est adoptée et entérine l'accord de trêve. Les États-Unis ont obtenu que la résolution épargne l'Arabie saoudite.

Les belligérants se rencontrent à Hodeida le 26 décembre.

Jean Gicquel
et Jean-Éric Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er octobre – 31 décembre 2018)

Repères

5 octobre. M. Benalla est entendu, pour la première fois, par des juges d'instruction. « Je suis fier de ce que j'ai fait », déclare-t-il.

12 octobre. La mise en examen de Mme Le Pen, à propos des assistants parlementaires européens pour abus de confiance, est aggravée, selon la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation, en détournement de fonds publics. Celles de MM. Gollnisch et Aliot le seront à leur tour, la semaine suivante.

Les prélèvements obligatoires dépassent les mille milliards d'euros en France, soit 45,3 % du PIB.

14 octobre. Dans une intervention à Blois (Loir-et-Cher), citée par RTL, M. Hollande regrette d'avoir employé l'expression « président normal ».

17 octobre. M. Pavageau, secrétaire général de Force ouvrière (FO), démissionne de ses fonctions après les révélations du *Canard enchaîné* sur le fichage des responsables syndicaux.

18 octobre. M. Mélenchon se rend à une convocation de la police judiciaire pour une audition libre d'une durée de cinq heures. Il qualifie M. de Chalvron, rapporteur démissionnaire de la Commission nationale des comptes de campagne, d'« être vil et dégénéré ».

20 octobre. Radio France dépose plainte contre M. Mélenchon. Celui-ci a été virulent à l'égard de ses journalistes, les traitant de « menteurs », de « tricheurs » et d'« abrutis », et demandant à ses partisans de les « pourrir ».

21 octobre. Le président Macron stagne à 29 % des personnes satisfaites ; le Premier ministre se situe à 47 % (+ 7), selon un sondage Ifop publié par *Le Journal du dimanche*.

23 octobre. Pour la première fois, la Commission européenne rejette un projet de budget, celui de l'Italie, en contradiction avec le traité de stabilité de 2012 (TSCG). Le gouvernement italien devait s'incliner, après coup.

24 octobre. La salle de presse de l'Élysée est transférée 2, rue de l'Élysée. Le Parlement européen lève l'immunité parlementaire de M. Briois, vice-président du Rassemblement national.

25 octobre. M. Pigasse vend 49 % de sa holding actionnaire du journal *Le Monde* à M. Křetínský, industriel tchèque. Mais un droit de veto a été négocié en cas de changement de contrôle au sein de la société Le Monde libre.

26 octobre. Par un décret de ce jour, M. François Molins est nommé procureur général près la Cour de cassation, en remplacement de M. Jean-Claude Marin, atteint par la limite d'âge.

29 octobre. Vente à Paris de la bibliothèque de l'ancien président François Mitterrand.

30 octobre. Un décret de ce jour porte attribution, pour la première fois, de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme (*JO*, 4-11).

31 octobre. Mme Royal publie chez Fayard un ouvrage critique sur le quinquennat de M. Hollande : *Ce que je peux enfin vous dire*.

1er novembre. « Je suis frappé, observe le chef de l'État, par la ressemblance entre le moment que nous vivons et celui de l'entre-deux-guerres », en raison d'« une Europe qui est divisée par les peurs, le repli nationaliste » (entretien à *Ouest-France*).

5 novembre. M. Collomb, ancien ministre, est réélu maire de Lyon.

6 novembre. Six personnes d'extrême droite sont arrêtées pour un projet d'attentat contre M. Macron à l'occasion de son « itinérance mémorielle ». Dans un entretien sur Europe 1, le chef de l'État propose la formation d'« une vraie armée européenne alors que les puissances autoritaires réémergent et se réarment aux confins de l'Europe ».

11 novembre. Soixante-dix chefs d'État et de gouvernement remontent à pied les Champs-Élysées ; le convoi du président Trump est perturbé par trois Femen. M. Macron dénonce les risques du nationalisme « trahison du patriotisme » car « les démons anciens resurgissent ».

17 novembre. Première manifestation nationale de l'initiative citoyenne des « gilets jaunes », ce samedi, à Paris, inédite depuis 1968, contre l'augmentation des prix du carburants et pour le pouvoir d'achat. Une sorte de démocratie directe spontanée, adossée aux réseaux sociaux, s'esquisse et prend à revers les pouvoirs publics et les corps intermédiaires. Le slogan « Macron démission » est lancé.

18 novembre. Chute spectaculaire du couple exécutif : le Président ne recueille plus que 25 % de personnes satisfaites (– 4 points) et le Premier ministre 34 % (– 7) (sondage publié par *Le Journal du dimanche*).

M. Wauquiez (LR) ayant comparé la procréation médicalement assistée (PMA) à l'eugénisme du IIIe Reich, s'attire une vive réplique de Mme Buzyn, ministre de la Santé.

19 novembre. La cour d'appel de Rennes accepte que le prénom Fañch soit orthographié avec un tilde.

22 novembre. M. Hulot affirme sur France 2 : « Il ne faut pas reculer sur la trajectoire carbone, mais il faut un accompagnement social digne de ce nom. »

Le président de l'Assemblée nationale, M. Ferrand, condamne les menaces et les actes d'intimidation

de « gilets jaunes » envers des députés REM.

M. Yves Veyrier est élu secrétaire général du syndicat FO.

24 novembre. Deuxième manifestation nationale du samedi des « gilets jaunes », à Paris en particulier. Des femmes, en violet, manifestent dans la capitale pour dénoncer les exactions dont elles sont victimes.

25 novembre. À l'issue du trente-huitième congrès du Parti communiste à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne), M. Fabien Roussel, député (Nord, 20e), est élu secrétaire national à la place de M. Pierre Laurent, désavoué par les militants, le mois précédent. En outre, le parti change de logo (une étoile et une fleur).

À Bruxelles, les représentants des vingt-sept États membres de l'Union européenne signent avec la Première ministre britannique l'accord sur le Brexit.

27 novembre. M. de Rugy reçoit deux délégués des « gilets jaunes », son initiatrice, Mme Priscillia Ludosky, et M. Éric Drouet.

30 novembre. « On ne gouverne pas contre le peuple », proclame M. Bayrou, sur Europe 1.

1er décembre. M. Stanislas Guérini, député de Paris (3e), est élu délégué général de La République en marche, en remplacement de M. Castaner, nommé ministre de l'Intérieur, le mois précédent.

Troisième manifestation nationale des « gilets jaunes » marquée, à Paris, par la profanation de l'Arc de Triomphe et des scènes de saccage par des casseurs.

Début des travaux de restauration du palais de l'Élysée (« hôtel d'Évreux »).

2 décembre. Un collectif de « gilets jaunes » publie, dans *Le Journal du dimanche*, un manifeste : « Nous voulons être les porte-parole d'une colère constructive ».

4 décembre. Le président Macron se déplace au Puy-en-Velay (Haute-Loire) à la préfecture, incendiée par des « gilets jaunes », trois jours plus tôt. Il y est fortement pris à partie.

8 décembre. Les sept moines de Tibéhirine, assassinés en 1996, sont béatifiés à Oran (Algérie).

M. Mélenchon salue, depuis Bordeaux, la « révolution citoyenne », à l'occasion de la quatrième journée de protestation des « gilets jaunes ». À Paris, outre de nouveaux pillages, la gendarmerie déploie, pour la première fois, des engins blindés.

11 décembre. Le tribunal de Paris condamne, dans le cadre de la procédure de plaider-coupable, M. Marc Ladreit de Lacharrière à huit mois de prison avec sursis et 375 000 euros d'amende, pour avoir rémunéré de façon fictive Mme Pénélope Fillon au titre de la *Revue des deux mondes*.

Le marché de Noël de Strasbourg est endeuillé par un attentat terroriste.

15 décembre. Cinquième journée de protestation des « gilets jaunes », l'intervention du chef de l'État, le lundi précédent, n'ayant pas été jugé suffisante à apaiser leur colère. Un slogan apparaît : « référendum d'initiative citoyenne » (RIC).

16 décembre. La chute de popularité du chef de l'État se confirme avec 23 % de personnes satisfaites (– 2), selon le sondage publié par *Le Journal du dimanche*. Au premier tour de l'élection présidentielle, il avait obtenu 24 % des suffrages exprimés. Quant au Premier ministre, sa cote de popularité s'établit à 31 % (– 3).

17 décembre. Le conseil départemental de Loire-Atlantique vote contre le

rattachement du département éponyme à la Bretagne. Il demande à l'État d'organiser un référendum dans les deux régions concernées.

18 décembre. Les parlementaires socialistes déclenchent la procédure du référendum d'initiative partagée (art. 11, al. 3 C, rédaction de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008) afin de rétablir l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

20 décembre. Premier contact de M. Macron avec les « gilets jaunes » : « Vous avez raison », tweete-t-il à Mme Priscillia Ludosky, initiatrice de la pétition contre la hausse des prix du carburant.

22 décembre. Sixième samedi de mobilisation nationale des « gilets jaunes ». À Angoulême (Charente), un pantin à l'effigie du président Macron est décapité. Le parquet est saisi.

29 décembre. Septième samedi national des « gilets jaunes ».

Amendements

– *Cavaliers législatifs.* Le Conseil constitutionnel a déclaré, les 10 octobre et 15 novembre, irrecevables vingt-trois articles (771 DC) puis dix-neuf (772 DC) issus d'amendements. Visiblement, la jurisprudence sur la recevabilité des amendements au regard de l'article 45 C n'est pas comprise.

Toutefois, en application de l'article 98, alinéa 5, du règlement de l'Assemblée nationale, une quinzaine d'amendements déposés par le groupe FI ont été déclarés irrecevables sur le texte relatif à la réforme de la justice (deuxième séance du 19 novembre). Il en a été de même à l'égard du texte relatif aux mesures d'urgence économiques et sociales. Ces irrecevabilités ont suscité de nombreux rappels au règlement. De son côté, le président Ferrand entend être « le gardien sourcilleux dans le triste… strict respect de la Constitution », a-t-il dit en se reprenant (deuxième séance du 20 décembre).

– *Dépôt.* Depuis le 15 novembre, les amendements déposés par les députés sont immédiatement disponibles sur le site internet de l'Assemblée, étant entendu que ce dépôt reste conditionné à d'éventuelles corrections légistiques et surtout au respect des règles de recevabilité financière de l'article 40 C. Cette réforme est en lien direct avec l'amendement de Mme Batho (NI) (Deux-Sèvres, 2e) relatif à l'interdiction du glyphosate qui aurait été obtenu, selon l'intéressée, par le lobby de l'industrie des pesticides « plus de quatre-vingt-dix heures avant d'être porté à la connaissance de l'ensemble des députés » (*Le Monde*, 6-10) (cette *Chronique*, n° 168, p. 152).

– *Droit de sous-amendement.* « Le droit de sous-amendement est indissociable du droit d'amendement », a rappelé le Conseil constitutionnel (777 DC, § 10). (v. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, 5e éd., 2014, n° 271.)

– *Usage parlementaire.* Si l'article 100, alinéa 7, du règlement de l'Assemblée nationale prescrit que « ne peuvent être entendus, sur chaque amendement, outre l'un des auteurs, que le gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis et un orateur d'opinion contraire », l'usage est, comme l'a rappelé le président de séance (premières séances des 17 et 18 octobre), d'accepter deux orateurs par amendement.

V. *Assemblée nationale. Habilitation législative. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Sénat.*

Assemblée nationale

– *Bibliographie.* F. Mélin-Soucramanien, « Le président de l'Assemblée nationale », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 293.

– *Assemblée parlementaire franco-allemande.* À l'occasion du cinquante-cinquième anniversaire du traité de l'Élysée, un groupe de travail franco-allemand a proposé, le 6 novembre, la création d'une assemblée parlementaire commune à l'Assemblée nationale et au Bundestag. Composée de cinquante députés français et de cinquante députés allemands, elle aurait pour tâche de « faire converger les positions française et allemande à l'échelle européenne ».

– *Bureau.* À la suite des nominations auxquelles l'Assemblée a procédé lors de la séance du 1er octobre, le bureau est ainsi constitué : président, M. Ferrand (REM) ; vice-présidents, Mme Genevard (LR), M. Le Fur (LR), M. Leroy (UDI-AI), M. Waserman (MoDem), M. Renson (REM), Mme Bureau-Bonnard (REM) et Mme Rubin (FI) ; questeurs, M. Bachelier (REM), Mme Rossi (REM) et M. Ciotti (LR) ; secrétaires, M. Adam (REM), M. Ali (REM), Mme Brulebois (REM), M. Carvounas (S), M. Causse (REM), M. Corbière (FI), M. Dumont (S), Mme Guévenoux (REM), Mme Le Meur (REM), M. Serville (GDR) et M. Vuilletet (REM).

Il est à relever que les trois premiers vice-présidents dans l'ordre protocolaire sont issus de l'opposition. Un tel cas de figure serait inédit depuis 1968 (blog « Les cuisines de l'Assemblée nationale », LExpress.fr).

– *Composition.* Six députés ont renoncé à l'exercice de leur mandat, cinq d'entre eux faisant suite à leur nomination au gouvernement – MM. de Rugy (REM) (Loire-Atlantique, 1re), le 4 octobre (*JO*, 6-10), Attal (REM) (Hauts-de-Seine, 10e), Fesneau (MoDem) (Loir-et-Cher, 1re), Riester (UDI-AI) (Seine-et-Marne, 5e) et Mme Dubos (REM) (Gironde, 12e), le 16 novembre (*JO*, 18-11). Un député a démissionné : M. Valls, le 3 octobre (*JO*, 4-10). Deux nouveaux députés ont été élus conséquemment à une élection partielle : MM. Poudroux (LR) (Réunion, 7e), le 30 septembre (*JO*, 2-10) et Chouat (app. REM) (Essonne, 1re), le 25 novembre (*JO*, 27-11). Enfin, un député a recouvré son siège : M. Travert (REM) (Manche, 3e), ancien ministre, le 16 novembre (*JO*, 18-11).

– *Fonction publique parlementaire.* Le bureau de l'Assemblée nationale a annoncé, le 7 novembre, une feuille de route sociale, avec une nouvelle méthode et un nouveau calendrier, pour moderniser la fonction publique parlementaire en adaptant son organisation et en anticipant l'évolution de ses missions.

V. *Bicamérisme. Commissions. Conseil constitutionnel. Élections législatives. Groupes. Immunité parlementaire. Incompatibilité parlementaire. Indemnité parlementaire. Majorité. Ordre du jour. Parlementaires. Parlementaires en mission. Rappel au règlement. Responsabilité du gouvernement. Séance. Transparence.*

Autorité judiciaire

– *Bibliographie.* B. Louvel, « Autorité judiciaire et cohérence constitutionnelle », *in* Le Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 Ans de la Constitution, 1958-2018*, Paris, Dalloz, 2018, p. 157 ; B. Mathieu, « Justice et politique », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 603.

– *Indépendance.* Dans un arrêt du 18 octobre, qui n'est pas définitif, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé (*Thiam c. France*) que, dans un procès caractérisé par l'intervention du président de la République en tant que partie civile dans la procédure, aucun élément ne permet de constater que les juges appelés à statuer n'étaient pas indépendants au sens de l'article 6 de la Convention.

– *Recours contre les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature.* Auditionné par la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le premier président de la Cour de cassation estime qu'« à l'instar de la juridiction administrative l'autorité judiciaire doit pouvoir contrôler elle-même les décisions intéressant son fonctionnement ». Selon lui, les décisions des chefs de Cour en matière d'évaluation ou de versement de primes d'activité, les ordonnances de roulement, les notes de service, les décisions de la commission d'avancement des magistrats et les décisions du CSM (dont notamment celles relatives à la discipline des magistrats du siège) ne devraient plus être contestées devant le Conseil d'État – en application de la jurisprudence « Falco et Vidaillac » (CE, Ass., 17 avril 1953) – mais devant la Cour de cassation. V. « Entretien », *JCP G*, 29-11.

V. *Droit européen. Immunité parlementaire. Président de la République.*

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie.* Conseil d'État, *Vademecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, 2018 ; J. Massot, O. Fouquet, J.-H. Stahl, M. Guyomar et A. Bretonneau, *Le Conseil d'État, juge de cassation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2018 ; B. Stirn, « Le Conseil d'État et la Constitution de 1958 : soixante ans d'histoire commune », *in* Le Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 Ans de la Constitution, 1958-2018*, Paris, Dalloz, 2018, p. 181.

– *Rédaction des arrêts.* Le Conseil d'État a annoncé, le 10 décembre, que la rédaction en style direct des décisions contentieuses (soit l'abandon du considérant) sera généralisée à compter du 1er janvier 2019 (*AJDA*, 2018, p. 2420).

V. *Droit européen. Loi.*

Bicamérisme

– *Bibliographie.* H. Desclodures, V. Dussart et L. Domingo, « Regards croisés sur le financement public du bicamérisme de la France », *Gestion et finances publiques*, n° 5, 2018, p. 70.

– *Dernier mot.* Ont été adoptées en dernière lecture par l'Assemblée nationale : la loi relative à l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire (2 octobre) ; les lois afférentes

à la lutte contre la manipulation de l'information (19 novembre) ; la loi de finances rectificative (28 novembre) ; la loi de financement de la sécurité sociale (3 décembre) ; et la loi de finances (20 décembre).

V. *Assemblée nationale. Question préalable. Sénat.*

Code électoral

– *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information.* À l'issue de la déclaration de conformité du Conseil constitutionnel le 20 décembre (773 DC), la loi 2015-1202 du 22 décembre (*JO*, 23-12) introduit et modifie des dispositions du code électoral (obligations imposées aux opérateurs de plateforme en ligne – art. L. 112, L. 163-1 et L. 163-2). Ladite loi s'applique aux élections législatives, sénatoriales et européennes, ainsi qu'aux opérations référendaires (art. 1er). Quant au scrutin présidentiel, il est visé par la loi organique 2018-1201 du 22 décembre (*JO*, 23-12).

V. *Élections législatives.*

Collectivités territoriales

– *Bibliographie.* S. Diémert, « La Corse dans le projet de loi constitutionnelle du 5 mai 2018 », *L'ENA hors les murs*, octobre 2018 ; B. Faure, « La République décentralisée », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, p. 95 ; W. Mastor, « La Corse sous la Ve République. Soixante ans d'évolution statutaire », *ibid.*, Paris, LGDJ, 2018, p. 49.

Commissions

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « L'évolution des commissions parlementaires sous la Ve République », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 345.

– *Commissions des lois.* Pour faire suite aux actes d'extrême violence commis le 1er décembre à Paris, lors du troisième samedi de mobilisation des « gilets jaunes », le ministre de l'Intérieur et le secrétaire d'État auprès de celui-ci ont été auditionnés par la commission des lois de l'Assemblée nationale, dès le 3 décembre, puis par celle du Sénat, le lendemain.

– *Réunion délocalisée de la commission des lois de l'Assemblée.* De manière inédite, cette commission s'est réunie, le 17 octobre, au centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne). Une visite des locaux ainsi qu'un échange de vue sur notamment les enjeux de la surpopulation pénale ont été effectués (*Le Monde*, 19-10).

Commissions d'enquête

– *Faux témoignage.* La condamnation de M. Aubier par le tribunal correctionnel de Paris en juillet 2017 pour faux témoignage devant une commission d'enquête du Sénat (cette *Chronique*, n° 164, p. 179) a été confirmée par la cour d'appel de Paris, le 9 novembre (*Le Monde*, 10-11). L'intéressé s'est pourvu en cassation.

– *Prérogatives.* La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a obtenu, le 3 octobre, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958,

les prérogatives d'une commission d'enquête pour une durée de six mois, afin de mener une mission d'information sur la sécurité des ponts (cette *Chronique*, n° 168, p. 155).

– *Publication des travaux.* La commission d'enquête sénatoriale sur les mutations de la haute fonction publique a autorisé la publication de la position personnelle de son rapporteur, M. Collombat (CRCE) (Var), étant entendu que celle-ci n'engage pas la commission (document parlementaire n° 16).

– *Refus de création.* Se fondant sur la position du garde des Sceaux, selon laquelle le périmètre de la commission d'enquête demandée par le groupe socialiste sur le traitement des abus sexuels sur mineurs commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, recouvrait pour partie des informations judiciaires ouvertes, la commission des lois du Sénat a rendu, le 17 octobre, en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, un avis négatif quant à la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création de ladite commission (cette *Chronique*, n° 168, p. 156). À titre de compromis, une mission commune d'information relative à la protection des mineurs a été constituée.

V. *Sénat.*

Commissions spéciales

– *Création.* Trois commissions spéciales ont été créées au Sénat, le 9 octobre. Elles sont chargées d'examiner le projet de loi habilitant le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, le projet de loi portant suppression de sur-transpositions des directives européennes en droit français et le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises.

V. *Sénat.*

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie.* Conseil constitutionnel, *Rapport d'activité 2018*, 2018 ; P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien, E. Oliva et A. Roux, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, 19e éd., Paris, Dalloz, 2018 ; « Le sens d'une constitution » (dossier), *Titre VII* (nouvelle dénomination des *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*), n° 1, 2018 (en ligne) ; A.-Ch. Bezzina, « Les grandes décisions du Conseil constitutionnel », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 491 ; J. Bonnet, « Peut-on parler d'un gouvernement des juges sous la Ve République ? », *ibid.*, p. 589 ; V. Goesel-Le Bihan, « Le dialogue des juges », *ibid.*, p. 537.

– *Chr. RFDC*, 2018, p. 603.

– *Décisions.* V. tableau *ci-après.*

– *Membre de droit.* M. Giscard d'Estaing a siégé pour les décisions 772, 775, 776 et 777 DC, respectivement les 15 novembre, 10, 21 et 28 décembre.

– *Président.* De nouveau (cette *Chronique*, n° 168, p. 159), M. Jospin a présidé le Conseil pour les décisions 740 et 741 QPC, le 19 octobre, puis 775 DC, le 10 décembre. N'est-il pas envisageable de s'interroger à nouveau sur l'investissement de M. Fabius en tant que président du groupe d'experts en

5-10 5625 AN et suiv., Inéligibilité (art. LO 136-1 du code électoral).
736 QPC, Sanction du défaut de réponse à la demande de renseignements et de documents pour l'établissement de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (*JO*, 6-10).
737 QPC, Transmission de la nationalité française aux enfants légitimes nés à l'étranger d'un parent français (*JO*, 6-10). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*

12-10 738 QPC, Absence de prescription des poursuites disciplinaires contre les avocats (*JO*, 11-10). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*
739 QPC, Sanction de la délivrance irrégulière de documents permettant à un tiers d'obtenir un avantage fiscal (*JO*, 13-10). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*

19-10 740 QPC, Modification des documents d'un lotissement (*JO*, 20-10).
741 QPC, Délai de recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (*JO*, 20-10).

25-10 771 DC, Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire (*JO*, 1er-11). V. *Amendements.*

26-10 5664 SEN et suiv., Inéligibilité (art. LO 136-1 du code électoral).
742 QPC, Période de sûreté de plein droit (*JO*, 27-10).
743 QPC, Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens du domaine public (*JO*, 27-10).

15-11 772 DC, Loi portant évolution du logement (*JO*, 24-11).
276 L, Mention des inspections générales de l'éducation nationale, de la recherche, de la jeunesse et des sports dans diverses dispositions (*JO*, 16-11).

16-11 744 QPC, Régime de garde à vue des mineurs (*JO*¸17-11). V. *Droits et libertés.*
5657 SEN et suiv., Inéligibilité.

22-11 277 L, Dénominations relatives à l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (*JO*, 23-11).

23-11 745 QPC, Pénalités fiscales pour omission déclarative et sanctions pénales pour fraude fiscale (*JO*, 24-11). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*
746 QPC, Amende pour défaut de déclaration de transfert international de capitaux (*JO*, 24-11).
747 QPC, Assujettissement à l'impôt sur le revenu des rentes viagères servies en réparation d'un préjudice corporel (24-11). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*
5628 SEN et suiv., Inéligibilité.

29-11 40 I, Situation de M. Gomès (*JO*, 1er-12). V. *Incompatibilité parlementaire.*

30-11 748 QPC, Limitation de la déduction des charges financières afférentes à l'acquisition de titres de participation (*JO*, 1er-12).
749 QPC, Déséquilibre significatif dans les relations commerciales II (*JO*, 1er-12).

7-12 750-751 QPC, Octroi de mer (*JO*, 8-12).
752 QPC, Exonération de la taxe d'habitation des établissements publics d'assistance (*JO*, 8-12). V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*

10-12 775 DC, Loi de finances rectificative pour 2018 (*JO*, 11-12). V. *Amendements. Loi de finances* et *ci-dessous.*

14-12 753 QPC, Attribution de la majoration de quotient familial pour enfant mineur en résidence alternée (*JO*, 15-12). V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*
754 QPC, Délit de vente ou de cession irrégulière de titres d'accès à une manifestation sportive, culturelle ou commerciale (*JO*, 15-12).

20-12 773 DC, Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information (*JO*, 23-12). V. *Code électoral. Droits et libertés* et *ci-dessous.*
774 DC, Loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information (*JO*, 23-12). V. *Code électoral. Droits et libertés.*

21-12 776 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (*JO*, 23-12). V. *Loi de financement de la sécurité sociale.*

28-12 777 DC, Loi de finances pour 2019 (*JO*, 30-12). V. *Loi de finances* et *ci-dessous*.

charge de l'élaboration du Pacte mondial pour l'environnement et, *in fine*, sur le respect des obligations d'un membre du Conseil constitutionnel ? En revanche, la situation est différente pour la décision 745 QPC du 23 novembre, puisque la présidence de M. Jospin a été justifiée par le fait que M. Fabius a estimé devoir s'abstenir de siéger, le requérant, M. Thévenoud, ayant fait partie de son cabinet, en 2000, lorsqu'il exerçait les fonctions de ministre de l'Économie et des Finances.

– *Procédure.* L'examen de la loi de finances pour 2019 (777 DC) a donné lieu à deux particularités procédurales, lors de son instruction. Deux députés saisissants, Mme Rabault (s) et M. Coquerel (FI), ont été reçus par le rapporteur, à leur demande, ce qui n'est pas sans précédent, en vue d'apporter des réponses aux observations du Secrétariat général du gouvernement. Par ailleurs, illustration du caractère inquisitoire de la procédure suivie, le Conseil a demandé et obtenu du président de l'Assemblée nationale de bien vouloir lui communiquer le texte d'un sous-amendement déposé par Mme Rabault et la justification de l'irrecevabilité (art. 98 du règlement) qui l'avait frappé.

Le Conseil a formulé des réserves d'interprétation concernant la procédure de référé (nouv. art. L. 163-2 du code électoral) prévue par la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information au regard de la liberté de communication, d'une part, et du principe de sincérité du scrutin, d'autre part (773 DC). En outre, le Conseil a procédé d'office à la rectification d'une erreur matérielle en matière électorale (5445 R AN du 5 octobre) (*JO*, 6-10). À la demande du Premier ministre, le Conseil a statué, en dernier lieu, selon la procédure d'urgence (art. 61, al. 3 C) à propos de la loi de finances rectificative pour 2018 (775 DC, 10-12). Le délai d'examen a été ramené à huit jours.

– *Secrétaire général.* La commission d'enquête sénatoriale sur les mutations de la haute fonction publique préconise de mettre fin au monopole de fait des membres du Conseil d'État sur le poste de secrétaire général du Conseil constitutionnel, en organisant des appels à candidature publics (document parlementaire n° 16).

V. *Amendements. Constitution. Droits et libertés. Incompatibilité parlementaire. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Pouvoir réglementaire. Président de*

la république. Question prioritaire de constitutionnalité.

Conseil des ministres

– *Bibliographie.* J.-Ph. Derosier, « Le conseil des ministres », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 219.

– *Conseil délocalisé.* Le conseil a été réuni, le 7 novembre, par le chef de l'État, à Charleville-Mézières (Ardennes), lors de son « itinérance mémorielle ». Le dernier précédent remontait à novembre 2007, à Ajaccio, sous la présidence de M. Sarkozy (cette *Chronique*, n° 125, p. 166). Pour convenance personnelle, M. Macron avait, la semaine précédente, avancé le conseil d'un jour, le 30 octobre (*Le Monde*, 1er et 9-11).

– *Huis clos.* À nouveau (cette *Chronique*, n° 168, p. 159), le chef de l'État a porté atteinte momentanément au secret des délibérations du conseil des ministres, le 17 octobre, à l'issue du remaniement (v. *Gouvernement*). Dans une introduction de quinze minutes inhabituellement filmée, il a appelé ses membres à « ne pas manquer de constance et de cohérence » (*BQ*, 18-10).

V. *Déclaration du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Constitution

– *Bibliographie. La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, préface J. Gicquel, avant-propos Ph. Blachèr, Paris, LGDJ, 2018; Le Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 Ans de la Constitution, 1958-2018*, préface E. Balladur, Paris, Dalloz, 2018; cette *Revue*, n° 166, *La Ve République. Nouveaux regards*, Paris, Seuil, 2018; M. Foucault, « La Constitution de la Ve République va dans le sens du Président », *Titre VII*, n° 1, 2018 (site du Conseil); J. Gicquel, « Le sens unique de la Constitution de la Ve République », *ibid.*; N. Rousselier, « La Constitution de 1958 allait-elle dans le sens de l'histoire ? », *ibid.*; M. Verpeaux, « La Constitution de la Ve République dans l'histoire constitutionnelle française, in *La Constitution de la Ve République*, *op. cit.*, p. 1.

– *Soixantième anniversaire.* Après avoir rendu hommage au général de Gaulle à Colombey-les-Deux-Églises (Haute-Marne), le 4 octobre, jour du soixantième anniversaire de la Constitution de 1958, le président Macron a prononcé une allocution au Conseil constitutionnel (*Le Monde*, 6-10). Le président du Sénat a salué l'événement (séance du 3 octobre), tandis que son homologue à l'Assemblée nationale se contentait d'une tribune au *Monde*, le 5 octobre.

V. *Révision de la Constitution.*

Cour de justice de la République

– *Saisine.* Le procureur général près la Cour de cassation a requis, le 17 décembre, le renvoi de l'ancien garde des Sceaux M. Urvoas devant la CJR pour « violation du secret professionnel » (*Le Monde*, 17-12).

V. *Ministres.*

Cour des comptes

– *Bibliographie.* D. Migaud, « La Constitution du 4 octobre 1958, les finances

publiques et la Cour des comptes », *in* Le Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 Ans de la Constitution, 1958-2018*, Paris, Dalloz, 2018, p. 173.

Déclaration du gouvernement (art. 50-1 C)

– *Fiscalité écologique.* Une déclaration sur la fiscalité écologique et ses conséquences sur le pouvoir d'achat a été faite par le gouvernement, le 5 décembre, à l'Assemblée nationale puis, le 6, au Sénat. Un vote a été organisé à l'Assemblée nationale (358 députés l'ont approuvé et 194 ont voté contre).

V. *Premier ministre. Gouvernement. Président de la République.*

Droit administratif

– *Bibliographie.* B. Stirn, *Les Mots-clés du droit administratif*, Paris, Dalloz, 2018.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie.* A.-Ch. Bezzina et M. Verpeaux, *Textes constitutionnels et politiques*, Paris, PUF, 2018 ; L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux et G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, 21e éd., Paris, Dalloz, 2018.

Droit européen

– *Bibliographie.* J.-L. Clergerie, A. Gruber et P. Rambaud, *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, 12e éd., Paris, Dalloz, 2018 ; A. Gouttenoire, « L'audace d'une première demande d'avis consultatif à la Cour EDH », *JCP G*, 12-11 ; A. Potteau et D. Lamarque, « Regards croisés sur le cas particulier du financement du Parlement européen », *Gestion et finances publiques*, n° 5, 2018, p. 33 ; A. Rosa et K. Delu, « Regards croisés sur le financement du statut matériel des représentants du Parlement européen », *ibid.*, p. 89 ; F. Sudre, « La Convention EDH a 65 ans. Un acquis remarquable, un avenir incertain », *JCP G*, 8-10.

– *Condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne.* De manière tout à fait inédite, la France a été condamnée par la CJUE (*Commission c. France*, 4 octobre 2018, C-416/17), en raison du comportement du Conseil d'État ayant entraîné une interprétation erronée du droit de l'Union. Concernant les modalités fiscales complexes de remboursement du précompte mobilier, la CJUE a estimé que le Conseil d'État a effectué une interprétation trop large de l'acte clair et qu'il aurait donc dû la saisir à titre préjudiciel en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En d'autres termes, une leçon de droit et d'humilité vient d'être donnée au Conseil d'État. À titre de première réponse de ce dernier, le président de la section du contentieux, M. Combrexelle, a considéré que « l'équilibre institutionnel et sans doute la sagesse commandent de ne pas cantonner le rôle des cours suprêmes à celui de l'interprétation de l'évidence » (*AJDA*, 2018, p. 1929).

– *Saisine pour avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme.* La Cour de cassation est la première juridiction européenne à solliciter, par une décision du 5 octobre (*BQ*, 8-10), la procédure d'avis consultatif de la Cour de Strasbourg instituée par le protocole n° 16 (cette *Chronique*, n° 166, p. 202), s'agissant de la condition de la mère

d'intention et de la transcription de l'acte de naissance sur les registres de l'état civil français.

V. *Autorité judiciaire. Autorité juridictionnelle.*

Droit parlementaire

– *Bibliographie.* B. Ridard, *L'Encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative*, préface O. Pfersmann, Paris, Institut universitaire Varenne, 2018 ; M. Caron et M.-F. Clergeau, « Regards croisés sur le financement des collaborateurs parlementaires au sein de l'UE », *Gestion et finances publiques*, n° 5, 2018, p. 106 ; D. Reignier et L. Kletchi, « Regards croisés sur le financement des fonctionnaires parlementaires au sein de l'UE », *ibid.*, p. 112 ; B. Montay, « La séparation organique des pouvoirs et le principe d'autonomie des assemblées », *in* Le Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 Ans de la Constitution, 1958-2018*, Paris, Dalloz, 2018, p. 89.

Droits et libertés

– *Bibliographie.* X. Bioy, *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Paris, LGDJ, 2018 ; M. Fabre-Magnan, *L'Institution de la liberté*, Paris, PUF, 2018 ; M.-O. Peyroux-Sissoko, *L'Ordre public immatériel en droit public français*, avant-propos L. Fabius, préface B. Mathieu, Paris, LGDJ, 2018 ; V. Champeil-Desplats, « Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 67 ; P. Esplugas-Labatut, « Pour la constitutionnalisation de l'état d'urgence », *RFDC*, 2018, p. 485 ; N. Veron, « Les contrôles d'identité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 579.

– *Absence de droit ou de liberté.* En logique avec sa décision 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, considérant que le principe selon lequel les poursuites disciplinaires sont nécessairement soumises à une règle de prescription n'est pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République (cette *Chronique*, n° 141, p. 182), le Conseil a jugé, le 11 octobre, en ce sens » (738 QPC).

– *Disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue (art. 8 de la Déclaration de 1789).* C'est le cas d'une amende fiscale (ici, celle prévue par l'article 1740 A du code général des impôts) s'appliquant sans que soit établi le caractère intentionnel du manquement réprimé (739 QPC).

– *Égalité devant la loi et les charges publiques (art. 6 et 13 de la Déclaration de 1789).* En prévoyant l'affranchissement à l'impôt sur le revenu des rentes viagères, qui visent à réparer un préjudice corporel ayant entraîné une incapacité permanente totale uniquement lorsqu'elles sont versées en exécution d'une décision de justice et non en application d'une transaction, le législateur a établi une différence de traitement sans rapport avec l'objet de la loi, qui « est de faire bénéficier d'un régime fiscal favorable les personnes percevant une rente viagère en réparation du préjudice né d'une incapacité permanente totale » (747 QPC) (§ 7).

– *Égalité devant la loi et les charges publiques, principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines (art. 6, 8 et 13 de la Déclaration*

de 1789). La jurisprudence « Cahuzac » relative au cumul des sanctions fiscales et pénales pour manquement délibéré à l'obligation déclarative (cette *Chronique*, n° 159, p. 174) a été étendue dans l'hypothèse d'une omission déclarative – la fameuse « phobie administrative » de l'éphémère secrétaire d'État M. Thévenoud (745 QPC) (cette *Chronique*, n° 152, p. 191).

– *Égalité des sexes.* Le décret 2018-1306 du 27 décembre (*JO*, 29-12) modifie celui du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la direction générale des finances publiques et de ses services déconcentrés.

– *Égalité entre l'homme et la femme (al. 3 du préambule de la Constitution de 1946).* Il est rare que cet alinéa soit sollicité pour prononcer une censure, le Conseil préférant s'appuyer sur l'égalité devant la loi consacrée par l'article 1er de la Constitution de 1958. Il s'y est toutefois référé, le 5 octobre, pour justifier l'invalidation d'une disposition législative de la loi du 10 août 1927 – ultérieurement abrogée (v. *Question prioritaire de constitutionnalité*) – établissant une rupture d'égalité entre l'homme et la femme tenant à la transmission de la nationalité française (737 QPC).

– *Liberté d'aller et venir des gens du voyage.* Une loi 2018-957 du 7 novembre renforce les procédures d'évacuation des stationnements illicites, ainsi que les sanctions pénales (*JO*, 8-11).

– *Liberté de communication (art. 11 de la Déclaration de 1789).* Les lois 1201 et 1202 du 22 décembre relatives à la lutte contre la manipulation de l'information prévoient, en premier lieu, que les opérateurs de plateforme en ligne (tel Facebook) doivent, pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales, faire acte de transparence notamment sur l'utilisation des données personnelles des utilisateurs ; en deuxième lieu, que le juge des référés peut faire cesser la diffusion de fausses informations – à condition, précise la réserve d'interprétation, que soient manifestes le « caractère inexact et trompeur » du contenu ainsi que le risque d'altération de la sincérité du scrutin (773 DC) ; et, en troisième lieu, que le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut ordonner la suspension de la diffusion d'un service de radio ou de télévision contrôlé par un État étranger ou placé sous son influence s'il est avéré qu'il diffuse, de façon délibérée, de fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin.

– *Principe d'égalité.* Le Conseil d'État a refusé de transmettre, le 28 septembre, une question prioritaire de constitutionnalité visant l'article L. 2141-2 du code de la santé publique qui réserve l'accès à la PMA aux seuls couples composés d'un homme et d'une femme. Selon lui, le législateur a entendu que la PMA ait pour objet de remédier à l'infertilité pathologique d'un couple sans laquelle celui-ci serait en capacité de procréer. Ainsi la différence de traitement institué avec les couples de personnes de même sexe est-elle en lien direct avec l'objet de la loi qui l'établit et n'est donc pas contraire au principe d'égalité (CE, 28 septembre 2018, n° 421899).

– *Principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs.* Le Conseil précise sa portée en indiquant, le 16 novembre, que la « législation républicaine antérieure

à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 ne consacre pas de règle selon laquelle les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives » (744 QPC).

– *Respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense (art. 9 et 16 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a été amené à intervenir dans l'affaire dite du petit Grégory. Il a considéré, le 16 novembre, que le régime juridique de la garde à vue d'une mineure appliqué, les 2 et 3 novembre 1984, à une des protagonistes de l'époque (Murielle Bolle) ne respectait par les articles susmentionnés au motif, d'une part, qu'il permettait de placer tout mineur en garde à vue – sans prévoir d'âge en dessous duquel cette contrainte ne pouvait être exercée – et, d'autre part, qu'il n'accordait que le seul droit d'obtenir un examen médical en cas de prolongation de la mesure (742 QPC).

– *Sincérité du scrutin (art. 3 C).* S'il était usuel que le Conseil constitutionnel sollicite la sincérité du scrutin (notamment dans le contentieux électoral), il a décidé, le 20 décembre, de rattacher directement le « principe de sincérité du scrutin » à l'article 3 de la Constitution (773 DC).

Élection présidentielle

V. *Code électoral.*

Élections européennes

– *Modalités.* Le décret 2018-918 du 26 octobre détermine les modalités d'application de la loi 2018-509 du 25 juin (cette *Chronique*, n° 167, p. 163) relative à l'élection des représentants au Parlement européen, ainsi que celle du 1er août 2016 portant réforme des modalités d'inscription sur les listes électorales (création d'un répertoire électoral unique).

V. *Code électoral.*

Élections législatives

– *Campagne audiovisuelle.* Le décret 2018-1176 du 18 décembre porte application de l'article L. 167-1 du code électoral, modifié par la loi du 25 juin (cette *Chronique*, n° 167, p. 164) (nouv. art. R. 103-1 à R. 103-4 du code électoral).

– *Élections partielles.* À la suite de l'annulation par le Conseil constitutionnel, le 6 juillet, de l'élection de M. Robert (MoDem) (Réunion, 7e), le siège a été remporté par M. Poudroux (LR), le 30 septembre (*JO*, 2-10). M. Chouat (app. REM) (Essonne, 1re) a été élu, le 25 novembre (*JO*, 27-11), en remplacement de M. Valls (app. REM), qui avait renoncé à l'exercice de son mandat, le 3 octobre (*JO*, 4-10).

V. *Assemblée nationale. Code électoral.*

Élections sénatoriales

V. *Code électoral.*

Gouvernement

– *Bibliographie.* Cl. Journes, « Les remaniements ministériels », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 233 ; K. Roudier, « État d'exception, état d'urgence, état de droit », *ibid.*, p. 459 ; F. Saint-Bonnet, « La Ve République et la métamorphose des législations d'exception. De la guerre

d'Algérie aux attaques terroristes », *in* Le Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 Ans de la Constitution, 1958-2018*, Paris, Dalloz, 2018, p. 23.

– *Comités interministériels.* Le Premier ministre a réuni, entre autres, les comités en matière de handicap et de transformation de l'action publique, les 26 et 29 octobre.

– *Composition.* Indépendamment de la vérification de la situation fiscale et patrimoniale des personnes dont la nomination est envisagée (*Le Monde*, 11-10), au terme d'une période inédite sous la Ve République de près de deux semaines, consécutive à la démission de M. Collomb, ministre de l'Intérieur, le 3 octobre, le troisième remaniement du gouvernement Philippe II (cette *Chronique*, n° 168, p. 163) est intervenu le 16 octobre (*JO*, 17-10). Il a été retardé d'une journée par les inondations intervenues dans le département de l'Aude. Un communiqué de l'Élysée a annoncé ce remaniement, lequel sera commenté à la télévision par le chef de l'État (*Le Monde*, 18-10).

I. Dans le respect de la parité entre les sexes, la société politique et la société civile, ce remaniement d'une relative importance se caractérise, à titre principal, par la nomination de M. Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, fidèle du chef de l'État, au poste de ministre de l'Intérieur et par la création d'un vaste ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, confié à Mme Gourault, jusque-là ministre sans attribution spécifique auprès du ministre de l'Intérieur (cette *Chronique*, n° 163, p. 173). Cette extension s'opère au détriment de la Place Beauvau, nonobstant la nomination d'un secrétaire d'État auprès de M. Castaner.

II. Quatre départs du gouvernement sont à relever : trois ministres, MM. Mézard (Cohésion des territoires), Travert (Agriculture) et Mmes Nyssen (Culture) (cette *Chronique*, n° 168, p. 168), et une éphémère secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, Mme Gény-Stephann (cette *Chronique*, n° 165, p. 168).

III. Font, en revanche, leur entrée au gouvernement huit personnes : en qualité de ministre, MM. Riester, député, à la Culture ; Guillaume, sénateur, à l'Agriculture ; Fesneau, député, auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement ; au titre de secrétaire d'État, Mmes Wargon, auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire ; Dubos, députée, auprès de la ministre de la Santé ; Pannier-Runacher, auprès du ministre de l'Économie et des Finances ; et MM. Attal, député, auprès du ministre de l'Éducation nationale ; et Nunez, auprès du ministre de l'Intérieur.

IV. Deux secrétaires d'État sont promus ministres auprès d'un ministre : MM. Lecornu (Collectivités territoriales) et Denormandie (Ville et Logement). Quant à M. Mahjoubi, son rattachement est modifié, du Premier ministre aux ministres de Bercy.

V. Deux membres voient leurs attributions étendues : M. Blanquer à la Jeunesse, au reste un secrétaire d'État lui est attribué, et Mme Schiappa à la Lutte contre les discriminations.

VI. Le gouvernement accueille cinq parlementaires : quatre députés (MM. Riester, Fesneau, Attal et

Mme Dubos), dont deux présidents de groupe (MM. Riester et Fesneau), et un sénateur (M. Guillaume); trois hauts fonctionnaires (Mmes Wargon, Pannier-Runacher et M. Nunez). Le MoDem est renforcé avec la présence de Mme Gourault et M. Fesneau (cette *Chronique*, n° 168, p. 66).

VII. Le gouvernement compte désormais 34 membres, en plus du Premier ministre; 11 hommes sur 21 ministres; 7 femmes sur 13 secrétaires d'État. À cet égard, contrairement à une pratique observée, un décret de consolidation du gouvernement n'a pas été pris (cette *Chronique*, n° 158, p. 191). Au surplus, concernant l'origine des ministres, l'Île-de-France est la région métropolitaine la plus représentée. À l'opposé, la Corse et le Grand Est sont ignorés. En dernier lieu, M. Castaner a renoncé sur-le-champ à sa fonction de délégué national de La République en marche (*BQ*, 17-10).

– *Nomination des recteurs.* Le décret 2018-838 du 3 octobre modifie les modalités de nomination des recteurs (*JO*, 4-10). Dans la limite désormais doublée de 20 à 40 % des effectifs, des non-universitaires dépourvus du grade de docteur peuvent le devenir après avis d'une commission (nouv. art. R. 222-13 du code de l'éducation nationale).

V. *Conseil des ministres. Majorité. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

GROUPES

– *Bibliographie.* D. Connil et É. Thiers, « Regards croisés sur le financement du statut matériel des groupes parlementaires au sein de l'Union européenne », *Gestion et finances publiques*, n° 5, 2018, p. 94.

– *Création.* Et de huit ! Un nouveau groupe (déclaré minoritaire) a été créé, le 17 octobre, à l'Assemblée nationale. Composé de seize membres, le groupe « Libertés et territoires » (LT) rassemble des élus en provenance des groupes REM, UDI-AI et socialiste, ainsi que des non-inscrits. On sait qu'au-delà de la démarche politique l'intérêt, pour un parlementaire, d'appartenir à un groupe est loin d'être négligeable. La conférence des présidents du 23 octobre a indiqué les modifications relatives notamment à la répartition des temps de parole pour les discussions générales.

– *Discipline de vote.* Pour avoir voté contre le projet de budget 2019, M. Nadot (REM) (Haute-Garonne, 10e) a été exclu, le 20 décembre, par son groupe. Un précédent est ainsi créé.

– *Frais de secrétariat.* En application d'une décision du 30 juin 1954 adoptant le principe d'une contribution de l'Assemblée aux frais de secrétariat des groupes, les montants de la contribution mensuelle ont été établis comme suit lors de la conférence des présidents du 7 novembre : groupe REM, 346 032,25 euros; groupe LR, 150 585,29 euros; groupe MoDem, 63 358,43 euros; groupe socialiste, 53 989,73 euros; groupe UDI-AI, 53 438,63 euros; groupe FI, 47 376,53 euros; groupe GDR, 46 825,43 euros; groupe LT, 46 825,43 euros.

– *Présidents.* MM. Mignola (Savoie, 4e) et Lagarde (Seine-Saint-Denis, 5e) sont devenus président respectif des groupes MoDem et UDI-AI à l'Assemblée nationale, en remplacement de

MM. Fesneau et Riester, nommés ministres (*JO*, 17 et 18-10). M. Vigier (Eure-et-Loir, 4e) a été appelé à présider le nouveau groupe LT (*JO*, 18-10).

V. *Assemblée nationale. Gouvernement.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie.* F. Tarlet, « La législation déléguée : les ordonnances de l'article 38 de la Constitution », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 329.

– *Demande d'habilitation.* Une demande à refondre la justice pénale des mineurs a été déposée par le gouvernement, par voie d'amendement en séance à l'Assemblée nationale. Cette façon de procéder a suscité de nombreuses critiques (troisième séance du 22 novembre). Mais la garde des Sceaux a proposé, en compensation, un « travail de coopération ». En premier lieu, un groupe *ad hoc* de contact issu de la commission des lois ou de plusieurs commissions, comprenant des députés et des sénateurs, serait institué afin d'associer les élus à l'élaboration de l'ordonnance. En second lieu, Mme Belloubet s'est engagée à ce que celle-ci n'entre pas en vigueur avant l'adoption du projet de loi de ratification (deuxième séance du 23 novembre).

V. *Gouvernement. Loi.*

IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

– *Information judiciaire.* Le président de la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale, M. Bridey (REM) (Val-de-Marne, 7e) a été visé par une information judiciaire. Faisant suite à un signalement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), il lui est reproché de ne pas avoir respecté les règles relatives à l'écrêtement et d'avoir cumulé les indemnités (nationales et locales) au-delà du plafond légal (Mediapart.fr, 1er-10).

– *Interprétation très personnelle.* En lien avec des enquêtes relatives, d'une part, à l'emploi d'assistants parlementaires européens et, d'autre part, au compte de campagne de la présidentielle de 2017, des perquisitions ont été effectuées au siège de La France insoumise ainsi qu'au domicile de M. Mélenchon, le 16 octobre. Se filmant lui-même sur Facebook, M. Mélenchon, des plus vindicatifs à l'égard des policiers et des représentants de l'autorité judiciaire, a affirmé, après avoir scandé « La République, c'est moi » : « Personne ne me touche. Ma personne est sacrée. Je suis parlementaire. »

Le parquet de Paris a ouvert une enquête pour « menaces ou actes d'intimidation contre l'autorité judiciaire ». Le procureur général près la cour d'appel de Paris a dénoncé « le coup de force » de M. Mélenchon (*BQ*, 22-10).

V. *Séance.*

INCOMPATIBILITÉ PARLEMENTAIRE

– *Application.* Le Conseil constitutionnel a jugé, le 29 novembre, que l'exercice des fonctions de président de la société de Nouvelle-Calédonie Énergie (dont l'activité consiste, pour partie, dans l'exécution de travaux et la prestation de services destinés spécifiquement à des acteurs publics) place M. Gomès (UDI-AI) (Nouvelle-Calédonie, 2e) en situation d'incompatibilité au regard de l'article LO 146-3 du code électoral. Que

les fonctions de président d'une société par actions simplifiée soient exercées à titre bénévole est indifférent dans l'interprétation à donner dudit article « dès lors que les incompatibilités qu'il édicte ne sont pas liées à la rémunération des fonctions qu'il vise » (40 I).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel.*

Indemnité parlementaire

– *Avance de frais de mandat.* Le régime de l'AFM établi, à l'Assemblée nationale, par l'arrêté du bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 (cette *Chronique*, n° 165, p. 170) a été modifié ponctuellement par un arrêté du bureau du 7 novembre. Deux nouveaux types de dépenses peuvent être financés. En premier lieu est concernée la location d'une permanence située « hors de la circonscription du député ». Selon l'un des questeurs, M. Ciotti (LR) (Alpes-Maritimes, 1re), il s'agirait de régler la situation de sept élus ayant « loué des permanences en ville à la limite de leur circonscription ». Par ailleurs, les députés des Français de l'étranger pourraient aussi bénéficier de cette règle soumise à l'accord des questeurs et de la déontologue. En second lieu, et même si les questeurs reconnaissent que la modalité est « complexe » et demande de la « vigilance », pourront être imputés sur l'AFM les « frais de déplacement, de repas et d'hébergement de collaborateurs bénévoles » (*Le Monde*, 18-12).

– *Crédit collaborateur.* En application du règlement budgétaire, comptable et financier modifié, le 7 novembre, par décision du bureau de l'Assemblée, l'éventuel reliquat de ce crédit est désormais reporté sur l'année suivante.

– *Feue IRFM.* Les questeurs de l'Assemblée nationale ont indiqué que 368 députés de la XIVe législature (soit 63,8 %) ont procédé, fin 2017, au reversement du montant non utilisé de leur indemnité représentative de frais de mandat. Cela représente un montant total de 3 650 870,87 euros (France Info, 1er-10).

V. *Assemblée nationale.*

Loi

– *Bibliographie.* F. Brunet, « La censure de l'anticipation par la loi d'une réforme improbable », *AJDA*, 2018, p. 2199 ; B.-L. Combrade, « Faut-il s'inquiéter de l'externalisation de l'évaluation législative ? », *ibid.*, p. 2417 ; *id.*, « La procédure législative », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 317 ; N. Molfessis, « La loi ? Une bonne blague ! », *JCP G*, 12-11.

– *Exposé des motifs et étude d'impact.* De manière inédite et surprenante, un cabinet d'avocats, pour faire suite à un appel d'offres dont la durée avait été fixée à dix jours, a été conduit à participer à la rédaction de l'exposé des motifs et de l'étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités (*Le Monde*, 29-11). Par souci déontologique, ledit cabinet s'abstiendra-t-il plus tard d'agir, au nom de ses clients, contre l'État dans ce domaine ?

– *Une loi particulière : la loi du 24 décembre portant mesures d'urgence économique et sociale.* Cette loi ordinaire (2018-1213) (*JO*, 26-12) s'analyse comme la réponse du chef de l'État à la crise des « gilets jaunes », présentée le 10 décembre. Au terme d'une démarche

au pas de charge (adoption en conseil des ministres le 19 décembre, vote par l'Assemblée nationale le 20 et le Sénat le 21, après un accord préalable entre les rapporteurs sur les amendements), ladite loi, d'une complexité technique rarissime, éclairée par l'avis du Conseil d'État, ne revêt pas cependant l'aspect d'une loi rectificative, ni de financement de la sécurité sociale ou de finances.

V. *Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Premier ministre. Président de la République.*

Loi de financement de la sécurité sociale

– *Conformité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.* La loi 2018-1203 du 22 décembre a été promulguée, le 23 décembre (*JO*, 23-12), après déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel, le 21 décembre (776 DC). Celui-ci a débusqué, cette fois-ci, seulement deux cavaliers sociaux (cette *Chronique*, n° 165, p. 173).

V. *Amendements. Loi.*

Loi de finances

– *Bibliographie.* A. Baudu, « L'exception législative financière sous la Ve République », *in* Le Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 ans de la Constitution, 1958-2018*, Paris, Dalloz, 2018, p. 101 ; G. Bergougnous, « L'évaluation des politiques publiques et l'examen du projet de loi de règlement : une hirondelle fait-elle le printemps ? », *Constitutions*, 2018, p. 225.

– *Conformité de la loi de finances pour 2018.* Le Conseil constitutionnel, saisi par des députés LR et de gauche, a validé sa procédure d'adoption concernant l'exercice du droit d'amendement et de l'irrecevabilité de l'article 40 C (775 DC). La loi 2018-1104 du 10 décembre a été promulguée (*JO*, 11-12).

– *Conformité de la loi de finances pour 2019.* Outre des particularités procédurales (v. *Conseil constitutionnel*), après déclaration de conformité rendue par le Conseil (777 DC), la loi 2018-1317 du 28 décembre a été promulguée (*JO*, 30-12). Le budget a été considéré sincère, sachant que ce dernier n'était pas tenu « d'intégrer à ses prévisions de déficit des mesures non encore acquises à la date de son adoption » (§ 15). En l'occurrence étaient visées les mesures relatives au pouvoir d'achat annoncées, le 10 décembre, par le chef de l'État. De ce point de vue, dès lors que le Conseil était saisi du projet de loi de finances de l'année, le gouvernement n'avait plus la possibilité de le modifier (v. *Loi*). Cependant, prévient le juge (cette *Chronique*, n° 165, p. 173), « un projet de loi de finances rectificative sera nécessaire si lesdites mesures devaient modifier les grandes lignes de l'équilibre budgétaire » (§ 15). Au surplus, le Conseil a censuré quelques cavaliers législatifs (§ 83-84).

V. *Amendements. Loi.*

Loi organique

V. *Élection présidentielle.*

Majorité

– *Bibliographie.* B. Daugeroy, « L'influence de la notion de "majorité" dans le fonctionnement de la Ve République », in *La Constitution de la Ve République,*

60 ans d'application (1958-2018), Paris, LGDJ, 2018, p. 279.

– *Dissensions.* Lors de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale en nouvelle lecture, onze députés REM se sont joints à des députés LR, socialistes, UDI-AI et GDR pour faire adopter, à une voix près, un amendement non souhaité par le gouvernement et le groupe REM (deuxième séance du 27 novembre).

Dans une logique approchante, la motion de renvoi en commission déposée par le groupe REM contre la proposition de loi du groupe UDI-AI relative à la reconnaissance des proches aidants n'a pas été adoptée (deuxième séance du 6 décembre) (v. *Ordre du jour*).

– *Renforcement.* M. Bayrou a été entendu, à l'occasion du remaniement gouvernemental du 16 octobre (cette *Chronique*, n° 168, p. 166). Le MoDem dispose de deux ministères : celui, nouveau et important, de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, confié à Mme Gourault, et celui des Relations avec le Parlement, assumé par M. Fesneau, ministre auprès du Premier ministre, ancien président du groupe MoDem. Mais les parlementaires en mission ne figurent pas dans le groupe MoDem à l'Assemblée.

– *Réunion à l'Élysée.* Les parlementaires de la majorité ont été conviés par le chef de l'État, le 11 décembre, pour faire le point sur ses annonces et les réconforter face à la violence des « gilets jaunes » (*BQ*, 12-12).

V. *Gouvernement. Groupes. Premier ministre. Président de la République.*

MESSAGE

– *Bibliographie.* S. Lamouroux, « Les messages sous la Ve République : une prérogative présidentielle inutile ? », *RFDC*, 2018, p. 533.

MINISTRES

– *Ancienne ministre mise en cause.* De manière inédite, la HATVP a transmis au procureur de la République son rapport spécial concernant la situation de Mme Pellerin (ancienne secrétaire d'État et ministre entre 2012 et 2016). Il est reproché à l'intéressée de ne pas avoir respecté les restrictions visant à prévenir l'infraction de prise illégale d'intérêts (art. 432-13 du code pénal) avec la création de la société Korelya Consulting (*JO*, 19-12).

– *Attributions.* À l'issue du remaniement du 16 octobre (*JO*, 17-10), tous les ministres disposent désormais d'attributions spécifiques (cette *Chronique*, n° 163, p. 173), à l'exclusion des secrétaires d'État qui, selon la formule générale, sauf Mme Schiappa, connaissent de toutes les affaires que leur confie le ministre de rattachement (décret, par exemple, 2018-945 du 30 octobre pour le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur) (*JO*, 1er-11). Seul M. de Rugy porte le titre de ministre d'État (cette *Chronique*, n° 168, p. 163). Mme Borne, ministre des Transports, a été déchargée de certaines attributions au profit du Premier ministre. Par décret 2018-883 du 12 octobre (*JO*, 13-10), elle ne connaît pas des actes de toute nature relatifs à la passation du contrat du Charles-de-Gaulle Express en raison de ses anciennes fonctions à la RATP. En revanche, elle continue d'exercer normalement ses attributions

dans le cadre de la construction de la future autoroute A79, et ce malgré son passage au sein du groupe de BTP Eiffage. C'est le quatrième membre du gouvernement concerné (cette *Chronique*, n° 168, p. 167).

– *Démission imposée au chef de l'État.* De manière spectaculaire autant qu'inédite sous la Ve République, M. Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur, s'est imposé à M. Macron. Après lui avoir présenté sa démission le 1er octobre, celle-ci a été refusée sur-le-champ. La démission, ayant été réitérée le lendemain (entretien au *Figaro*, 2-10) et révélée au cours de la séance des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale, sera finalement acceptée (décret du 3 octobre) (*JO*, 3-10) (cette *Chronique*, n° 167, p. 167). Le principe de l'abnégation ministérielle a été brisé, en pareille occurrence.

– *Jeunesse.* M. Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, devient, à 29 ans, le plus jeune membre du gouvernement de la Ve République, en lieu et place de M. Baroin, alors âgé de 30 ans dans le gouvernement Juppé, en 1995 (*BQ*, 17-10).

– *Ministres désavoués.* Sans préjudice du Premier ministre, s'agissant du moratoire en matière de taxes sur les carburants (v. *Premier ministre*), le chef de l'État a désavoué notamment, le 10 décembre, les déclarations de la veille de Mme Pénicaud et de M. Le Maire afférentes au SMIC et à la contribution sociale généralisée pour les retraités (*Le Monde*, 12-12). De la même façon, Mme Schiappa, qui avait évoqué, le 4 décembre, une possibilité de réintroduction de l'ISF, a été démentie, en conseil des ministres, dès le lendemain (*Le Monde*, 6-12) (cette *Chronique*, n° 168, p. 168).

– *Relations familiales.* Au sein du gouvernement remanié, une belle-mère, Mme Gourault, siège désormais avec son gendre, M. Fesneau (*Le Canard enchaîné*, 17-10).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement. Tweet.*

NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Bibliographie.* F. Faberon, « Le référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie du 4 novembre 2018 : la nécessaire ouverture d'une nouvelle page de dialogue », *LPA*, 6-12.

– *Référendum sur l'accession à la pleine souveraineté.* Le « non » a recueilli, le 4 novembre, 56,7 % des suffrages exprimés contre 43,3 %, à l'issue d'une participation exceptionnelle de 80,6 % des électeurs (*JO*, 7-11) (cette *Chronique*, n° 168, p. 168).

ORDRE DU JOUR

– Journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires (art. 48, al. 5 C).

I. À l'Assemblée nationale, lors de sa journée du 11 octobre, le groupe LR a vu ses propositions de loi relatives à l'orientation pour l'avenir de la santé, à l'inclusion des élèves en situation de handicap et à la défense du droit de propriété être rejetées par le biais de motions de rejet préalable – soit « la

lame de la guillotine » sur les débats, selon M. di Fillipo (LR) (Moselle, 4e). En revanche, son texte relatif à la consolidation du modèle français du don du sang a été adopté avec modifications.

Les trois propositions du groupe MoDem, relatives à la prise en charge des cancers pédiatriques, aux activités agricoles et cultures marines et à l'interdiction des violences éducatives ordinaires, ont été adoptées, le 29 novembre.

Les trois propositions du groupe UDI-AI, relatives à l'encadrement du démarchage téléphonique et à la lutte contre les appels frauduleux, aux proches aidants et, enfin, à la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie, ont été adoptées, le 6 décembre. Tel n'a pas été le cas de la proposition de résolution de l'article 34-1 C visant à créer un fonds spécifique destiné à la recherche oncologique.

II. Au Sénat, la proposition de loi du groupe CRCE portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés a été rejetée, le 24 octobre. Un débat a ensuite été organisé.

Le groupe UC a déposé, le 25 octobre, une proposition de loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants (adoptée) et obtenu l'organisation d'un débat.

Puis il a présenté, 11 décembre, une proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (adoptée).

Le groupe RDSE a présenté, le 21 novembre, une proposition de loi visant à lutter contre la désertification bancaire dans les territoires ruraux (adoptée) et demandé l'organisation d'un débat.

Le groupe REM a présenté, le 21 novembre, deux propositions de la loi, l'une relative à l'élection des sénateurs (rejetée) et l'autre visant à la présentation par le gouvernement d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre des préconisations relatives aux éventuels risques liés à l'emploi de matériaux issus de la valorisation de pneumatiques usagés dans les terrains de sport synthétiques (adoptée).

Le groupe SR a présenté, le 12 décembre, une proposition de loi relative aux funérailles républicaines ainsi qu'une proposition de résolution concernant les services environnementaux rendus par les agriculteurs (rejetées).

Le groupe Les Indépendants-République et territoires a présenté, le même jour, une proposition de loi relative à la grève des contrôleurs aériens (adoptée) et demandé l'organisation d'un débat.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

Parlement

– *Bibliographie.* F.-É. Godefroy, *Le Temps et la Procédure législative. Études des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, thèse, Rennes 1, 2018 ; Ph. Bachschmidt, « Chronique parlementaire », *Constitutions*, 2018, p. 222 ; B. Dolez, « Le cumul des mandats », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 409 ; J.-É. Gicquel, « Le contrôle parlementaire sous la Ve République : entre illusions et faux-semblants », *ibid.*, p. 359 ; H. Portelli, « Soixante ans de subordination parlementaire », cette *Revue*, n° 166, 2018, p. 69.

V. *Ordre du jour. Séance.*

Parlementaires

– *Bibliographie.* D. Connil, « Détournement de fonds par les parlementaires ? Précisions sur l'applicabilité de l'article 432-15 du code pénal », *AJDA*, 2018, p. 2203 ; J. Germain et R. Dosière, « Regards croisés sur le financement du statut matériel des anciens parlementaires au sein de l'UE », *Gestion et finances publiques*, n° 5, 2018, p. 101 ; G. Toulemonde et G. Bergougnous, « Regards croisés sur le financement du statut matériel des parlementaires au sein de l'UE », *ibid.*, p. 83 ; V. Mazeau, « L'évolution des normes vestimentaires dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Réflexions sur la révision de l'article 9 de l'instruction générale du bureau de l'Assemblée nationale », *Constitutions*, 2018, p. 230 ; M. Segonds, « Les élus de la République sont-ils tous justiciables de l'article 432-15 du code pénal ? », *JCP G*, 29-10.

– *Note.* Ph. Bachschmidt, sous CC, 5 juillet 2018, 2018-767 DC, *Constitutions*, 2018, p. 228.

– *Condamnation pour détournement de fonds publics.* De manière inédite, en raison du recrutement fictif de sa fille en tant qu'assistante parlementaire, l'ancien député M. Marsaud (LR), poursuivi pour cette infraction, a été condamné, le 18 décembre, dans le cadre d'une procédure de comparution avec reconnaissance préalable de culpabilité, à un an de prison avec sursis, 300 000 euros d'amende et une peine d'inéligibilité de trois ans. Les sommes détournées, d'un montant total de 240 000 euros, seront reversées à l'Assemblée nationale, qui s'était portée partie civile (*Le Monde*, 18-12) (cette *Chronique*, n° 167, p. 170).

Parlementaires en mission

– *Assemblée nationale.* Comme c'est le cas depuis 1993, leur nombre est élevé. Ont en effet été nommés, entre le 4 octobre et le 10 décembre, quinze députés REM, à l'exclusion des députés MoDem.

– *Sénat.* Le pluralisme politique est plus visible. MM. Belenet (REM) (Seine-et-Marne) a été chargé d'une mission relative à la formation et gestion des carrières des agents des collectivités territoriales, le 4 octobre ; Cadoux (LR, Loiret), sur la régulation des populations de grand gibier et réduction de leurs dégâts, le 5 novembre (une mission similaire est effectuée par un député) ; et Lafon (UC) (Val-de-Marne), sur l'accès au premier cycle de l'enseignement supérieur en Île-de-France, le 6 décembre.

Partis politiques

– *Bibliographie.* P. Jan, « Les statuts des partis politiques : entre permanence et bouleversement », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 387.

– *Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.* Le décret 2018-884 du 12 octobre détermine les conditions d'indemnisation dudit médiateur (art. 28 de la loi du 15 septembre 2017).

– *Répartition de l'aide publique pour 2018.* Le décret 2018-877 du 11 octobre pris pour l'application de la loi du 11 mars 1988 modifiée (art. 8, 9 et 9-1) procède à cette répartition (*JO*, 12-10). Le montant total des aides s'élève à 66 190 046,49 euros. Le montant de la première fraction est fixé à 32 078 393,43 euros ; celui de la seconde

(formations représentées au Parlement) est de 34 111 653,06 euros (*JO*, 12-10).

Pouvoir réglementaire

– *Délégalisation.* Par une décision 275 L, le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement du dernier alinéa de l'article unique de la loi du 30 juin 1983 relative à la commémoration de l'abolition de l'esclavage. Ledit alinéa institue un comité composé de personnalités qualifiées. Une décision 276 L a procédé de la sorte s'agissant de la mention des inspections générales de l'éducation nationale, de la recherche, de la jeunesse et des sports, relative à leur mission respective. La dénomination d'un établissement public ressortit au pouvoir réglementaire (277 L).

V. *Conseil constitutionnel. Loi.*

Premier ministre

– *Bibliographie.* P. Türk, « Le Premier ministre, clef de voûte ou soliveau », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 183.

– *Attributions évolutives.* À la suite de la démission de M. Collomb, ministre de l'Intérieur, le décret du 3 octobre a conféré provisoirement ses fonctions au Premier ministre (*JO*, 4-10). De manière unique sous la Ve République, semble-t-il, une cérémonie de passation des pouvoirs s'est déroulée, place Beauvau. Dans le passé, Pierre Bérégovoy avait exercé les attributions du ministre de la Ville, en mars 1992, puis celles du ministre de la Défense, en mars 1993 (cette *Chronique*, n° 63, p. 176, et n° 66, p. 195), et François Fillon celles du ministre l'Écologie, en février 2012 (cette *Chronique*, n° 142, p. 166). Mais seul, à l'heure présente, Raymond Barre a cumulé la fonction de Premier ministre avec celle de ministre de l'Économie, d'août 1976 à mars 1978.

Simultanément, M. Philippe a été déchargé de certaines attributions de Mme Buzyn, ministre de la Santé, à partir du moment où le conjoint de celle-ci avait renoncé à briguer un nouveau mandat à la tête de l'Inserm (cette *Chronique*, n° 168, p. 150). Le décret 2018-876 du 10 octobre abroge, en conséquence, celui (2017-1088) du 29 mai 2017 (*JO*, 12-10). Comme naguère pour M. Hulot (cette *Chronique*, n° 168, p. 170), le départ du gouvernement, à l'issue du remaniement du 16 octobre (*JO*, 17-10), de Mmes Gény-Stephann et Nyssen a libéré le Premier ministre de fonctions gestionnaires. Le décret 2018-890 du 16 octobre abroge ceux des 24 avril et 9 juillet (cette *Chronique*, n° 168, p. 171). En revanche, par décret 2018-883 du 12 octobre, le chef du gouvernement hérite de certaines attributions de Mme Borne, ministre des Transports (*JO*, 13-10) (v. *Ministres*).

– *Être Premier ministre.* Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 167, p. 170), M. Philippe a défini sa conception de la fonction : « Pour être Premier ministre, il faut avoir la confiance du président de la République, le soutien de la majorité et être en ligne avec ce qu'on fait. » Confronté à la crise des « gilets jaunes », il a précisé : « Par définition, je suis à l'aise avec ce que je fais. » Pour autant, il a ajouté : « Je n'ai pas renoncé à être attentif à la question de la dette. C'est aussi une urgence, pour nous et pour nos enfants », en écho au souci manifesté par les technocrates de Bercy, mis en cause en cette circonstance (entretien au *Journal du dimanche*, 23-12).

– *Objectif.* « Il faut qu'on répare le pays, c'est l'objectif que je me suis fixé », a redit le Premier ministre, en harmonie avec le chef de l'État. La crise sociale n'a fait qu'« intensifier la relation » entre eux (entretien au *Journal du dimanche*, 23-12), nonobstant les tensions et improvisations inhérentes à cette période.

– *Positionnement et désaveu.* Comme naguère dans l'affaire Benalla (cette *Chronique*, n° 168, p. 171), le Premier ministre est monté en première ligne afin de protéger, selon la logique de la Ve République, le chef de l'État, silencieux dans un premier temps, à son retour d'Argentine, au cours de la crise sociale. À l'unisson de celui-ci, il a tranché, le 14 novembre : « Ce pays crève de n'avoir pas été réformé. Ce pays crève de politique en godille » (entretien sur RTL). À ce titre, après avoir procédé à des consultations avec les syndicats, le 30 novembre, puis avec les chefs des partis politiques, le 3 décembre (*Le Monde*, 2/3 et 5-12), il a annoncé, le lendemain, depuis l'hôtel de Matignon, le moratoire, pendant un trimestre, de la hausse de la taxe sur les carburants, en précisant qu'« aucune taxe ne mérite de mettre en danger l'unité de la nation ». À l'Assemblée nationale, après une rencontre avec la majorité, la déclaration du gouvernement, le 5 décembre, était approuvée par 358 voix contre 194. Las ! Quelques heures plus tard, par une dépêche envoyée à l'AFP, le président Macron n'hésitera pas à désavouer le Premier ministre, ainsi que la majorité parlementaire, en se prononçant non pour la suspension mais pour l'abrogation desdites taxes (*Le Monde*, 7-12).

Au lendemain de l'intervention présidentielle du 10 décembre, il a appartenu au Premier ministre de présenter les mesures techniques destinées à apaiser la colère des « gilets jaunes » (entretien aux *Échos*, 17-12). « Le président de la République a entendu la colère qui s'exprime et apporté les réponses qui s'imposaient », a-t-il estimé devant les députés le lendemain.

De la même façon, il a saisi, le 14 décembre, la Commission nationale du débat public en vue d'accompagner et de conseiller le gouvernement dans l'organisation du « grand débat national » annoncé (*JO*, 20-12).

Enfin, M. Philippe s'est opposé à la motion de censure déposée par la gauche, le 13 décembre (*Le Monde*, 15-12). Avec philosophie, il devait résumer son sentiment : « La politique, c'est comme la boxe. Quand vous montez sur le ring, vous savez que vous allez prendre des coups. J'en prends. Je peux en donner aussi. J'aime ça » (entretien au *Journal du dimanche*, 23-12).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Gouvernement. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* É. Macron (et six autres dirigeants), « Nous, chefs d'État, nous nous engageons à promouvoir la liberté d'opinion et d'expression », *Le Monde*, 15-11 ; D. Mongoin, « Les rapports entre le président de la République et le Premier ministre », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 201 ; C. Pietralunga, « Du chef de l'État jupitérien au président du quotidien », *Le Monde*, 2-10.

– *Anciens présidents.* La cour d'appel de Paris a confirmé, le 25 octobre, l'ordonnance de renvoi devant le tribunal

correctionnel de M. Sarkozy dans l'affaire Bygmalion (cette *Chronique*, n° 162, p. 196). L'intéressé s'est pourvu en cassation (*Le Monde*, 27-10). À l'inverse de son successeur, M. Sarkozy, membre de droit du Conseil constitutionnel, s'y est rendu, lors de la cérémonie du soixantième anniversaire de la Constitution, aux côtés, du reste, de M. Giscard d'Estaing, le 4 octobre, ainsi qu'à la cérémonie, à l'Arc de Triomphe, le 11 novembre, pour la célébration du centième anniversaire de l'armistice de 1918. Pour sa part, M. Hollande a confirmé son opinion, le 4 octobre (*Le Monde*, 6-10), favorable à la suppression de la fonction de Premier ministre, qu'il avait formulée naguère (*« Un président ne devrait pas dire ça… »*, Paris, Stock, 2016, p. 388, p. 633). De surcroît, lors de la crise sociale, tandis que M. Sarkozy était consulté par le chef de l'État, M. Hollande prenait fait et cause pour les « gilets jaunes », à Antraigues-sur-Volane (Ardèche), le 29 novembre (*Le Figaro*, 1er-12).

– *Appel aux corps intermédiaires : la fin de la verticalité du pouvoir ?* La crise politique provoquée par les « gilets jaunes » a contraint le Président à renouer avec les corps intermédiaires, ignorés, pour l'essentiel, à ce jour. Le lancement d'un appel au calme leur a été demandé : « Le moment que nous vivons n'est plus à l'opposition politique mais à la République », a-t-il affirmé, au conseil des ministres, réuni le 5 décembre (*Le Monde*, 7-12). En vue d'accroître le pouvoir d'achat, M. Macron a convié une conférence nationale réunissant, le 10 suivant, en présence du Premier ministre et des ministres intéressés, les présidents des assemblées parlementaires, celui du Conseil économique, social et environnemental, les représentants des syndicats et du patronat, ainsi que des élus locaux, avant d'intervenir à la télévision, le soir même (*Le Monde*, 12-12).

– *Blason officiel de la présidence.* La croix de Lorraine y figure désormais (*Le Monde*, 6-10).

– *Charte de transparence relative au statut du conjoint du chef de l'État.* Le Conseil d'État a jugé que cette charte, mise en ligne le 21 août sur le site internet de la présidence de la République (cette *Chronique*, n° 164, p. 198), « n'édicte aucune règle à caractère général et permanent mais se borne à présenter le rôle public susceptible d'être assuré par l'épouse du président de la République ». En conséquence, elle n'a pas le caractère d'un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 12 octobre 2018, n° 413644).

– *Chef des armées.* M. Macron s'est rendu, le 14 novembre, sur le porte-avions *Charles de Gaulle*, au large de Toulon. Il y a passé la nuit, de manière unique (*Le Figaro*, 15-11). Contrairement à la tradition, aucun défilé militaire ne s'est déroulé à Paris, le 11 novembre (*Le Monde*, 13-11). En visite au contingent français au Tchad, le 23 décembre, le Président a souligné le lien entre la lutte contre le djihadisme au Sahel et la sécurité des Français (*Le Figaro*, 24-12).

– *Conseil de défense.* Dès l'annonce de l'attentat terroriste perpétré à Strasbourg, le 11 décembre, le chef de l'État s'est déplacé au centre interministériel de contrôle du ministère de l'Intérieur. Il a convoqué, le lendemain, un conseil de défense restreint (*Le Monde*, 13-12).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.* À M. Mélenchon, qui dénonçait une « manœuvre politique », le 18 octobre, au lendemain de la perquisition au siège de La France insoumise, le chef de l'État a répliqué : « Nous avons une Constitution, elle est claire, l'autorité judiciaire est indépendante dans notre pays et j'en suis le garant pour tout le monde. Et n'en déplaise à certains, il n'y a pas d'exception » (*Le Monde*, 20-10).

– *Grand maître des ordres nationaux.* Par décret du 5 octobre, le chef de l'État a procédé à la nomination de membres du conseil de l'ordre national du Mérite, dont notre collègue romaniste Mme Claire Lovisi (*JO*, 6-10) (cette *Chronique*, n° 166, p. 213).

– *« Itinérance mémorielle ».* Dans le cadre du centenaire de l'armistice du 11 novembre 1918, le chef de l'État a accompli, d'une manière unique sous la République, un périple du 4 au 18 novembre (*Le Figaro*, 5-11), de Strasbourg à Berlin, après s'être rendu dans le Grand Est et les Hauts-de-France. Cultivant le frégolisme (cette *Chronique*, n° 167, p. 171), M. Macron a côtoyé tout à la fois l'histoire et la colère sociale, née de la hausse des prix du carburant, dans un mélange des genres, en multipliant les rencontres avec les élus et les citoyens en vue de restaurer le dialogue, ainsi que ses homologues et chefs de gouvernements, avec l'apothéose du 11 novembre. Simultanément, il a convoqué un conseil des ministres à Charleville-Mézières (Ardennes), lancé l'idée d'une armée européenne, suscité une polémique à propos d'un hommage à Philippe Pétain, le 7 novembre, avant de se raviser (« Je ne pardonne en rien mais je ne gomme rien de notre histoire »), et ouvert le Forum pour la paix à Paris, le 11 novembre, sous une forte couverture médiatique (deux entretiens à la presse locale et trois entretiens à Europe 1, France 3 et CNN). Du concert à la cathédrale de Strasbourg avec le président allemand, le 4 novembre, à la clairière de l'Armistice à Rethondes (Oise) avec la Chancelière, pour la première fois, le 10 novembre, le président Macron a multiplié les gestes symboliques, au point de participer à Berlin, le 18 novembre, pour la première fois aussi, à la cérémonie du *Volkstrauertag*, le jour de deuil national, avant de prononcer un discours au Bundestag (*Le Monde*, 20-11).

– *L'affaire Benalla (suite).* « Est-ce que l'Élysée a caché quelque chose ? Pas du tout », a affirmé le Président sur Europe 1, le 4 novembre (*Le Monde*, 7-11). Or il a appartenu à Mediapart.fr de relancer cette ténébreuse affaire en révélant que M. Benalla était titulaire de deux passeports diplomatiques, depuis mai 2018, au service de son activité de consultant en Afrique (*Le Monde*, 28-12). Lesdits passeports n'ayant pas été restitués à la suite de la demande du Quai d'Orsay, le parquet de Paris a ouvert, le 29 décembre, une enquête préliminaire pour « abus de confiance ». Préalablement, l'ancien collaborateur de l'Élysée avait été mis, à nouveau, en examen, le 29 novembre (*Le Monde*, 18-12), accusé d'« immixtion dans l'exercice d'une fonction publique » pour avoir, le 1er mai, « participé activement à une interpellation » et « violences volontaires » (cette *Chronique*, n° 168, p. 173) (*Le Monde*, 30/31-12).

– *L'annonce d'une nouvelle gouvernance : vers un « nouveau contrat pour la nation » ?* Interrogé, le 14 novembre, sur TF1, à bord du porte-avions *Charles*

de Gaulle, le chef de l'État a concédé, sous la forme d'un mea culpa : « Je n'ai pas réussi à réconcilier le peuple français avec ses dirigeants », et fait part de son intention de diriger le pays « d'une manière différente […] en demandant à nos directions d'administration centrales, aux ministres, à ceux qui les conseillent, d'aller se confronter au terrain beaucoup plus […]. Ce qui était une distance entre les élites et le reste de la France est devenu une césure » (*Le Monde*, 16-11). Afin de combler cette dernière, le Président a manifesté sa volonté (l'emploi du « je veux » de manière itérative), le 10 décembre, de poser « la question de l'organisation de l'État, de la manière dont il est gouverné et administré depuis Paris ».

D'où l'idée d'un grand débat national sans précédent, sur une période de deux mois, afin de prendre, selon M. Macron, « le pouls vivant du pays » sur quatre thèmes : les institutions, les services publics, la fiscalité et le pacte écologique.

Un débat de terrain dont les maires seront le relais, en vue de « bâtir le socle de notre nouveau contrat pour la nation » (*Le Monde*, 12-12). En renouant avec les corps intermédiaires et les citoyens, le chef de l'État amorce ainsi un tournant dans son mandat. La verticalité du pouvoir aurait-elle vécu ?

– *La considération à l'égard des citoyens.* Aux dires du Président, le 14 novembre, sur TF1, ceux-ci « veulent trois choses : qu'on les considère, qu'on les protège, qu'on leur apporte des solutions. Pas des déclarations ». Et d'ajouter : « La considération, on ne l'a sans doute pas assez apportée […]. Considérer, c'est entendre quand les gens se plaignent […], les respecter. » Le 10 décembre, M. Macron a reconnu sa « part de responsabilité » : « Il m'est arrivé de blesser certains d'entre vous par mes propos » (*Le Monde*, 16-11 et 12-12) (cette *Chronique*, n° 168, p. 175). Foin donc de l'arrogance ou de la condescendance présidentielle !

– *La légitimité présidentielle.* Dans son allocution du 10 décembre, le chef de l'État, s'adressant à ses compatriotes, a déclaré : « Ma légitimité, je ne la tire d'aucun titre, d'aucun parti, d'aucune coterie ; je ne la tire que de vous, de nul autre. » Par suite, il a précisé : « Mon seul souci, c'est vous, mon seul combat, c'est vous » (*Le Monde*, 12-12).

– *Le leitmotiv de la « volonté d'action ».* L'intervention télévisée du président Macron a clos, le 16 octobre, le long épisode du remaniement ministériel. Le chef de l'État a déclaré : « J'ai pu déranger ou choquer certains. J'entends les critiques […]. Ce dont vous pouvez être sûrs est que ma volonté d'action, qui n'a rien perdu de son intensité, est aujourd'hui plus forte encore […]. Il y a de l'impatience, et je la partage, mais le temps que nous prenons est celui de nos institutions […]. Je demande au gouvernement de poursuivre […] un objectif simple : que nous reprenions pleinement la maîtrise de notre destin » (*BQ*, 17-10). Face à la crise montante du pouvoir d'achat, le Président devait conclure, à l'image de « la boussole » : « Il n'y a aujourd'hui ni tournant ni changement de cap ou de politique » (cette *Chronique*, n° 168, p. 175), et affirmer qu'il allait prendre « des décisions profondes, inédites, notamment en matière de transition écologique » (*Le Monde*, 18-10). Ultérieurement, tout en étant désireux d'être plus à l'écoute de ses concitoyens, il gardera le cap, en cultivant le volontarisme, lors de ses vœux du Nouvel An (*Le Monde*, 3-1).

– *Le parler franc ou « le parler vrai ».* Une nouvelle (et dernière ?) illustration s'est présentée, le 4 octobre, à Colombey-les-Deux-Églises. Reprenant à son compte une expression du général de Gaulle, le chef de l'État a répliqué à des retraités : « La seule chose que vous n'avez pas le droit de faire, c'est de se plaindre » (*Le Monde*, 6-10) (cette *Chronique* n° 168, p. 175)

– *« Le temps long » et l'immédiateté, ou en même temps « la fin du monde et la fin du mois ».* Conformément à sa vision du pouvoir présidentiel, « le sens du temps long », à rebours de « la tyrannie de l'immédiateté » ou du « syndrome Leonarda » (cette *Chronique*, n° 149, p. 231), le chef de l'État, visionnaire, a distingué les deux plans d'action en définissant, le 27 novembre, sa stratégie pour la transition écologique, au titre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (fermeture de réacteurs nucléaires d'ici à 2035, développement des énergies renouvelables). Reprenant la fameuse expression gaullienne « Je vous ai compris », il a présenté le nouveau cadre de la taxe carbone à l'origine de la crise sociale (*Le Monde*, 29-11). Après le rejet de ce dernier par les « gilets jaunes », le Président a été contraint néanmoins, lors de sa seconde intervention, le 10 décembre, d'annoncer de nouvelles mesures concrètes, sans renoncer à son dessein réformateur (*Le Monde*, 12-12). Le message des vœux aux Français, le 31 courant, devait en apporter la démonstration (*Le Monde*, 3-1).

– *« Prendre son temps » pour un remaniement ministériel.* Fidèle à sa démarche (cette *Chronique*, n° 168, p. 176), le chef de l'État a justifié sa stratégie consistant à « prendre son temps » en matière de remaniement gouvernemental. Sur France 24, le 12 octobre, il a observé : « C'est important, ce sont des engagements et donc il faut faire les choses avec méthode, au bon rythme […]. J'essaie de faire les choses de manière professionnelle » (*BQ*, 15-10).

– *Réunion de crise.* Dès son retour d'Argentine où s'était déroulé le G20, le Président a convoqué, le 2 décembre, le ministre de l'Intérieur ainsi que son secrétaire d'État, avant de se rendre à l'Arc de Triomphe, profané la veille. Une autre réunion relative à la sécurité se tiendra le soir même avec le Premier ministre, le ministre de la Transition écologique et le ministre et le secrétaire d'État de la Place Beauvau (*Le Monde*, 4-12). Une douzaine de ministres ont été conviés, le 3 décembre, dans le cadre de l'inflexion sociale (*Le Monde*, 5-12). Une réunion a été provoquée par le chef de l'État, le 18 décembre, regroupant le Premier ministre et les ministres intéressés, en vue de l'organisation du grand débat national envisagé au cours de son intervention, la semaine précédente (*Le Figaro*, 19-12).

– *Sortie de crise ?* « Je suis au travail […], déterminé à mener les combats » : debout et volontaire, tel est apparu le chef de l'État lors de ses vœux aux Français, le 31 décembre. Après avoir « décrété l'état d'urgence économique et social », le 10 décembre, promulgué la loi du 24 décembre et lancé le grand débat national, « l'ordre républicain sera assuré sans complaisance », a-t-il tranché, en dénonçant « les porte-voix d'une foule haineuse ». Il a prononcé l'éloge de la démocratie représentative, dénoncée par les « gilets jaunes » : « Le peuple est souverain, il s'exprime lors des élections. Il y choisit des représentants qui font la loi précisément parce que nous

sommes un État de droit » (Elysee.fr) De la compassion, lors du discours du 10 décembre, à la détermination, dans celui du 31, le changement de posture est significatif. « Je ne lâche rien », avait-il révélé, du reste, le 21 octobre, en recevant des maires à l'Élysée. De fait, plier sur la méthode n'est pas céder sur la finalité.

– *Transfert au Panthéon.* Le président Macron, lors de son « itinérance mémorielle », a annoncé, le 6 novembre, aux Éparges (Meuse), le transfert des cendres de l'écrivain Maurice Genevoix (1890-1980), auteur de *Ceux de 14* (1949), qui y fut gravement blessé (cette *Chronique*, n° 164, p. 200).

– *Vocabulaire.* « Le prix du carburant, ce n'est pas Bibi », a rétorqué, de manière amusante, le chef de l'État, le 6 novembre, à Verdun, à une personne qui protestait contre sa hausse (*Le Figaro*, 7-11).

– *Vœux.* C'est debout que le président de la République a présenté, le 31 décembre, ses « vœux aux Français » (*Le Monde*, 3-1), tel Jacques Chirac en cohabitation, en 1997.

V. *Autorité judiciaire. Conseil des ministres. Gouvernement. Majorité. Ministres. Premier ministre. République. Révision de la Constitution.*

Question préalable

– *Adoption.* Le Sénat a adopté, en nouvelle lecture, le 6 novembre, des questions préalables afin de rejeter les propositions de loi ordinaire et organique relatives à la lutte contre la manipulation de l'information, le 27 novembre, à l'égard de la loi de finances rectificative, de la loi de financement de la sécurité sociale, le 29 novembre, et de la loi de finances, le 19 décembre.

V. *Sénat.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie.* D. Fallon, « Les vicissitudes de l'incompétence négative en QPC », *Constitutions*, 2018 p. 241 ; N. Jacquinot, « Regard critique sur la notion de réserve transitoire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *AJDA*, 2018, p. 2007 ; D. Rousseau, « La QPC : une révolution juridique ? », in *La Constitution de la V^e^ République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 509.

– *Audience publique.* Seul le représentant du Premier ministre a présenté des observations orales dans les décisions 747 et 753 QPC des 23 novembre et 14 décembre.

– *Demande de saisine de la Cour européenne des droits de l'homme (protocole n° 16).* Le Conseil constitutionnel n'a pas accédé, le 23 novembre, à une demande tendant à ce que celui-ci saisisse la CEDH d'une demande d'avis consultatif portant sur l'interprétation du protocole n° 7 à la convention (745 QPC).

– *Grief soulevé d'office.* Le Conseil a soulevé d'office, le 11 octobre, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (738 QPC).

– *Interventions.* Celles-ci n'ont pas été admises faute, pour le tiers, de justifier d'un intérêt spécial (745 et 752 QPC). Il est à relever que les intéressés ont

toutefois présenté, par l'entremise d'un avocat, leur intervention en audience publique.

– QPC *dirigée contre une disposition législative abrogée.* Une disposition législative abrogée peut faire l'objet d'une QPC dès lors qu'elle continue de produire des effets juridiques. Ici, les conditions de transmission de la nationalité française posées par l'article 1er de la loi du 10 août 1927, abrogé par l'article 2 de l'ordonnance du 19 octobre 1945 (737 QPC) ; là, le régime de garde à vue des mineurs établi par l'ordonnance du 2 février 1945 dans sa rédaction résultant de la loi du 5 juillet 1974 (744 QPC). Les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité d'une disposition législative abrogée peuvent parfois être subtils (737 QPC).

– *Réserve d'interprétation transitoire.* Une fois la décision prise de reporter l'abrogation au 1er janvier 2019, le Conseil juge que l'amende prévue par l'article 1740 A du code général des impôts « s'applique uniquement aux personnes qui ont sciemment délivré des documents permettant à un contribuable d'obtenir un avantage fiscal indu » (739 QPC).

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

Rappel au règlement

– *Pratique.* En application d'une règle coutumière à l'Assemblée nationale, le président de séance rappelle que, pour demander la parole pour un rappel au règlement, il faut lever un exemplaire dudit règlement (deuxième séance du 17 octobre). Cette règle est toutefois variablement appliquée. D'où l'échange suivant entre le président de séance et un député : « La parole est à M. Gilbert Collard, pour un rappel au règlement, évidemment. – Oui, même si je n'ai pas le règlement. Mais je l'ai en tête ! – Je veux juste vous être agréable : inutile de relever que vous n'avez pas le règlement ! » (deuxième séance du 23 novembre).

Le président de l'Assemblée nationale a accepté qu'un rappel au règlement par groupe entendant, contrairement à ce que prescrit son article 58, alinéa 2, remettre en question l'ordre du jour fixé puisse être présenté. Il a ensuite refusé d'autres rappels. Notamment celui de M. Pupponi (LT) (Val d'Oise, 8e) concernant l'application que le président fait lui-même du règlement (première séance du 3 décembre).

V. *Assemblée nationale.*

Référendum

V. *Code électoral.*

République

– *Bibliographie.* M. Bardin, M. Fatin-Rouge Stefanini, P. Jensel-Monge et C. Severino (dir.), *La Démocratie connectée. Ambitions, enjeux, réalité*, site de l'université d'Aix-Marseille, 2018 ; G. Elgey, *Histoire de la IVe République*, Paris, Robert Laffont, 2018, 2 vol. ; É. Roussel, *Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2018 ; A. Levade, « La République, la Constitution et l'Union européenne », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 83 ; M. Philip-Gay, « Les valeurs de la République », *ibid.*, p. 121.

– *Hommage national.* En présence du Premier ministre arménien, M. Macron a présidé la cérémonie qui s'est tenue aux

Invalides, le 5 octobre, en hommage à Charles Aznavour, décédé (cette *Chronique*, n° 165, p. 182) (*Le Monde*, 7-10).

– *Laïcité.* M. Le Drian a représenté la France à la cérémonie de canonisation du pape Paul VI, le 14 octobre, à rebours de la pratique réservant ce rôle au ministre de l'Intérieur (*Le Figaro*, 15-10). À propos de l'affaire de la crèche Baby Loup (cette *Chronique*, n° 168, p. 179), le comité des droits de l'homme des Nations unies a rendu public, le 23 octobre, son avis critique à l'égard de la loi française interdisant la dissimulation du visage. La France a été invitée à « réexaminer » cette disposition (*Le Monde*, 25-10).

V. *Président de la République.*

Résolution (art. 34-1 C)

– *Adoption.* Deux résolutions ont été adoptées par le Sénat. L'une, le 2 octobre, portant sur le pastoralisme ; l'autre, le 11 décembre, visant à préserver l'ordonnancement juridique relatif au port du voile intégral dans l'espace public. Cette dernière « invite le gouvernement à ne pas donner suite » à l'avis du Comité des droits de l'homme des Nations unies susvisé.

Résolution européenne (art. 88-4 C)

– *Vote.* Le Sénat a adopté, le 12 novembre, une résolution relative à l'extraterritorialité des sanctions américaines (*JO*, 13-11).

Responsabilité du gouvernement

– *Motion de censure (art. 49, al. 2 C).* La troisième motion de la XV^e^ législature (cette *Chronique*, n° 168, p. 180) a été déposée par les députés de gauche. Elle a été repoussée, le 13 décembre ; 70 voix se sont prononcées en sa faveur.

V. *Gouvernement. Premier ministre.*

Révision de la Constitution

– *Bibliographie.* « Les dix ans de la révision constitutionnelle de 2008 » (dossier), *RFDC*, 2018, p. 723 ; M. Lascombe, « Faut-il réviser les dispositions relatives à la révision ? », *in* Le Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 Ans de la Constitution, 1958-2018*, Paris, Dalloz, 2018, p. 343 ; P. de Montalivet, « Les révisions constitutionnelles sous la V^e^ République : paradoxes et ambivalences », *ibid.*, p. 33 ; J.-É. Schoettl, « Le Conseil d'État et les révisions constitutionnelles », *ibid.*, p. 189 ; J. Jeanneney, « Le réformisme constitutionnel sous la V^e^ République », in *La Constitution de la V^e^ République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 135 ; J. Benetti, « Le mythe de la sixième République », cette *Revue*, n° 166, 2018, p. 139 ; O. Duhamel, « Macron ou l'illusion de la république gaullienne », *ibid.*, p. 5 ; M. Guillaume, « Les révisions constitutionnelles : une constitution moins procédurale et plus fondamentale », p. 27.

– *Reprise et report du débat.* Au Conseil constitutionnel, le 4 octobre, le président Macron a annoncé la reprise du débat sur le projet de révision constitutionnelle, en janvier (cette *Chronique*, n° 168, p. 180), puis son report, le 10 décembre, du fait du grand débat national annoncé.

Séance

– *Demande de vérification de quorum.* En application de l'article 61 du

règlement de l'Assemblée nationale, une demande a été effectuée par le président du groupe LT lors de la discussion, en première lecture, de la loi organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions (troisième séance du 11 décembre).

– *Éloquence parlementaire et dignité du Parlement.* À la suite d'un pari sur Twitter, l'animateur de radio Cauet avait mis Mme Obono (FI) (Paris, 17e) au défi d'utiliser le terme « boloss » à l'Assemblée nationale. C'est chose faite, lors de la séance des questions au gouvernement du 19 décembre : « Monsieur le Premier ministre, arrêtez de prendre les gens pour des boloss » (France Info, 19-12).

– *Incidents et peine disciplinaire.* La séance des questions au gouvernement a été suspendue, le 21 novembre, pendant une courte période à la suite du refus de M. Lassalle (NI) (Pyrénées-Atlantiques, 4e) de retirer son gilet jaune, porté en soutien au mouvement éponyme. La dernière suspension d'une telle séance remonte à 2012 (cette *Chronique*, n° 145, p. 200). La peine disciplinaire du rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal lui a été infligée. Un tel geste a été réitéré, le 26 novembre, par M. Ratenon (FI) (Réunion, 5e), assimilant le gilet jaune au « drapeau 974 de la résistance ». La séance a été immédiatement suspendue.

– « Name and shame ». M. Ruffin (FI) a pratiqué la politique britannique dite du *name and shame* (soit « nommer et faire honte ») en publiant sur son compte Facebook, comme il l'a annoncé lors de la deuxième séance du 11 octobre, la liste des députés REM, comparés à des « Playmobil », ayant rejeté une proposition de la loi relative au handicap. M. Fesneau, ministre chargé des relations avec le Parlement, a estimé que « cette pression faite sur les parlementaires est inacceptable » : « Il y a quelque chose de l'ordre du dévoiement démocratique. La puissance des réseaux sociaux provoque une vindicte contre ceux qui ne pensent pas comme vous. On fait la chasse à des opinions ou à des décisions » (*Le Monde*, 24-10).

– *Procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale.* Le président du groupe GDR s'est opposé à l'examen en procédure d'examen simplifiée (art. 103 du règlement) des projets de loi autorisant la ratification d'engagements internationaux. En conséquence, les textes ont été retirés de l'ordre du jour du 22 novembre (conférence des présidents du 20 novembre).

– *Procédure sénatoriale de législation en commission.* La procédure dite de la LEC (art. 47 *ter* à *quinquies* du règlement) a été utilisée pour l'adoption des propositions de loi relatives à l'expertise des comités de protection des personnes, le 2 octobre ; à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), le 30 octobre ; à la lutte contre l'exposition précoce des enfants aux écrans, le 20 novembre ; et pour celle du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (LEC partielle), le 7 novembre.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

SÉNAT

– *Bibliographie.* J.-L. Hérin, « Le président du Sénat : la voix du pluralisme au sommet de l'État », in *La Constitution*

de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018), Paris, LGDJ, 2018, p. 303.

– *Administration.* Le bureau a nommé, le 7 novembre, Mme Bay au poste de secrétaire général de la questure, en remplacement de M. André, qui a fait valoir ses droits à la retraite. Puis, lors de sa réunion du 13 décembre, il a décidé la fusion des titres de secrétaire général de la présidence avec celui de secrétaire général du Sénat. Ce dernier, qui demeure, est « chargé de coordonner l'action de l'ensemble des directions du Sénat pour tout projet relevant du domaine législatif et du contrôle ou concernant les procédures de contrôle et d'audit internes » (v. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, 5e éd., 2014, n° 101).

De manière inédite, un administrateur principal du Sénat a été mis en garde à vue, le 25 novembre, dans les locaux de la direction générale de la sécurité intérieure, puis mis en examen, le 29, pour « trahison par livraison d'informations à une puissance étrangère » (la Corée du Nord), « recueil en vue de livraison d'informations à une puissance étrangère » et « intelligence avec une puissance étrangère ». Une perquisition dans son bureau du Sénat a été effectuée.

– *Bureau.* Mme Conway-Mouret (s) (Français de l'étranger) est devenue vice-présidente du Sénat, le 30 octobre, en remplacement de Mme Lienemann (s) (Paris), qui avait démissionné de cette fonction à compter du 1er novembre. Après avoir quitté le PS et le groupe socialiste, celle-ci s'est rattachée administrativement au groupe CRCE (*JO*, 1er-11).

– *Composition.* Nommé membre du gouvernement, M. Guillaume (RDSE) (Drôme) a renoncé, le 16 novembre, à l'exercice de son mandat (*JO*, 17-11), au moment même où M. Mézard, ancien ministre, retrouvait le sien (RDSE) (Cantal). Quant à M. Collomb (s) (Rhône), après avoir repris son siège, le 4 novembre (*JO*, 4-11), il a décidé de l'abandonner, le 5 décembre (*JO*, 7-12). Enfin, M. Cornu (LR) (Eure-et-Loir) a cessé d'être sénateur à compter du 30 décembre (*JO*, 1er-1).

V. *Bicamérisme. Commissions d'enquête. Commissions spéciales. Ordre du jour. Questions préalables. Résolution. Séance. Vote.*

TRANSPARENCE

– *Bibliographie. Transparence des élus et des personnels dans la vie publique*, Paris, Dalloz, 2018 ; J.-F. Kerléo, « Le droit gouvernemental à l'épreuve de la déontologie », *AJDA*, 2018, p. 1944 ; R. Rambaud, « Le financement de la vie politique », in *La Constitution de la Ve République, 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 421.

– *Déclarations de patrimoine.* La HATVP indique que les déclarations de patrimoine des députés élus en juin 2017 sont consultables en préfecture depuis le 19 septembre et celles des sénateurs élus en septembre 2017 depuis le 6 décembre.

– *Inscription des représentants d'intérêts sur le registre de la HATVP.* L'affaire dite Batho (v. *Amendements*) permet, selon la principale intéressée, de pointer du doigt une des carences significatives du mécanisme d'inscription des représentants d'intérêts sur un registre de la HATVP. En application du décret 2017-867 du 9 mai 2017, seules les personnes consacrant

plus de la moitié de leur temps à cette activité ou ayant effectué plus de dix interventions sur une période d'une année sont concernées par l'obligation d'inscription sur le registre. Comme il suffit de rester constamment en deçà des seuils, il est, selon Mme Batho, « impossible d'avoir la moindre certitude sur l'identité des firmes qui font réellement du lobbying pour tel ou tel secteur économique » (*Le Monde*, 6-10).

Tweet

– *Tweetgate ?* Un tweet de M. Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics, relatif au vote par les sénateurs d'une augmentation de 125 % de la déduction fiscale des élus, a suscité des tensions avec le Sénat. Celui-ci a décidé, le 23 novembre, de reporter l'examen de la loi de finances à la séance suivante et de convoquer la conférence des présidents. À la suite d'une allocution du président Larcher, appelant au « respect des uns et des autres », la séance du 24 novembre a été, d'abord, suspendue jusqu'à ce que le gouvernement ait informé le Sénat du retrait du tweet puis, la demande n'étant pas satisfaite, levée quelques heures plus tard. Finalement, le principal intéressé conviendra qu'« au lieu d'écrire des tweets il vaut mieux dire les choses en face » (séance du 27 novembre). Du moins jusqu'à la prochaine fois…

Vote

– *Instruction.* Une instruction du 21 novembre du ministère de l'Intérieur relative à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires abroge la circulaire du 25 juillet 2013.

– *Vote électronique.* Une mission d'information du Sénat a rendu, le 24 octobre, un rapport sur le vote électronique. Il préconise de faire davantage confiance aux communes souhaitant utiliser des machines à voter, tout en sécurisant le vote par internet pour les Français de l'étranger (document parlementaire n° 73).

SUMMARIES
DEMOCRATORSHIPS

Nicolas Baverez

Democratorships Against Democracy

The collapse of 20th century ideologies has led to a renewal of passions for ethnic or national identities, which has produced a new political regime, the democratorship. Invented by Vladimir Poutine in Russia, exported to China or Turkey, taking the form of illiberal democracy in Eastern Europe, the democratorship is characterized by the cult of the strong leader, the refusal of the state of law, the control of the economy and society by the state, mass propaganda and targeted repression. Democratorships frontally oppose democracies, whose crisis they exploit at the international level as well as under the domestic pressure of populist groups. However, their breakthrough masks real weaknesses due to the lack of guarantee of individual freedoms. The challenge represented by democratorships establishes once again political liberty as a central stake for the 21st century. Its survival, in the age of universal history, will depend on the capacity of democracy to reinvent itself.

Thomas Hochmann

Fifty Shades of Democratorships

The term "democratorship" refers to regimes that are quite different but share a common feature, the bringing together of dictatorial and democratic elements. Several criteria allow to operate a distinction within this vast domain: they concern electoral democracy (degree of competitivity of elections, real power of elected representatives), and liberalism (guarantee of liberties, separation of powers, respect of the law).

Xavier Philippe

The Constitutional Legitimation of Democratorships

The multiplication of democratorships raises the question of their constitutional legitimation. The constitutions of democratic states are not only proving incapable to defend the principles and values they protect, but they also facilitate the legitimation of democratorships that embrace the existing constitutional framework in order to better establish their authoritarianism. Mainly formal, the constitutional legitimation of democratorships is based on the weaknesses of the existing constitutional protections, which they transform into propaganda tools to reinforce their power.

Marc Lazar

A New Trial for Italian Democracy

Italy is experiencing an unprecedented situation with a government based on an unholy alliance between two populist parties, Matteo Salvini's Lega and Luigi Di Maio's Five Star Movement, which have diverging interests. These parties are trying to invent forms of direct democracy and are contributing to the establishment of a "peoplocracy".

Philippe Braud

Are Liberal Democracies Badly Governable?

Is democracy the best conceivable government system? This idea, which was widely shared during the second half of the 20th century, seems to be challenged today. Would authoritarian regimes not be more efficient in the pursuit of their long-term goals? Does not the hypercritical atmosphere that exists under liberal regimes paralyse political ambitions? Despite its apparent vulnerability and undisputable defects, democracy possesses a plasticity that provides it with a superior adaptability to the long-term trends of modern societies.

Jacques Rupnik

Democratorship in Central-Eastern Europe: Thirty Years after 1989

Central Europe is making a comeback in the perceptions of the West, but for reasons opposite to those of 1989. It is no longer democratisation, but on the contrary the authoritarian regression called "illiberal democracy" that is focusing attention. Thirty years after the fall of the Berlin Wall, the notion of democratic society is opposed to that of open society. How can we explain such a turnaround? What are its main

features and how can we define such hybrid regimes that are moving away from liberal democracy while not embracing dictatorship?

Anne-Clémentine Larroque

The Arab Springs: a Hope for Democratorships?

Since the emergence of the Arab Springs in 2011, the Arab world has been experiencing a deep transformation of its political and social structures. While the complaint of the people has become audible everywhere, the authoritarian regimes intend to resist this new reality and adapt to it. They all have strengthened their power for fear of popular insurrection. The modernisation of the Saoudi regime, which is more autocratic than ever, is thus confronted to the new, opposite model of Tunisia, where democratisation is under way.

Thomas Posado

Democratic Regressions in Latin America
The Temptation of Democratorship

Latin America is currently experiencing severe democratic regressions. The rise to power of progressist governments in the 2000s represented a revitalisation of democracy. However, there is nowadays, among both the old progressist governments and the new conservative ones, a temptation to embrace democratorship in a political climate characterised by major uncertainties.

Antoine Glaser

From Democracy to Familial Democratorship in Africa

The Cold War long blocked any democratic process in Africa, including in countries liberated by African themselves through armed struggle. After the fall of the Berlin Wall, the democratic wind coming from the East blew timidly and belatedly toward the South. In the 1990s, sovereign national conferences seemed to undermine the power of autocrats often co-opted or supported by the former colonial powers. This was an illusion. Not only have the "outgoing" presidents held to power, but those longest in place have blocked any possible alternative by learning to play with imported constitutions. Others have had to confront the opposition of their former fellow travellers supported by civil societies which have become better organised and informed thanks to the social networks. The real novelty is the growing power of an urbanised and globalised youth in line with highly politicised diasporas.

Jean Philippe Béja
XI Jinping's China: Marching Toward a Chinese Fascism?
The nature of the Chinese regime has not changed since 1949, but the need to renew the legitimacy of the Communist Party after the death of Mao Zedong led Deng Xiaoping to release the pressure of the party apparatus on society and the economy. After the 1989 Tian'anmen massacre, Deng opened the country to the world market while maintaining the dictatorship. The rapid economic development and the exploitation of grey areas by NGOs have led to a release of controls. After rising to power, Xi Jinping repressed the emerging civil society and reinforced the direction of the Party in all areas, eliminating autonomous spaces and installing the cult of personality. With the hegemony of the Party on society and government, the cult of the leader and nationalism, China cannot be compared to democratorships. As an ostensible dictatorship, its system increasingly recalls fascism.

François Sureau
Constitutional Fantasies
Is France on the Way to Democratorship?
As an hitherto unseen combination of the formal procedures of representative democracy and authoritarian demagogy, democratorship might be a slope on which we are engaging. Its origin is to be found in the discredit of traditional institutions and the loss of confidence in governments it has produced. Can we follow a different path, for instance by introducing a clearer distinction between the function of incarnation and the function of government? Could a revision of the Constitution allow it? Would such a distinction even be possible?

CHRONICLES

Pierre Astié, Dominique Breillat
and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(October 1st – December 31th, 2018)

Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel
French Constitutional Chronicle
(October 1st – December 31th, 2018)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2 000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro : .....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

☐ M. ☐ Mme
Nom : .....
Prénom : .....
Adresse : .....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « pouvoirs », avril 2019
issn 0152-0768
isbn 978-2-02-140677-1
cppap 59-303

réalisation : pao éditions du seuil
impression : cpi firmin-didot au mesnil-sur-l'estrée
dépôt légal : avril 2019. n° 140677 (00000)
imprimé en france