POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA Ve RÉPUBLIQUE

N° 126

SOMMAIRE

Pierre Avril
Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République 5

Olivier Duhamel
Une démocratie à part 17

Guy Carcassonne
Immuable Ve République 27

Yves Mény
Des mœurs irréformables ? 37

Jean Gicquel
La reparlementarisation : une perspective d'évolution 47

Hugues Portelli
La Ve République et les partis 61

Marc Guillaume
La Constitution de 1958 et l'Europe : de l'union libre au PACS 71

Nicolas Molfessis
Loi et jurisprudence 87

Géraldine Muhlmann et Claire Zalc
La laïcité, de la IIIe à la Ve République 101

Jack Hayward
La persistance de l'antilibéralisme : rhétorique et réalité 115

Marc Sadoun
Une république sans frontières 133

CHRONIQUES

« LETTRE D'ALLEMAGNE » 145
Adolf Kimmel
Le système politique allemand : la stabilité menacée ?

François Durpaire et Hélène Harter
La désignation des candidats à la présidence des États-Unis : un processus complexe 157

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er janvier – 31 mars 2008)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 165

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er janvier – 30 avril 2008)
Pierre Avril et Jean Gicquel 183

Summaries 219

Revue publiée avec le concours
du Centre national du livre

La Ve République est étudiée par

Pierre Avril, professeur émérite de droit constitutionnel à l'université Paris II-Panthéon-Assas.

Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'université Paris X-Nanterre et à l'Institut d'études politiques de Paris.

Olivier Duhamel, professeur des universités à Sciences Po, où il enseigne les institutions et la vie politiques. Chroniqueur aux Matins de France Culture. Dernières parutions : *Le Starkozysme*, avec Michel Field, collection « Médiathèque », Seuil, 2008 ; *Histoire des présidentielles*, Seuil-France Culture, 2008.

Jean Gicquel, professeur émérite de droit constitutionnel à l'université Paris I-Panthéon-Sorbonne.

Marc Guillaume, conseiller d'État, secrétaire général du Conseil constitutionnel.

Jack Hayward, Research Professor of Politics, University of Hull (Royaume-Uni).

Yves Mény, président de l'Institut universitaire européen de Florence.

Nicolas Molfessis, professeur de droit privé à l'université Paris II-Panthéon-Assas.

Géraldine Muhlmann, professeure de science politique à l'université Paris II-Panthéon-Assas.

Hugues Portelli, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris II-Panthéon-Assas et sénateur du Val-d'Oise.

Marc Sadoun, professeur des universités à Sciences Po où il dirige le Master Recherche Histoire et théorie du politique. Dernier ouvrage paru (avec Jean-Marie Donegani) : *Qu'est-ce que la politique ?*, Gallimard Folio, 2007.

Claire Zalc, historienne, chargée de recherches au cnrs-ihmc.

Pierre Avril

ENCHANTEMENT ET DÉSENCHANTEMENT CONSTITUTIONNELS SOUS LA Ve RÉPUBLIQUE

Il faudrait d'abord parler de « l'illusion constitutionnelle » qui hante notre histoire depuis 1789. Dans un des ouvrages les plus profonds de la littérature contemporaine sur le sujet[1], Bertrand de Jouvenel définissait ainsi « la difficulté propre de la science positive en matière politique : par sa nature même, elle détruit ce que la science normative tenta d'ériger » ; il citait comme exemple des illusions que dissipent les faits ce passage de Mme de Staël :

« L'Assemblée constituante a toujours cru, bien à tort, qu'il y avait quelque chose de magique dans ses décrets. Mais son autorité, sous ce rapport, ressemblait à celle du ruban qu'on avait tendu dans le jardin des Tuileries, pour empêcher le peuple de s'approcher du palais : tant que l'opinion fut favorable à ceux qui avaient tendu ce ruban, personne n'imagina de passer outre ; mais dès que le peuple ne voulut plus de la barrière, elle ne signifia plus rien[2]. »

Ainsi en va-t-il des Constitutions, qui ne sont d'abord que des mots (c'est-à-dire des signes, comme le ruban des Tuileries), des mots magiques en raison des prestiges entourant leur profération, puis désenchantés par la dure réalité ; mais l'expérience du demi-siècle écoulé révèle un parcours encore plus chaotique où le scepticisme ne succède pas seulement à l'enthousiasme mais se télescope avec lui. Ainsi,

1. Bertrand de Jouvenel, *De la politique pure*, Calmann-Lévy, 1963, p. 62.
2. Madame de Staël, *Considérations sur la Révolution française*, Tallandier, 1983, p. 243.

dès l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958, on est frappé du contraste entre les réserves de la doctrine et l'adhésion massive attestée par le « oui » (82,6 %) au référendum du 28 septembre 1958. Ne pouvait-on cependant se demander si c'était bien la Constitution qui avait été plébiscitée, ou plutôt le général de Gaulle qui l'avait proposée ? Le doute persista dans l'opinion dite éclairée car les constitutionnalistes, après avoir accueilli fraîchement le texte (n'ayant eu aucune part à son élaboration « technocratique », ils en relevèrent les vieilleries comme les incohérences), ne cessaient de dénoncer les violations qui scandaient son application et ils doutaient de sa longévité : « Peu de constitutions dans notre histoire ont, si jeunes, subi tant d'outrages, sinon celles qui n'ont pas duré », affirmait ainsi Maurice Duverger dans *Le Monde* du 2 janvier 1960.

6 Elle n'en survécut pas moins et s'enracina sur un mode pragmatique, on dut bien le constater tout en déplorant (mais de plus en plus discrètement) que son application insolite fût si éloignée de la lettre du texte. Alors survint la divine surprise de la décision historique du 16 juillet 1971 par laquelle le Conseil constitutionnel faisait son entrée sur la scène médiatique en offrant à la doctrine ce nouvel objet : le contentieux constitutionnel, dont la révision du 29 octobre 1974 paracheva la construction en ouvrant l'accès du Conseil à la minorité parlementaire ; l'euphorie constitutionnelle se répandit chez les juristes. Chantant les louanges de l'État de droit qu'instaurait le contrôle de conformité de la loi à la norme suprême, ils dédièrent désormais tous leurs soins au commentaire jurisprudentiel : le droit constitutionnel n'est-il pas devenu un vrai droit, à l'égal (au moins) du droit administratif, puisqu'il est juridictionnellement sanctionné ?

Toutefois, on peut se demander si la consécration de la hiérarchie des normes, si essentielle soit-elle, résume la signification de la Constitution et renvoie à la préhistoire sa dimension politique. N'est-elle pas aussi (et d'abord ?) un « instrument de gouvernement » ? Or cet instrument, finalement accepté par ses derniers contestataires en 1981, allait bientôt éprouver les turbulences de la cohabitation et voir resurgir un scepticisme analogue à celui des premières années du régime. Le thème baroque de la « VIe République » évoqué par Maurice Duverger en 1961 revint à la mode trente ans plus tard : il faut changer de Constitution, entendit-on, puisque celle-ci ne maîtrise plus les aléas politiques ou, à tout le moins, il faut la modifier en profondeur. L'instauration du quinquennat en 2000 a ouvert une phase de perplexité. Peut-on, à travers les vicissitudes de la notion de Constitution, tour à tour

enchantée et désenchantée, saisir ce que signifie celle qui nous régit depuis cinquante ans ?

« Un esprit, des institutions, une pratique… »

Revenons un peu en arrière, pour saisir l'état d'esprit des constitutionnalistes à la veille de la chute de la IVe République et leur désenchantement à l'égard d'une discipline à laquelle le réel semblait échapper. En témoigne éloquemment l'article que publia Georges Burdeau sous le titre un peu provocateur de « Une survivance : la notion de constitution »[3] en 1956, juste deux ans avant le retour en fanfare de la survivante… Il est illusoire, expliquait-il, de tenter de réformer le régime par les moyens juridiques du parlementarisme rationalisé déjà vainement mobilisés en 1946, parce que le modèle britannique qui ne cesse de nous hanter et que l'on voudrait artificiellement reproduire repose en réalité sur un système de partis simple, fort et efficace. En d'autres termes, ce n'est pas le droit constitutionnel mais la science politique qui doit nous inspirer, et les forces politiques, c'est-à-dire celles que produit le suffrage universel, qui doivent être privilégiées, car la Constitution, comme le ruban des Tuileries évoqué par Mme de Staël, n'est que l'habillage formel d'une réalité sociale qui est déterminante. Aussi comprend-on l'accueil réservé par les professeurs au texte de 1958 dont l'invocation liminaire – et trompeuse – à la séparation des pouvoirs et au dualisme semblait parfaitement anachronique. Le paradoxe est que l'évolution de la Ve République a paru justifier ce diagnostic lorsque la révision de 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel et la dissolution qui l'accompagna provoquèrent l'apparition d'un « fait majoritaire » jugé jusque-là impossible : on y vit la véritable naissance de la Ve République dont le texte de 1958 n'aurait été que la superstructure archaïque.

Certes, on n'avait pas tort si l'on considère que cette naissance est celle du « système » politique, effectivement majoritaire et bientôt bipolaire, articulé sur l'élection présidentielle, qui caractérise la rupture de la Ve République avec la IVe ; en revanche, on se méprenait dans la mesure où 1962 ne marque pas la naissance du « régime » normatif

3. Georges Burdeau, « Une survivance : la notion de constitution », *L'Évolution du droit public. Études en l'honneur d'Achille Mestre*, Sirey, 1956, p. 53. J'avais exhumé ce témoignage pour justifier l'interrogation formulée ici même à l'occasion des trente ans de la Ve République : « Une revanche du droit constitutionnel ? » (*Pouvoirs*, nº 89, 1989).

qui a produit ce système, car le régime a été mis en place dès 1959 à travers une application très particulière du texte, et c'est là qu'est intervenue la véritable rupture qui est « constitutionnelle ».

Le texte de 1958, on le sait, fut le fruit d'une série de compromis entre le général de Gaulle et les dirigeants des partis dont le soutien était nécessaire pour que le projet recueillît l'approbation quasi unanime attendue du référendum. Il s'agissait, l'avenir allait le prouver, de ce que Carl Schmitt a qualifié de « compromis dilatoires » (à l'exemple des lois constitutionnelles de 1875), c'est-à-dire de rédactions acceptables sur le moment par les acteurs mais qui dissimulaient des arrière-pensées contradictoires dont ils convenaient tacitement de renvoyer à l'avenir le règlement. Le cœur de la contradiction était que, pour les uns, le gouvernement devait rester parlementaire (et le maintien de
8 sa responsabilité devant l'Assemblée nationale leur donnait apparemment satisfaction), tandis que pour le Général ce gouvernement devait être celui du président (il se ménagea pour cela les moyens nécessaires : abandon de l'investiture, présidence affirmée du conseil des ministres, incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire). Comme ce fut lui qui mit en œuvre ces dispositions ambiguës, le gouvernement de la Ve République fut immédiatement et de plus en plus évidemment le gouvernement du président, chef incontesté de l'exécutif : telle apparut la Constitution aux yeux des Français, qui approuvèrent cette interprétation et la pratique qui en découlait. À cet égard, l'élection présidentielle au suffrage universel fut la conséquence logique d'une pratique qu'elle consacra en 1962, après la fin de la guerre d'Algérie, et que les juristes – et les opposants – pouvaient bien contester en invoquant la lettre de la Constitution ; il n'en restait pas moins que cette Constitution s'identifiait pour les Français au gouvernement présidentiel. La suite confirma qu'il ne s'agissait pas d'une parenthèse exceptionnelle qu'allait clore le départ du général de Gaulle, mais bien de « la » Constitution de la France. L'alternance de 1981 parachève l'adhésion en ralliant l'opposition à celle-ci (« la Constitution n'a pas été faite pour moi, mais je m'en accommode », disait François Mitterrand). Au-delà des mots, la Constitution c'était, selon la définition fameuse qu'en donna le Général le 31 janvier 1964, « un esprit, des institutions, une pratique ». L'esprit, c'était le gouvernement du président, les institutions, celles qu'établit le texte, la pratique, l'application qui en résulte.

Schizophrénie constitutionnelle

Relevons l'indifférence que manifeste traditionnellement la doctrine française (à l'exception de René Capitant) vis-à-vis de ce défi théorique évident : l'écart, et parfois l'abîme, entre le texte tel que le comprennent les juristes et la réalité de son application. Les constitutionnalistes semblent atteints d'une espèce de schizophrénie en traitant cet écart comme s'il concernait deux univers étrangers l'un à l'autre – celui du « devoir-être », qu'ils analysent et commentent, et celui de « l'être », qu'ils réduisent à la contingence, au fait, à la « politique », bref à l'impureté de la vie. En revanche, la littérature étrangère y a été bien davantage attentive, témoin ce que le grand juriste allemand Georg Jellinek écrivait il y a un siècle exactement :

« Lorsqu'il s'agit de déterminer précisément la forme d'un régime, d'examiner le rapport fondamental dans lequel se tiennent les organes de l'État les uns avec les autres, d'étudier l'influence des puissances historiques sur le maintien ou le changement de la constitution politique, dans tous ces cas, les problèmes ne peuvent trouver de solution que sur la base d'une appréciation approfondie des forces politiques concrètes qui ont établi ces institutions. Une règle juridique peut bien demeurer formellement inchangée et pourtant acquérir un sens entièrement nouveau sous l'effet de ces forces politiques [...] Avec la logique formelle seule, on en vient aisément à donner du droit public un tableau auquel rien ne correspond dans la réalité des choses[4]. »

Plus près de nous, la doctrine italienne a élaboré, à la suite de Mortati, la notion de « constitution matérielle » pour rendre compte d'un mode de rapports politiques différent de celui que semble organiser le texte constitutionnel[5].

Il faut donc prendre en compte les forces politiques, que Georges Burdeau opposait à la Constitution dans son article de 1956 et, en ce sens, la doctrine politiste de l'époque n'avait pas tort d'y attacher son attention, mais elle avait tort de considérer ces forces comme extérieures et rivales de l'ordre constitutionnel alors qu'elles en sont la substance. La Constitution qui régit notre société ne se réduit pas

4. Cité par Olivier Jouanjan dans sa préface à Georg Jellinek, *L'État moderne et son droit*, Éditions Panthéon-Assas, 2005, p. 71.

5. Agostino Carrino, « De la constitution matérielle », *L'Architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, p. 239.

au texte : elle se définit comme l'ensemble normatif constitué par le texte et par les règles effectivement suivies pour son application, ce que les Britanniques appellent les « conventions de la Constitution ». Ces règles résultent du jeu des forces politiques, c'est-à-dire en fin de compte de la volonté démocratique. Or la volonté démocratique manifestée depuis 1958 et confirmée en 1962 était que le président soit le chef de l'exécutif ; il s'ensuivit une interprétation « prétorienne » des dispositions écrites sous forme de conventions réglant l'application du texte conformément à cette volonté[6]. Alors que, selon la conviction de beaucoup de leurs rédacteurs, ces dispositions devaient faire du Premier ministre, qui « dirige l'action du gouvernement » selon l'article 21, l'homme fort du nouveau régime (le président tenant certes un rôle essentiel mais de nature seulement arbitrale), le centre de décision fut
10 déplacé dès l'origine par la première convention : bien qu'il ne fût pas écrit que le Premier ministre est responsable devant le président, il fut convenu qu'il devait se considérer comme tel, ne demeurant à son poste que pour autant qu'il disposait de la confiance présidentielle. Cette tacite relation de dépendance (pourtant écartée lors de l'élaboration de la Constitution) fut explicitement affirmée par le Général le 31 janvier 1964 et confirmée tant par ses successeurs que par les Premiers ministres qui succédèrent à Michel Debré. Le reste s'enchaîne : l'article 20 dispose certes que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », mais qu'est-ce que le gouvernement en tant qu'instance décisionnelle sinon le conseil des ministres siégeant sous la présidence du chef de l'État, comme le mentionne expressément l'article 9[7] ? Et ainsi de suite… Rien de cela n'est incompatible avec les textes, mais ce n'est pas ainsi qu'on les interpréterait si l'on faisait abstraction de la force politique (de la légitimité) dont fut investi le président dès l'origine.

L'ère des incertitudes

C'est lorsque cet ensemble normatif a été rompu par les cohabitations que s'est ouverte la phase de désenchantement des dernières décennies : la Constitution n'était plus ce qu'elle était. Ou plutôt, elle se trouvait

6. Pour une analyse : Pierre Avril, *Les Conventions de la Constitution*, PUF, coll. « Léviathan », 1997.

7. Jean-Marc Sauvé, « Le conseil des ministres », *Constitutions et Pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Lextenso éditions, Montchrestien, 2008, p. 497.

réduite à son seul texte (« La Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution », proclama François Mitterrand dans son message au Parlement du 8 avril 1986), sans pour autant que la politique perde ses droits : métamorphosé en chef de l'opposition, le président s'ingénia, sous prétexte d'arbitrage, à contrarier le bon fonctionnement des pouvoirs publics qu'il avait mission d'assurer, et à préparer ainsi sa revanche (le même scénario devait se répéter avec son successeur). Ici surgit un nouveau paradoxe : le chassé-croisé de l'opinion et des constitutionnalistes ; l'opinion, qui n'aime pas les drames, affichait sa satisfaction d'une pratique faussement œcuménique, tandis que les constitutionnalistes ne retrouvaient plus la Ve République dont ils avaient pris l'habitude. Au-delà de ces équivoques, les effets des trois cohabitations de 1986, 1993 et 1997 furent calamiteux car ils affectaient la légitimité du régime en brouillant la responsabilité des gouvernants devant le peuple. Responsabilité du président d'abord, qui feignait d'ignorer le désaveu infligé à son gouvernement par les électeurs et se résignait à la condition de roi fainéant (et malfaisant à l'occasion…), alors que la position qu'il occupe sous la Ve République ne se justifie démocratiquement que par la confiance populaire, comme le général de Gaulle l'avait toujours affirmé – et prouvé en démissionnant après l'échec du référendum de 1969. Responsabilité des gouvernements de cohabitation ensuite, dès lors qu'ils partageaient le pouvoir avec leur adversaire. La régulation démocratique devenait folle, chaque élection contredisant la précédente et, à travers ce dérèglement, la Constitution cessait d'être le repère désignant sans équivoque le responsable suprême. Pour en restaurer l'esprit, certains des plus éminents d'entre les constitutionnalistes plaidèrent efficacement en faveur du quinquennat, lequel fut curieusement approuvé dans l'indifférence générale par un référendum qui battit les records d'abstention.

La première expérience du quinquennat, qui devait rétablir la cohérence du pouvoir, ne fut pas concluante en raison des conditions aberrantes de l'élection présidentielle de 2002 et parce qu'il s'agissait d'un second mandat, de sorte que les virtualités de la réforme ne purent se manifester dans cette interminable fin de règne ; les élections de 2007 ont inauguré la véritable entrée en vigueur de la révision du 2 octobre 2000 qu'il est évidemment prématuré d'analyser – sauf sur le terrain qui nous intéresse, c'est-à-dire en ce qui concerne la notion de Constitution. En effet, la coïncidence entre le mandat présidentiel et celui de l'Assemblée nationale installe le président dans le rôle de chef « visible » et « responsable » de l'exécutif de manière si évidente qu'une consécra-

tion formelle sembla nécessaire au nouvel élu afin que soit énoncé dans le texte ce qui n'est pourtant que le retour au principe du gouvernement présidentiel, mais cette fois plus ostentatoire. Un nouveau réglage s'imposait donc concernant le rôle du Premier ministre qui dirige toujours l'action d'un gouvernement parlementairement responsable. Mais une révision était-elle nécessaire pour dire ce qui va de soi ? Si les propositions de modification *a minima* des articles 5, 20 et 21 formulées par le comité Balladur[8] ont tourné court, la démarche suivie à cette occasion est significative du travers qui affecte aujourd'hui la législation : l'utilisation médiatique du droit pour les effets d'annonce et l'affichage inopérant. « Si j'étais prince ou législateur, je ne perdrais pas mon temps à dire ce qu'il faut faire ; je le ferais ou je me tairais » ; si l'on croit bon le précepte de Rousseau, c'est par des décisions pratiques
12 fixant les conduites à tenir, notamment de la part des collaborateurs de l'Élysée et de Matignon, que la mise au point devrait s'opérer, comme cela avait été fait après 1959. Il en va de même pour les rapports du gouvernement avec le Parlement, sa majorité et l'opposition, à l'exemple de l'attribution de la présidence de la commission des finances à M. Didier Migaud, socialiste[9], car ce ne sont pas les textes qui doivent courir après la réalité politique pour tenter de la saisir (au risque de rendre rigide ce qui gagne à rester flexible), c'est à la pratique de l'encadrer en établissant les précédents qui feront jurisprudence. C'est grâce à cette « jurisprudence » politique, apparemment plus difficile que la révision des textes (parce qu'elle implique une discipline des mœurs[10]) que se concrétise la Constitution ici et maintenant, de telle sorte que « le squelette de l'État » soit « animé », ainsi que l'écrivait Jellinek en une métaphore à laquelle devait faire écho Jennings lorsqu'il évoquait les conventions qui donnent chair aux *dry bones of the law*[11]. Ainsi la Constitution est-elle vivante.

---

8. Ajouter à l'article 5 que le président « définit la politique de la nation », tandis que le gouvernement ne la détermine plus, tout en continuant à la conduire (art. 20), et le Premier ministre n'est plus « responsable de la défense nationale » (art. 21) mais met seulement en œuvre les décisions du président, chef des armées : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République présidé par Édouard Balladur, *Une Ve République plus démocratique*, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 236 *sq*.

9. Les utiles propositions du comité Balladur concernant l'ordre du jour et la discipline législative peuvent être immédiatement mises en œuvre sans qu'il soit nécessaire de réviser la Constitution (à la différence d'autres importantes réformes, comme la discussion du texte de la commission, la police des amendements ou les résolutions).

10. Voir Yves Mény, « Des mœurs irréformables », ci-après.

11. Georg Jellinek, *op. cit.*, p. 22 ; William Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, University of London Press, 1938, p. 80.

Les paradoxes de l'État de droit

À cette vision « anglaise » de la Constitution fait contraste la conception « américaine » inaugurée par *Marbury vs. Madison*, selon laquelle la Constitution est une *loi*, une loi supérieure à la loi ordinaire certes, mais une loi édictant des règles de droit dont il appartient aux juridictions de faire respecter la suprématie. Elle a fait son entrée en France le 16 juillet 1971 avec la décision fondatrice du Conseil constitutionnel sur la liberté d'association que l'on a justement comparée à *Marbury*. À vrai dire, s'il s'agit évidemment d'une problématique différente sur le plan conceptuel, elle ne concerne pas le même objet, parce que ce n'est pas (pour l'essentiel) l'organisation du pouvoir qu'elle intéresse mais la garantie des droits que toute Constitution doit assurer selon l'article 16 de la Déclaration de 1789. Le légicentrisme républicain avait laissé cette prescription incomplète en raison du dogme de la souveraineté de la loi ; la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'a réalisée en faisant entrer le Préambule dans le droit positif et en proclamant que « la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »[12]. En donnant effet à cette partie de l'édifice constitutionnel, la réception de la conception normativiste peut être considérée comme le couronnement d'une démarche qui se bornait jusque-là au contrôle de légalité et qui a alors franchi la dernière marche de la hiérarchie des normes, dans un mouvement que suggère le rapprochement du doyen Vedel entre « Excès de pouvoir administratif et excès de pouvoir législatif »[13]. En ce sens précis, la juridicisation contentieuse du droit constitutionnel s'inscrit dans un univers familier aux publicistes – et c'est pourquoi elle retient leur attention privilégiée –, tout en y introduisant une dimension nouvelle dès lors qu'elle étend le contrôle juridictionnel à l'expression de la volonté générale par la représentation nationale. Derrière la majesté des formules, cependant, il faut relever que cette extension « révolutionnaire » du contrôle juridictionnel est la conséquence logique de la mutation de la loi ; devenue un moyen de gouvernement, la loi prolonge simplement le pouvoir réglementaire (que l'on avait cru restaurer à son détriment en 1958) et elle l'envahit selon un processus que les ressources de la discipline

12. Décision 197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, *Rec.*, p. 75.
13. *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1 et 2, Dalloz, 1996.

majoritaire ont banalisé en assurant au gouvernement les moyens de légiférer à sa guise. Sous ce rapport, la prompte désuétude du cantonnement opéré par les articles 34 et 37 offre un exemple topique de « l'illusion constitutionnelle » évoquée en commençant… Comme d'ailleurs, paradoxalement, la promotion de l'État de droit qui a résulté de la décision fondatrice de 1971.

À l'origine, on le sait, l'objet du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel visait essentiellement le respect des disciplines procédurales du parlementarisme rationalisé introduites par les auteurs de la Constitution – j'écris « les auteurs » pour faire court, l'auteur juridique de la Constitution étant le peuple français qui l'a adoptée – et les documents publiés depuis, s'ils ne méritent pas le qualificatif ni la force de « travaux préparatoires », confirment que lesdits auteurs
14 excluaient formellement que le Conseil jouât le rôle d'une « Cour constitutionnelle » et que le Préambule (avec les textes auxquels il renvoie : Déclaration de 1789 et préambule de 1946) entrât dans le champ de son contrôle[14]. Mais ils ne l'avaient pas explicitement précisé, omettant l'exclusion formelle édictée par la Constitution de 1946 à l'égard du Comité constitutionnel, chétif ancêtre du Conseil de 1958 : ce qui a permis à ce dernier de procéder à l'espèce de « coup de force » herméneutique par lequel il interpréta ce silence comme signifiant un consentement tacite. La « révolution » visant la loi qui n'avait pas eu lieu en 1958, pour reprendre la célèbre formule de Jean Rivero, eut bel et bien lieu en 1971. (On mesure à cette occasion l'intérêt qu'il y a à laisser des zones imprécises dans une Constitution…) De surcroît, le coup d'éclat du désaveu infligé au gouvernement à cette occasion, qui allait métamorphoser l'image de l'institution du Palais-Royal, était juridiquement discutable et fut opéré dans un dessein politique[15]. À l'origine de la souveraineté effective de la Constitution, tant vantée aujourd'hui (et à juste titre), se trouvent donc un démenti des intentions de ceux qui l'avaient élaborée, suivi d'une espèce de manipulation opportune aux effets bénéfiques… L'enchantement du règne de la Constitution n'aurait-il procédé que d'une illusion sur la souveraineté constituante ?

Il faut en outre mettre un bémol à la ferveur pour l'État de droit

---

14. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. I, p. 249, et II, p. 254, La Documentation française, 1987 et 1988.

15. Voir sur ce point : Pierre Avril et Jean Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 5e éd., 2005, p. 36 *sq*.

en mesurant les effets pervers du contrôle juridictionnel qui a ouvert une ère d'instabilité constitutionnelle spectaculaire : de 1958 à 1992, on ne compte que cinq révisions, contre dix-huit depuis (et ce n'est apparemment pas fini). Pour prévenir une éventuelle censure, ou pour en surmonter les conséquences, le recours à l'article 89 est devenu un procédé banal de législation qui conduit à faire figurer dans la loi suprême toutes sortes de dispositions que l'opportunité rendait peut-être nécessaires, mais qui sont désormais « inscrites dans le marbre » ; y sont ainsi consacrées des discriminations contraires aux principes les plus vénérables à côté de dérogations circonstancielles, parfois dépassées après leur promulgation et que d'autres suivront au gré des événements, l'ensemble donnant à ce texte solennel l'allure prosaïque d'un feuilleton de nos vicissitudes. La désacralisation de la Constitution devient la conséquence paradoxale de sa normativité positive.

Cette normativité elle-même se trouve atteinte, de l'extérieur cette fois, depuis que le contrôle diffus de conventionnalité concurrence le contrôle de conformité à la Constitution et que l'emprise des cours de Strasbourg et de Luxembourg s'étend à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Une dernière remarque au sujet des traités européens, qui révèle la désinvolture avec laquelle depuis 1992 est manipulée la Constitution : la révision qu'ils exigent est considérée comme une simple formalité avant la ratification qui est, elle, présentée comme la décision fondamentale[16]. Lorsqu'il a été appelé à se prononcer sur celle-ci, le peuple français s'est ainsi trouvé placé devant le fait accompli et son acquiescement présumé, puisque les conséquences constitutionnelles en étaient acquises. En 1992, la présomption l'emporta de justesse, mais en 2005 elle fut renversée… Peut-être parce que le traité se prétendait une « constitution » et que le mot avait encore quelque magie aux yeux des électeurs ?

16. Sur les détails de cette désinvolture constitutionnelle : Pierre Avril, « Le traité instituant une Constitution pour l'Europe ou la cloche fêlée de Philadelphie », *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 1015.

RÉSUMÉ

Une illusion domine notre histoire constitutionnelle depuis 1789, qui reprend à sa manière le fameux titre d'Austin : Quand dire, c'est faire. Il s'en est suivi une succession d'enthousiasmes et de déceptions dont la Ve République fournit un condensé instructif. Cette expérience a d'abord été une leçon de réalisme constitutionnel en mettant en évidence la nature politique du droit qu'édictent les textes et les limites d'une approche exclusivement juridique. Inversement, si l'instauration d'un contrôle juridictionnel a fait progresser l'État de droit, sa pratique en a aussi révélé les effets pervers avec la multiplication des révisions et la banalisation de la Constitution, qu'amplifie désormais la subordination à l'ordre européen.

Olivier Duhamel

UNE DÉMOCRATIE À PART

La France de la Ve République se range parmi les démocraties. Bien entendu. Et surtout si l'on adopte de la démocratie une définition tout à la fois étriquée et formelle, à savoir l'existence d'une Constitution et la pratique d'élections régulières, dans les deux sens du qualificatif. Elle relève aussi de cette gratifiante catégorie si l'on retient une définition un peu plus exigeante, prenant en compte la substance constitutionnelle et non plus seulement son essence, la garantie et le respect des droits et libertés les plus fondamentaux, la présence d'une société civile active et la limitation de la corruption.

Reste à savoir si, dans cette conception plus large et plus dense de la démocratie, qui devrait en vérité se substituer à la précédente, nous sommes si bien placés que cela. Au regard des régimes autoritaires et corrompus qui sévissent encore sur plus d'une moitié de la planète, sans aucun doute. Par comparaison avec la petite moitié plus vertueuse, il est permis d'en douter. Sans accumuler les exemples de l'actualité la plus récente, pour échapper au double reproche de la polémique et du parti pris, on se contentera de renvoyer le lecteur à la contribution apportée par Yves Mény au présent volume, et de lui suggérer de compléter à sa guise la liste des retards français en matière de développement démocratique, qu'il s'agisse des pratiques courtisanes, de la confusion des pouvoirs, des dépendances de l'information ou de l'endogamie des élites. Tel n'est cependant pas l'objet premier de cet article qui se concentre prioritairement sur l'originalité du système politique français.

Sans précédent dans notre histoire constitutionnelle

Originalité d'abord au regard de notre histoire. Et pourtant, nous avons expérimenté presque tous les modes d'attribution et d'exercice du pouvoir. La Ve République se distingue fortement de tous. De la monarchie constitutionnelle initiale – d'ailleurs trop brève et chaotique pour posséder une véritable identité : que l'on juge inepte ou pertinente la qualification de monarchie élective, nul ne soutiendra qu'elle devient héréditaire, puisque jusqu'à Neuilly l'on s'en garde.

L'objection vaut pour la Restauration ou la monarchie de Juillet, quoi qu'en disent ceux qui interprètent la Constitution de 1958 comme un retour au régime parlementaire dualiste.

La Ire République, quels que furent ses avatars, récusait la notion même d'un chef de l'État, ce qui suffit à placer la Ve au pôle opposé. La IIe, même si elle introduisit l'élection populaire d'un président actif, ne fournit pas plus le modèle, puisqu'elle s'apparentait davantage à un régime présidentiel tentant de faire coexister deux pouvoirs égaux au sommet.

Aux différentes variantes du bonapartisme, les acteurs de la Ve République ont pu ou peuvent encore emprunter nombre d'ingrédients idéologiques, et l'on n'oubliera pas que René Rémond situait la droite gaulliste dans la continuité de la bonapartiste. Quelques parentés institutionnelles peuvent y être ajoutées, parmi lesquelles l'unicité du commandement par l'élu du peuple, ou le renouvellement de sa légitimité par l'appel à ce dernier. Mais les Bonaparte n'ont pas le monopole du premier trait, et le second s'est estompé dès le départ du Général, jusqu'à totalement disparaître avec la présidence chiraquienne.

Les continuités se révèlent plus soutenues avec les IIIe et IVe Républiques : bicéphalisme de l'exécutif, bicamérisme du législatif, responsabilité du gouvernement devant le Parlement, consécration des droits et libertés, autant de caractéristiques institutionnelles tout à fait significatives… Elles ont effectivement créé une tradition républicaine, mais certainement pas une continuité institutionnelle, tant la Ve a été inventée contre les deux régimes qui l'ont précédée, et tant la volonté gaullienne d'un État incarné et dirigé par son chef s'est réalisée et perpétuée, par-delà droite et gauche, alternances et cohabitations, et par-delà même l'extrême diversité des talents et des tempéraments.

L'originalité de la Ve République dans l'histoire constitutionnelle

de la France ne fait ainsi aucun doute. L'important réside pourtant ailleurs. Après tout, l'on pourrait tout aussi bien souligner l'innovation que constituent, au regard de leurs histoires nationales, la démocratie allemande ou brésilienne, espagnole ou italienne… Infiniment plus significative apparaît, à l'examen, la spécificité du système politique français au regard des autres grandes démocraties, à tout le moins occidentales. Des grands types de pouvoir connus, elle possède parfois quelque apparence, jamais la substance.

L'apparence d'un régime parlementaire

Que la Ve République soit un régime parlementaire, comment le nier ? La loi dite des cinq bases qui, le 3 juin 1958, déléguait au dernier gouvernement de la IVe République, présidé par le général de Gaulle pour l'enterrer, le pouvoir de préparer une nouvelle Constitution, fixait dans le cadre qu'elle devait respecter la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Et la possibilité pour la première chambre de renverser le gouvernement constitue précisément le critère de définition du régime parlementaire. Ajoutons, pour renforcer la thèse selon laquelle notre régime relève bien de la catégorie parlementaire, que le garde des Sceaux, en première ligne dans la rédaction de la nouvelle Constitution, a insisté lors de la présentation du texte constitutionnel devant le Conseil d'État, le 28 août 1958, sur ce point : pour la première fois, nous établissons en France un véritable régime parlementaire.

La vision que Michel Debré, ledit garde des Sceaux – et gaulliste s'il en fût – , défendit lors de la genèse de la Ve République ne relevait pas que d'une vue de l'esprit. On le constata en octobre 1962, lorsque le gouvernement Pompidou subit la censure de l'Assemblée nationale. Suivit un quart de siècle de présidentialisme mais, pour qui l'avait oublié, force fut d'admettre à nouveau que notre Ve République relevait bien de la catégorie des régimes parlementaires lorsque la gauche perdit les élections législatives de mars 1986. Le président François Mitterrand n'eut d'autre solution que de nommer Premier ministre le chef de l'opposition devenue majorité, Jacques Chirac. Et de supporter les deux années d'ainsi nommée cohabitation avec son adversaire politique, pour ne pas dire plus.

L'étrange configuration s'est reproduite, comme chacun sait, à deux reprises, avec Édouard Balladur lors de la fin de règne mitterrandien, et, cette fois cinq ans durant, lors du début de règne chiraquien, après la dissolution perdue de 1997.

Parlementaire, la Ve République est et demeure puisque le gouvernement reste responsable devant l'Assemblée nationale, puisque la majorité des députés fait le gouvernement de la France.

Et pourtant… et pourtant, tous les épisodes évoqués à l'instant ne disent rien de l'essence de notre système politique. Ils n'en révèlent qu'une exception, une parenthèse, une anomalie et, selon les points de vue, un regret ou un regrès. Neuf années sur cinquante, quantitativement, 82 % de pratique contraire. 82 % de présidentialisme contre 18 % de régime parlementaire. Et le taux ne cessera de monter, au gré des quinquennats coordonnés.

Dans aucun régime parlementaire en Europe le président ou le roi, le chef de l'État, ne dirige la politique du pays. Aucun, sauf le français. Que reste-t-il du caractère parlementaire dans notre système politique, hors l'hypothèse, se raréfiant jusqu'au bord de l'extinction, de la cohabitation ? L'obligation pour le président de choisir un second qui soit acceptable par la majorité parlementaire ? Certes. Mais le Premier ministre reste très subordonné au président, et la majorité très disposée à ce que ce pouvoir présidentiel s'exerce de façon discrétionnaire. La nécessité de composer avec la majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat ? Soit. Mais peut-on citer un seul pays européen, Russie exceptée, un seul pays américain, Venezuela excepté, dans lequel le Parlement se soumet à ce point aux volontés, voire aux caprices du Prince ? La majorité gaulliste était hostile à l'indépendance de l'Algérie, Premier ministre inclus, ils durent s'y résigner. La droite refusait l'interruption volontaire de grossesse, elle fut votée. La majorité socialiste était hostile à la reconstitution de carrière des généraux putschistes, Mitterrand la leur imposa par l'adoption forcée sans vote que permet l'article 49.3. L'UMP ne voulait pas de l'ouverture sarkozyenne, elle la subit. On pourrait multiplier les exemples à souhait. Ils confirment l'étrangeté de ce régime parlementaire dans lequel presque toujours le Parlement se soumet.

Deux conclusions, et deux seulement, peuvent en être tirées. Soit que la Ve République ne relève pas du type régime parlementaire. Soit qu'elle connaît un régime parlementaire tout à fait à part. Un régime parlementaire… très présidentiel.

L'apparence d'un régime présidentiel

Que la Ve République soit un régime présidentiel, comment l'affirmer ? Aucun juriste ne s'y risquerait, vu le critère de définition d'un tel

régime selon le droit constitutionnel classique. Conçu en symétrie avec le régime parlementaire, il s'y oppose strictement, puisqu'il repose sur l'irrévocabilité politique mutuelle des pouvoirs. L'exécutif n'y est pas responsable devant le législatif, et peut donc se perpétuer sans la confiance de ce dernier. Le législatif n'y est pas révocable par l'exécutif, et peut donc s'y opposer sans risque de dissolution. L'affaire paraît entendue, la Ve République ne relève pas du type présidentiel.

Et pourtant… et pourtant, le trait le plus saillant du régime présidentiel, de Santiago du Chili à Washington, en passant par Brasilia et Lima, Bogotá et Managua, ne vient-il pas de la légitimité et de la possibilité de diriger le pouvoir exécutif conféré à un président issu du suffrage populaire ? Le droit constitutionnel moderne s'attache moins à telle ou telle procédure régissant les relations entre les pouvoirs publics et se concentre davantage sur les procédés fondamentaux de l'attribution et de l'exercice du pouvoir.

Une fois opéré ce déplacement de l'analyse, ce recentrage sur l'essentiel, le système politique français se rapproche alors de celui en vigueur aux Amériques et s'éloigne de ceux qui prédominent sur le continent européen, qu'il s'agisse de la démocratie primo-ministérielle, avec ses variantes anglaise, allemande ou espagnole, du parlementarisme, avec ses versions italienne, belge, danoise ou néerlandaise, ou encore du régime directorial suisse.

Comme aux Amériques, et à l'inverse de l'Europe, Chypre excepté, c'est le président qui dirige le gouvernement, pas un Premier ministre. Comme aux Amériques, et à l'inverse de l'Europe, ce chef réel du pouvoir gouvernemental n'est pas responsable devant le Parlement, lequel ne peut le renverser que dans des hypothèses politico-pénales extrêmes – là encore, comme aux Amériques. Comme outre-Atlantique, mais ni outre-Manche ni au-delà des Pyrénées, ni outre-Rhin ni au-delà des Alpes, ce chef ne peut donc être changé en cours de mandat, soit que sa majorité et l'opinion dominante le trouvent usé (Thatcher en 1991, Blair en 2007), soit qu'elle se soit délitée (Prodi en 2008). La différence ne manque pas de consistance, puisque dans une autre démocratie européenne, le général de Gaulle aurait été remercié à l'automne 1962, Valéry Giscard d'Estaing à l'été 1976, François Mitterrand au plus tard en mars 1986, Jacques Chirac dès avril 1996, et Nicolas Sarkozy serait déjà menacé. Ces petites uchronies ne valent que pour marquer la différence, et l'on pourrait aussi bien soutenir que de Gaulle n'aurait pas accédé au pouvoir, Giscard pas davantage, Chirac n'aurait pas prononcé la dissolution fatale et Sarkozy ferait

preuve de plus de sagesse. Quoi qu'il en soit, aucun n'aurait régné quatorze ans comme Mitterrand, douze comme Chirac, dix comme de Gaulle ou sept comme Giscard.

Les thuriféraires de la Ve République considéreront que ces uchronies démontrent l'une de ses principales qualités, à savoir qu'elle garantit la stabilité au sommet du pouvoir, ce qui, dans un pays gaulois, relève d'une sorte d'exploit. Ses critiques y repéreront à l'inverse l'un de ses principaux défauts, à savoir qu'elle dispense le sommet du pouvoir de toute responsabilité, ce qui, dans un pays bonapartiste, aggrave le mal.

Peu importe le jugement global, partisans ou sceptiques de la Ve République s'accorderont pour conclure ce point en convenant qu'elle possède peut-être quelques traits d'un régime présidentiel mais s'en distingue (encore ?) assez fortement. Ils pourront d'ailleurs prolonger le débat. Les premiers se réjouissent de cette différence préservée, puisqu'ils voient dans ledit régime présidentiel la consécration de l'impuissance publique. Les seconds la regrettent, puisqu'ils constatent qu'un vrai régime présidentiel institutionnalise de véritables contrepoids et un équilibre entre les pouvoirs séparés qui fait cruellement défaut dans notre système à président omnipotent.

Les deux types classiques de régime s'avèrent ainsi tout à la fois curieusement mélangés et sérieusement malmenés par la Ve République. On chercha alors un régime de troisième type pour caractériser notre système de pouvoir et tenter de l'apparenter à d'autres afin d'en faire un modèle. Ce fut l'épisode duvergérien du régime semi-présidentiel.

L'apparence d'un régime semi-présidentiel

Maurice Duverger ne manquait pas de créativité. Il inventa donc la notion de régime semi-présidentiel. Il créa le mot : « semi-présidentiel ». Étrange terminologie, puisque née dans un pays où le « semi » en question s'est avéré d'emblée « hyper » et n'interrompit qu'à trois reprises cette hypertrophie.

Dépassons les querelles sémantiques, et venons-en à la chose. Le régime semi-présidentiel se définit par l'alliage entre un trait du régime présidentiel, le choix du président par le peuple, et un trait du régime parlementaire, l'existence d'un Premier ministre responsable devant le Parlement. Convenons que la définition se tient. L'application aussi, somme toute assez large. Avant guerre, on ne trouve à peu près que le régime allemand dit de Weimar pour illustrer la catégorie.

Mais depuis, quelle extension ! À ce jour, le régime semi-présidentiel s'est imposé sur une partie non négligeable de l'Europe, puisqu'il s'applique en Islande et en Irlande, en Finlande et en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie, en Serbie et en Croatie, en Autriche et au Portugal… Excusez du peu, sans oublier la France, et toujours la Russie mise à part, comme il se doit.

Sauf que, précisément, la France, il conviendrait de l'oublier, puisqu'elle constitue l'exception qui ruine la catégorie. Partout ailleurs, partout, sauf chez Poutine, le gouvernement n'obéit qu'à l'autorité supérieure du Premier ministre, en rien à celle du président. Partout ailleurs, l'élection populaire du président ne désigne que le titulaire d'une magistrature de représentation, à la rigueur d'influence, jamais de pouvoir politique effectif. Partout ailleurs, l'élection présidentielle ne remet pas en cause le gouvernement en place, ni le Premier ministre qui le dirige. Bref, partout ailleurs, le régime semi-présidentiel n'est qu'un régime parlementaire parmi d'autres.

Partout ailleurs, sauf en France. Chez nous, l'élection du président vaut désignation du chef réel du pouvoir politique. Chez nous, cette élection est immédiatement suivie de la démission du Premier ministre et du gouvernement en place. Chez nous, elle entraîne la nomination immédiate d'un nouveau Premier ministre, subordonné au président, et d'un nouveau gouvernement, tout aussi obéissant. Ce peut être, par exception, le même qu'avant l'élection en cas de réélection du président (Pompidou renommé par de Gaulle après la présidentielle de 1965). C'est d'ordinaire un nouveau Premier ministre, même lorsque la majorité en place se trouve reconduite, et afin de marquer l'avènement d'une ère nouvelle : Jacques Chaban-Delmas qui remplace Maurice Couve de Murville après l'élection de Georges Pompidou en 1969, Jacques Chirac qui remplace Pierre Messmer après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing en 1974. C'est encore, accepté chez nous comme une évidence, le remplacement du Premier ministre avant même les élections législatives lorsque la présidentielle est gagnée par le camp opposé à la majorité parlementaire : en 1981, François Mitterrand remplace aussitôt Raymond Barre par Pierre Mauroy, sans attendre que la dissolution lui apporte une majorité parlementaire. Il fait de même en 1988 en substituant Michel Rocard à Jacques Chirac. *Last not least,* ce fut aussi le cas lorsque l'élection présidentielle ne départagea pas une majorité et une opposition mais se transforma en contre-plébiscite à l'encontre de l'extrême droite représentée par Le Pen. Bien qu'élu par 82 % des Français, dont une bonne moitié de gauche, Jacques

Chirac considéra en mai 2002 que cela valait investiture de la droite pour gouverner, et désigna aussitôt Jean-Pierre Raffarin pour coordonner un gouvernement chiraquien. Et la gauche l'accepta, comme une obligation, comme une évidence.

Aucun des cinq faits politiques rappelés ici ne se serait produit dans un autre régime semi-présidentiel. Aucun. Trois conclusions, et trois seulement, peuvent en être tirées. Soit que la Ve République ne relève pas du type régime semi-présidentiel. Soit que le régime semi-présidentiel n'existe pas. Soit que nous pratiquons un régime semi-présidentiel tout à fait à part. Un régime semi-présidentiel… très présidentialiste.

La réalité d'un système présidentialiste

24 Maurice Duverger avait tenté la banalisation et la modélisation de notre Ve République – avec talent mais, on l'a démontré, en vain. Jean Gicquel a lui réussi à caractériser son unicité. « À la manière de Georges Pompidou, évoquant un *régime bâtard*, né d'un croisement qui serait impur, en somme, les auteurs parlent, tantôt d'un régime *mixte*, d'un régime *semi-présidentiel* ou, de façon prosaïque, d'un régime *mi-parlementaire*, *mi-présidentiel*. Or, à la réflexion, il n'est *ni* l'un *ni* l'autre : il est *spécifique*. On ne saurait en effet confondre l'apparence avec la réalité. À ce titre, il existe, en effet, un *saut qualitatif* entre la condition du chef de l'État, qui n'est *rien* (régime parlementaire); *quelque chose* (régime présidentiel), et celle analysée présentement où il est tout ou peu s'en faut. Aussi, dans un souci d'authenticité, on préfère utiliser l'expression de régime *présidentialiste*[1]. »

À un mot près[2], le présent article s'inscrit dans le droit-fil de cette appréciation. Qu'est-ce qu'un système présidentialiste ? Un mode d'exercice du pouvoir dans lequel le président est tout, nous suggère Jean Gicquel. Nuançons aussitôt. Chacun s'accordera pour distinguer présidentialisme *démocratique*, malgré l'oxymore, et présidentialisme *autocratique*, malgré le pléonasme.

---

1. Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 21e édition, 2007, p. 133-134.

2. Le mot « régime ». Contrairement à la terminologie habituellement utilisée, il me paraît préférable de parler d'un « système » présidentialiste, et de renoncer à la typologie classique des régimes politiques, devenue fort peu pertinente. À la suite de travaux menés avec Jean-Luc Parodi, les différents types de pouvoir me semblent mieux dénommés « systèmes » (parlementariste, primo-ministériel, présidentiel, présidentialiste). Ils résultent de l'interaction entre régimes plus ou moins contraignants d'un côté et vie politique de l'autre.

Autocratique le présidentialisme africain, puisque c'est dans l'étude des systèmes politiques de ce continent que le terme même de présidentialisme est né au début des années soixante. Il se perpétue ainsi depuis des décennies au Gabon, au Congo et ailleurs. Autocratique le présidentialisme latino-américain d'un Perón jadis en Argentine ou d'un Chávez aujourd'hui au Venezuela. Autocratique le nord-africain d'un Nasser hier, d'un Moubarak désormais en Égypte, d'un Bouteflika en Algérie. Autocratique le présidentialisme russe, inauguré par Boris Eltsine, perfectionné par Vladimir Poutine, et provisoirement primo-ministérialisé par ce dernier en 2008.

Nous n'en sommes pas là en France. Le président est choisi par des élections réellement compétitives. Le Parlement n'est pas complètement à sa botte, ni le Conseil constitutionnel à ses ordres. La pluralité des partis demeure une réalité. Les télévisions, publiques ou privées, ne lui sont pas totalement inféodées. La liberté de critique s'exerce dans les journaux, radios, télévisions et sur Internet. Bref, nous accusons peut-être un retard de développement démocratique plus grand que d'autres pays par ailleurs comparables, mais notre pays ne s'en range pas moins dans le lot des démocraties pas seulement formelles.

L'expression « présidentialisme démocratique » présente le mérite de rappeler cette évidence, et invite à poursuivre dans la nuance la fin de l'analyse. Le présidentialisme français, même exacerbé par le sixième président, ne signifie pas l'accaparement de tous les pouvoirs par le chef de l'État. Il correspond plutôt à une conception et à une pratique pyramidales du pouvoir, avec le président au sommet, soumettant directement le Premier ministre, le gouvernement et le parti majoritaire, ces trois organisant et gérant la subordination du Parlement. Les pouvoirs ne sont pas équilibrés mais hiérarchisés. Et tout en haut de cette hiérarchie, le président ne décide pas de tout, juste de tout ce qu'il veut décider, de tout ce qu'il peut décider. La première différence paraît bien minime, la seconde possède plus de consistance. Le président ne peut décider de tout, et le lui rappellent parfois le Premier ministre ou un ministre vertébré, parfois le Conseil d'État, la Cour de cassation ou le Conseil constitutionnel, parfois le groupe parlementaire majoritaire, parfois, à défaut de l'un ou l'autre des précédents, la rue.

D'où vient ce présidentialisme français sans équivalent connu ? D'une combinaison complexe dans laquelle se mêlent un facteur premier, l'élection populaire directe du président, des données constitutionnelles, tels le droit de dissolution et la libre désignation du Premier ministre, et une culture politique française de servitude volontaire qui

se perpétue à droite comme à gauche. À droite, du légitimisme absolutiste au sarkozysme en passant par le culte napoléonien et le gaullisme. À gauche, du jacobinisme robespierriste au mitterrandisme matois en passant par le bonapartisme de gauche et le stalinisme gaulois.

Le présidentialisme français, si démocratique soit-il, l'est clairement moins que les autres formes de pouvoir pratiquées, sauf exception, en Europe et aux Amériques. Est-il plus efficace ? La réponse positive, si longtemps, si souvent affirmée, ne va pas de soi lorsque l'on compare l'état de la France à celui de ses grands voisins britannique ou allemand. Enfin, ultime interrogation, comment le corriger ou comment s'en défaire ? Très difficilement, si l'on garde en mémoire la combinatoire qui le fonde et l'entretient. Très difficilement, et en s'en prenant sans relâche à chacune de ses composantes, et, dans l'immédiat, à celles qui peuvent être un tant soit peu modifiées, dans chacun des deux ordres, constitutionnel et culturel.

RÉSUMÉ

La Ve République est un régime à part, nul ne le conteste, les uns pour s'en louer, au nom de l'originalité française, les autres pour le regretter, comme une anomalie. Encore faut-il préciser cette spécificité. Notre type d'organisation du pouvoir présente une multitude d'apparences, toutes complétées d'un grain de réalité, emprunté aux principaux régimes, parlementaire, présidentiel, semi-présidentiel. Il relève en vérité d'un genre nouveau, le présidentialisme démocratique, très présidentialiste, pas assez démocratique.

Guy Carcassonne

IMMUABLE Ve RÉPUBLIQUE

De Gaulle la reconnaîtrait-il ? Certainement pas tant les choses ont changé. Un esprit ? Celui des origines est-il encore présent lorsqu'un président de la République peut se maintenir après avoir été défait aux législatives, en 1986, puis récidiver, en 1993 ; lorsqu'un autre provoque une dissolution, la perd, un référendum, le perd derechef, et fait dans les deux cas comme si le coup l'avait à peine frôlé ? Des institutions ? Vingt et une révisions, après celle de 1962, les ont affectées, qui ne furent pas toutes mineures, auxquelles s'ajoute encore la synchronisation des calendriers que le texte initial n'envisageait certes pas. Une pratique ? L'indolence des trois derniers mandats, tout autant que la frénésie de l'actuel sont très éloignées de la position que le fondateur de la Ve République avait imaginée pour son chef.

La cause est entendue. Le régime a changé et ne valent que les interrogations sur les origines de chacun des bouleversements observés, sur l'évaluation de leurs conséquences, sur les remèdes aux échecs ou dérives éventuels.

Voire !

Ne peut-on penser, à l'opposé des impressions ambiantes, que le système est demeuré étonnamment proche de ce qu'il fut toujours ; que les ridules, puis les rides n'ont pas changé son visage, son caractère moins encore ; que ses évolutions furent toutes fidèles au schéma d'origine, l'ont solidifié bien plus que remis en cause ; que ceux, au contraire, qui ont prétendu le faire fonctionner autrement, ou ont cru y être contraints, n'ont pas tardé à se heurter à son impavidité ?

La thèse, en tout cas, peut être soutenue et le sera ici.

Or elle est d'importance car, si elle se vérifie, le passé devient gage de l'avenir : si après cinq décennies traversées d'événements les plus divers, la Ve République n'a pas changé, cela donne à penser qu'elle ne changera pas, qu'elle pourra disparaître un jour, et peut-être

demain, mais qu'aussi longtemps que ce ne sera pas le cas, elle saura, contre vents, marées ou facéties, persévérer dans son être. Durée et immuabilité ne sont pas des preuves de qualité, mais c'en sont des indices.

Écoutons-la, cette Ve République, qui nous fredonne un air emprunté à Julio Iglesias, penseur trop rarement cité en droit constitutionnel, « Non je n'ai pas changé », et ajoute « Non, je ne changerai pas ».

« Non, je n'ai pas changé »

En 1978, célébrant le vingtième anniversaire de la Constitution, Michel Debré fit une conférence à New York que la *Revue française de science politique* eut l'excellente idée de reproduire. Tout y était déjà de ce dans quoi, par la suite, on a voulu voir des ruptures. « En 1958, le président était un monarque constitutionnel… Par la suite, le Général modifia cette manière de voir. Il eut le désir d'exercer véritablement le pouvoir. L'élection directe du président… lui donna une consécration du peuple, de la nation, dont il put s'affirmer légalement le guide[1] », de sorte que Georges Pompidou, lorsqu'il affirma, dès sa première conférence de presse présidentielle le 10 juillet 1969, « je gouverne », se borna à énoncer crûment ce qu'avait fait son prédécesseur et que feraient ses successeurs, dont l'actuel s'inscrit ainsi dans une continuité bien antérieure.

Tous, néanmoins, n'ont pas fait preuve d'un engagement égal ou continu. Des phases tournées vers l'international pouvaient être suivies de retours plus ou moins réussis sur la scène intérieure. Les Premiers ministres disposaient en conséquence d'une autonomie et d'une visibilité variables, tout simplement, rappelle Michel Debré, parce que la dualité « aboutit à deux lectures de la Constitution, l'une et l'autre légales » où la première « fait du gouvernement plus particulièrement l'affaire du président », tandis que la seconde « donne au Premier ministre une autorité fortement individualisée »[2]. C'est affaire de choix de celui-là ou de talent de celui-ci ou simplement de circonstances et, hors cohabitation, c'est toujours la volonté présidentielle qui opère le passage d'une lecture à une autre, quitte à remercier le chef de gouvernement qui ne se prêterait pas assez à la première.

1. *RFSP*, octobre 1978, p. 830.
2. *Ibid.*, p. 832.

L'on a ainsi expérimenté à peu près toutes les configurations, y compris celle, inattendue, d'un Premier ministre, Dominique de Villepin, qui paraissait avoir exercé sur le chef de l'État un ascendant tel qu'il avait obtenu d'abord sa nomination, qu'aucun service signalé antérieur ne semblait légitimer, puis une marge de manœuvre dont il fit un usage discuté.

Dans ce schéma, le président élu du peuple a le droit de commettre les erreurs de son goût, y compris, car c'en est une, celle de se montrer trop présent : comme le disait Michel Debré toujours « une présidentialisation excessive efface le gouvernement » et si le Premier ministre « est sans cesse gêné par des initiatives présidentielles, la valeur de l'État s'en ressent. Les ministres sont tiraillés, l'administration hésitante et la majorité parlementaire de mauvaise humeur »[3]. Dans ce propos que l'on croirait du jour, il décrivait une situation déjà connue quand Nicolas Sarkozy n'avait que vingt-trois ans et achevait sa maîtrise de droit à Nanterre…

C'est bien depuis ses origines, à raison de la singularité de l'intéressé de 1958 à 1962, à raison du mode d'élection après 1962, que la Ve République a concentré tous les pouvoirs entre les mains du chef de l'État. Loin de s'en offusquer, les Français, très tôt, ont fait le choix refondateur d'écarter Alain Poher, et avec lui le spectre du retour aux présidences antérieures, puis désigné des personnalités qu'ils créditaient d'un minimum de volonté puis frappé d'impopularité ceux qui ne l'exercèrent pas.

De la majorité parlementaire, de droite ou de gauche, coalisée ou homogène, absolue ou relative on a toujours attendu qu'elle joue son rôle, dans lequel entre en premier lieu le soutien au chef de l'État, que celui-ci escompte et que celle-là ne songe même pas à lui barguigner, cependant que ses autres missions – débattre souvent, contrôler un peu, légiférer raisonnablement bien – n'apparaissent à tous que secondes. Qui songerait à nier qu'il se soit agi là d'une constante ? L'on peut avoir oublié que c'est André Valabrègue, député gaulliste élu dans l'Hérault et qui ne siégea que dans la première législature, qui inventa l'expression de godillot[4], mais le modèle est aussi ancien que le régime lui-même.

3. *Ibid.*, p. 834.

4. Sa formule exacte avait été : « Nous, à l'UNR, nous sommes les godillots du Général » (*Dictionnaire des godillots*, Le Canard de poche, 1969 ; et merci à René Pétillon et Nicolas Brimo).

Tout cela, qui n'est que d'évidence, ne suffit pourtant pas à dissiper la conviction, fréquemment affichée, selon laquelle l'introduction du quinquennat et la synchronisation des calendriers auraient tout changé, ou beaucoup. C'est deux fois faux, car ce ne fut ni l'objet ni l'effet de cette double mesure.

Que ce ne fut pas l'objet, quelques mots suffisent à le rappeler. Où beaucoup n'ont voulu voir dans le quinquennat, à tort, que le souci d'éviter la cohabitation, d'autres ont insisté sur le fait qu'il mettrait fin à l'absurdité dans laquelle le pouvoir n'était confié que pour une durée variant de un à cinq ans, de manière aléatoire, en fonction du temps qui séparait deux scrutins nationaux. Leur conférer la même durée permettrait ainsi de confier le pouvoir, normalement, pour cinq ans, donc de le rendre plus stable, peut-être plus efficace. Qu'aucun changement tangible ne résulta de l'adoption du quinquennat se constate à ceci qu'il n'y avait rien là qui fût innovant. Il ne s'agissait que d'offrir à tous les présidents la même continuité que celle que François Mitterrand s'était assurée par ses deux dissolutions de début de mandat, avec exactement les mêmes pouvoirs, la même autorité, les mêmes facilités, y compris dans ce qu'elles peuvent avoir d'excessif. Jacques Chirac puis Nicolas Sarkozy en ont profité l'un et l'autre, comme c'est promis à leurs successeurs, et qu'ils en fassent bon ou mauvais usage ne relève malheureusement pas du droit constitutionnel.

Quant à dire que le passage au quinquennat aurait raccourci leur perspective, c'est leur prêter soit un aveuglement, soit une vision, ce qui, selon le cas, serait abusivement sévère ou naïf. Aucun de ceux qui firent un septennat, voire deux, ne fut jamais assez aveugle pour ne pas voir que des élections intermédiaires hypothéquaient leur pouvoir, qu'ils ne pourraient conserver que s'ils les emportaient. Ces élections devaient intervenir après quelques années de présence à l'Élysée (trois, pour Jacques Chirac de 1995 à, en principe, 1998, quatre pour Valéry Giscard d'Estaing, de 1974 à 1978, cinq pour François Mitterrand, de 1981 à 1986 puis de 1988 à 1993) et aucun, jamais, n'a pu croire qu'il disposait d'un horizon dégagé pour sept ans. Quant à l'idée selon laquelle ils auraient pourtant, parce qu'installés dans la durée, développé une vision à plus long terme, elle est plus sympathique que convaincante : ceux qui ont subi une cohabitation dans l'espérance de jours meilleurs l'ont fait par intérêt personnel bien davantage que pour achever de mettre en œuvre une stratégie nationale et internationale ourdie de longue date.

Parler ensuite – le plus souvent pour la regretter – d'une inversion du calendrier, c'est commettre une erreur regrettable mais persistante. S'était-il produit que l'élection présidentielle directe suivît de quelques semaines des élections législatives ? Jamais [5], pas une seule fois. Les élections législatives intervenaient soit en dehors de tout contexte d'élection présidentielle (1962, 1967, 1968, 1973, 1978, 1986, 1993, 1997), soit immédiatement après celle-ci (1981, 1988). Si, donc, il y avait eu inversion, c'était celle provoquée par la dissolution de 1997 dont l'auteur n'avait pas pris garde – ou ne s'y était pas arrêté – qu'elle aboutirait en 2002 à ce que François Bayrou, quand il s'en fut avisé, avait appelé le « calendrier dingo ».

Ne pas intervenir eût, à n'en pas douter, profondément bouleversé la Ve République. C'eût été un choix envisageable [6], à condition du moins qu'il fût lucide et délibéré. C'est ce choix-là qui eût tout changé, et non celui, qui finalement l'emporta, de rétablir un calendrier plus conforme à l'esprit des institutions.

Car c'est cela qui avant tout importe : aucun des deux présidents qui, déjà, en ont bénéficié, n'en a tiré plus de pouvoir que ses prédécesseurs ; tous deux ont eu les mêmes que leurs devanciers [7], ni plus ni moins.

Donc, non, le quinquennat n'a rien changé de substantiel, pas plus que la synchronisation [8] des calendriers, pas plus que tout le reste : la Ve République est née comme un régime parlementaire à forte domination présidentielle. Elle a vécu et vit encore ainsi. *Nihil novi sub sole* et peut-être pourrait-on songer à le reconnaître enfin, quitte pour qui veut à le regretter, plutôt que prétendre inventorier sans cesse des mutations ou novations qui n'en sont pas ou ne sont qu'éphémères.

Car là réside l'autre enseignement majeur de cinquante ans d'histoire.

---

5. La situation fut connue en 1958, mais le président élu en décembre, peu après les députés en novembre, ne l'avait pas été au suffrage universel direct.

6. Encore qu'il n'eût certainement pas été définitif et qu'il se fût sans doute trouvé assez rapidement un président désireux de rétablir, par une nouvelle dissolution, le lien de subordination d'une majorité élue à sa suite et sur son nom.

7. À l'unique exception de Valéry Giscard d'Estaing qui, pour n'avoir pas voulu dissoudre après son élection, ne put jamais bénéficier du soutien déterminé d'une majorité unie autour de lui.

8. L'on serait porté à écrire « le rétablissement », pour les raisons indiquées, mais c'est afin d'éviter des querelles oiseuses qu'est préféré le terme de synchronisation qui, strictement objectif, n'implique par lui-même ni préférence ni regret.

« Non, je ne changerai pas »

Conscience semble enfin prise de ce que la structuration du système autour de l'élection directe du chef de l'État ne variera pas aussi longtemps que celle-ci ne sera pas anéantie, soit par son improbable suppression, soit par des choix, à peine moins improbables, que feraient les Français eux-mêmes [9].

À partir de là, toutes sortes d'améliorations sont concevables, souhaitables, mais qui auront en commun de ne pas toucher à l'essentiel. Et ce dernier oblige, y compris tout président qui peine à s'évader du carcan que le régime fait peser sur lui aussi.

Lors du trentième anniversaire [10], Alain Duhamel, le plus fin des analystes de la presse, avait espéré voir se dessiner un mouvement. Où la Ve République, selon lui, avait « créé les conditions d'une hégémonie de l'exécutif et d'un sous-développement de la société politique », et « trop bien réussi » dans cette double tâche, il percevait que, après alternances et cohabitations et à l'heure de la majorité relative, une remise à niveau était en train de s'opérer : « plutôt que de crier haro sur la société politique, concluait-il, mieux vaudrait se réjouir de sa lente résurrection ». Mais celle-ci ne se fit pas vraiment, non plus que le rééquilibrage. Peu importe que ces évolutions, alors, eussent été souhaitées par le Premier ministre et subies par le président : les faits les mirent d'accord et le changement tourna court. Mais n'en va-t-il pas ainsi de tous les changements qu'à un moment ou un autre on a cru identifier ?

Reconnaissons d'abord que l'actuel mandat donne crédit à cette thèse. Un président envahissant ravala son Premier ministre au rang de ses nombreux collaborateurs et même pas des plus importants d'entre eux. Quelques mois et autant de maladresses suffirent pourtant à replacer le chef du gouvernement à la place qui est naturellement la sienne, un chef de gouvernement dont Michel Debré avait déjà souligné qu'il était « une charnière – voire un disjoncteur – entre président et Assemblée –… à qui incombe une très large part du pouvoir exécutif et qui est responsable devant le Parlement dont, par ailleurs, il a la charge de diriger les travaux [11] ». L'on ne se débarrasse pas si facilement d'une figure aussi

9. « Changer de régime sans changer de Constitution », *Mélanges Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 543.
10. « Les institutions contre la politique », *Le Monde*, 2-3 octobre 1988.
11. *RFSP*, *op. cit.*, p. 834.

présente et même le plus bouillant des chefs de l'État doit y refroidir son ardeur.

Il n'est pas le premier à n'avoir pas pris la fonction trop au sérieux. Avant lui, déjà, François Mitterrand avait considéré que son talent propre assurait l'essentiel et l'autorisait donc à désigner qui lui chantait. Dix mois suffirent à le faire déchanter et l'obligèrent à revenir sur une désignation malencontreuse. Et l'on peut carrément sourire, rétrospectivement, du pronostic fréquent de ceux que l'introduction du quinquennat avait conduits à annoncer hâtivement la disparition prochaine, ou l'évanouissement inéluctable, de la fonction de Premier ministre. Jean-Pierre Raffarin ou Dominique de Villepin ne furent ni effacés ni inactifs et François Fillon bénéficia d'une popularité dont l'origine demeure mystérieuse mais la réalité indiscutable, au moins passagèrement.

La même constance s'observe au plan des assemblées. Diverses configurations parlementaires se sont présentées dont aucune, pourtant, n'a sensiblement altéré les canons de la Ve République. Et même si se produisait un jour la dernière expérience inédite – celle d'un vote fractionné des Français désignant à quelques semaines d'intervalle un président d'une couleur et une majorité parlementaire d'une autre –, il est fort probable que, d'une part, cela ne ferait qu'ouvrir une parenthèse qui se refermerait dès l'élection nationale suivante, d'autre part, que la primauté de l'exécutif n'en serait pas remise en cause pendant toute la période et obligerait seulement les têtes de l'exécutif à une expérimentation plus délicate encore qu'elle n'est habituellement.

Au-delà, tout n'est que style. Celui de chacun peut innover, trancher, surprendre, mais la norme du régime ne perd jamais ses droits ou les récupère très vite, tout simplement parce qu'elle impose sa loi aux acteurs, et d'abord au premier d'entre eux. L'art baroque était très éloigné du cistercien, mais l'un comme l'autre devaient finalement se soumettre aux mêmes règles physiques pour que l'édifice tînt debout et ne s'écroulât pas sur ceux qui le fréquentaient.

Chaque innovation ostensible est aussitôt perçue comme inédite et marquant un tournant. Chacun est alors sommé d'en mesurer la portée, d'en souligner l'importance, d'en commenter les implications. Puis, très vite, l'on s'avise, premièrement, qu'elle n'est pas si nouvelle, deuxièmement, qu'elle ne dure pas vraiment. Hyper-président, Nicolas Sarkozy ? Il est beaucoup moins puissant que ne fut en son temps, par exemple, Georges Pompidou qui était autant chef mais

d'un État autrement moins racorni. Sans précédent, la prise de parole publique des gens de l'Élysée ? Certes, mais sans lendemain aussi car plusieurs couacs prévisibles sont venus rappeler que si les institutions condamnent les conseillers à un mutisme de bon aloi, ce n'est pas sans solides raisons, et qu'il est coûteux de les méconnaître.

Aussi est-il sans doute plus sage, face à tous les changements prétendus, de s'en amuser et de prendre date pour un peu plus tard – quelques mois suffisent généralement – quand le souffle d'une éphémère nouveauté sera inévitablement balayé par le retour au classicisme dont on avait cru pouvoir s'affranchir. Le système n'autorise les figures libres qu'à ceux que l'on sait capables de s'accorder, quand nécessaire, aux figures imposées (au point que l'on ne peut même pas exclure que l'actuel président redécouvre un jour les mérites d'un usage moins relâché de la langue française).

Qu'on s'en réjouisse ou qu'on s'en exaspère, il serait temps d'admettre, après cinquante ans, que la Ve République est plus forte que les hommes qui la font vivre, qu'elle les soumet à ses lois et n'entend pas se plier aux leurs.

Voilà pourquoi ses révisions futures devront les respecter, comme ont proposé de le faire celles du comité que présida Édouard Balladur. Voilà pourquoi doivent être recherchées toutes les améliorations possibles, et on les sait nombreuses, être obtenue la revalorisation du Parlement, seule limite tangible aux excès de la concentration exécutive mais qui souffre d'exiger moins des pouvoirs nouveaux que des députés présents pour s'en servir. Lors même que ces objectifs seraient miraculeusement atteints, ce serait toujours la Ve République, renouant avec l'une de ses inspirations des origines [12], et non un régime autre.

Certes, celui-ci a quelque chose de déroutant, une démocratie à part comme l'écrit ici Olivier Duhamel, qui contient deux systèmes en un seul. Et alors ? Est-ce au moment où d'autres sciences découvrent les

12. Michel Debré une dernière fois : « Depuis vingt ans, je lis et j'entends que cette Constitution a été faite pour le général de Gaulle. Depuis vingt ans, je mets en garde les professeurs de science politique. Il s'agit d'une erreur majeure de diagnostic. Sans doute cette Constitution… devait permettre au général de Gaulle d'assumer, pour le plus grand nombre d'années possible, la responsabilité des affaires françaises… mais l'esprit de la Constitution n'était pas personnel. L'ambition était de corriger les insuffisances des institutions républicaines telles qu'elles s'étaient révélées depuis près d'un siècle… j'ai usé volontiers d'une formule que je crois toujours juste : "il fallait donner à la République figure de gouvernement". » *Ibid.*, p. 826.

promesses des énergies hybrides que l'on devrait renoncer, sans bien savoir pourquoi, aux richesses d'une dualité potentielle ? Ne faut-il voir qu'un seul profil comme d'autres ne veulent voir qu'une seule tête, par seule passion du rectiligne ?

L'on ne se lasse pas, pourtant, de nous promettre à chaque instant des mutations inévitables, tantôt vers un régime présidentiel, tantôt, de moins en moins souvent, vers un régime primo-ministériel, comme si la Ve République ne pouvait se survivre à elle-même, n'était qu'un Algeco constitutionnel, une baraque de chantier dans l'attente d'une construction vraie.

Nul ne contestera que, si tel devait être le cas, ce ne serait plus la Ve République. Mais, quoiqu'un accident soit toujours possible, je suis prêt à parier que cette dernière fêtera encore de très nombreux anniversaires, même en ne les célébrant qu'une fois tous les dix ans, et que, au-delà de toutes les péripéties que l'avenir lui promet, nos successeurs trouveront très banal de la constater finalement immuable.

RÉSUMÉ

À bien y réfléchir, la Ve République n'a jamais véritablement changé et il est peu probable qu'elle le fasse jamais. Seuls les styles varient tandis que les éléments fondamentaux demeurent inchangés, au point même qu'y sont rapidement rappelés ceux qui prétendent s'en affranchir. Bref, la Ve République, immuable, est plus forte que ceux qui la font vivre.

Yves Mény

DES MŒURS IRRÉFORMABLES ?

Peut-on réformer les mœurs ? Machiavel ne semblait pas en douter, souhaitant au Prince d'avoir en héritage une cité corrompue car c'est à lui que reviendra le mérite de l'avoir réformée en la ramenant à la vertu.

La Ve République et son fondateur se sont délibérément placés dans cette perspective. Contre « les délices et poisons » de la IVe ou des régimes précédents, la Ve République se donnait pour mission de changer les mauvaises habitudes grâce à une nouvelle Constitution. Ce genre d'ambitions n'est pas rare. L'exemple de l'administration britannique est souvent cité comme un cas d'école : considérée comme corrompue jusqu'à l'os et impliquée dans les scandales liés à la guerre de Crimée, elle fut réformée en profondeur. Elle est perçue aujourd'hui comme l'une des meilleures au monde. Il n'y a donc rien d'irrémédiable. Toutefois, tous les pères de la sociologie moderne, à commencer par Montesquieu et Tocqueville, ont souligné la différence – et parfois l'abîme – qui peut exister entre les règles formelles et la manière de les interpréter et de les vivre. Leurs observations sont plus que jamais d'actualité à l'heure où les docteurs Diafoirus de la démocratie délivrent des brevets de bonne conduite sur la seule foi d'éléments formels (la Constitution, les élections) en oubliant d'ouvrir les yeux sur la « constitution vivante » vécue et interprétée par le peuple et la classe politique. Pour reprendre les termes de l'auteur des *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence* : « il y a de mauvais exemples qui sont pires que les crimes ; et plus d'États ont péri parce qu'on a violé les mœurs que parce qu'on a violé les lois ».

D'une manière générale, l'opinion la plus répandue est qu'il est facile de changer les règles, moins de modifier les mœurs. Les changements constitutionnels ou législatifs sont en général rapides, les changements

de mœurs beaucoup plus lents, car les traditions, les coutumes, les comportements perdurent pour le meilleur ou pour le pire à travers les âges. Tocqueville est à nouveau la référence obligée, mais innombrables sont les sociologues et les historiens qui nous ont appris et rappelé le poids de la « longue durée ». Henri Mendras a montré par exemple que les règles de la transmission de l'héritage dans certaines régions rurales se faisaient encore dans les années 1960 en marge du code civil pour éviter le fractionnement de la propriété.

En matière constitutionnelle, comme dans d'autres domaines, deux écoles s'opposent : celle de la rupture, de la révolution qui voit dans la Constitution écrite la source de changements majeurs établis sur des fondements nouveaux et celle de la continuité qui insiste sur l'accumulation de pratiques, règles non écrites ou conventions, n'exigeant pas de Constitution formelle (Grande-Bretagne). Apparemment, depuis le XVIIIe siècle, le premier modèle l'a emporté sans conteste. Pas d'État sans Constitution écrite ! Mais en fait les constitutionnalistes s'accordent pour souligner que le corps de règles appelé « Constitution » ne couvre qu'une partie de la réalité constitutionnelle qui inclut aussi les principes, les valeurs, les modes de faire que n'enferme aucune norme précise.

La France a semblé longtemps faire exception en récusant cet apport du temps et des pratiques. Dévoreuse de Constitutions consommées à la va-vite, la France conserverait la fameuse spécificité que nous cultivons avec passion et qui irrite si souvent nos voisins et partenaires. En réalité la situation est beaucoup plus nuancée. Peu à peu, et notamment à travers la jurisprudence du Conseil d'État (les principes généraux du droit) et la référence à la « tradition républicaine », les régimes successifs ont dû prendre acte de ce qu'à côté de la loi fondamentale subsistaient des règles non écrites de valeur équivalente.

La vérité navigue sans doute entre l'optimisme de la volonté (constitutionnelle) et le pessimisme de l'observateur des mœurs du peuple et des élites. On peut noter que les « révolutions textuelles », comme le fut le tournant radical de 1958, ne sont pas de simples coups d'épée dans l'eau. Il serait ridicule de prétendre le contraire tant la Ve République a radicalement changé la donne. Ce changement a été tellement analysé et célébré qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir. Mais au cœur même ou en marge de ces dispositifs, les « mœurs » politiques, les valeurs, les pesanteurs sociologiques ont fait sentir tout leur poids. Je me contenterai d'évoquer cinq questions dans lesquelles s'impose la primauté de la sociologie politique/constitutionnelle sur le droit pur :

la prédominance des élites masculines, la persistance du cumul des mandats, la tradition protestataire, la faiblesse du Parlement et une attitude ambivalente à l'égard du droit.

La persistance du « machisme » politique

La place des femmes dans la politique française a fait quelques progrès depuis que leur a finalement été accordé le droit de vote en 1944. Mais la situation a-t-elle radicalement changé depuis le Front populaire lorsque Léon Blum décida d'insérer quelques femmes dans son gouvernement en dépit de leur absence au Parlement ? La réponse est non. Les femmes en politique, comme en témoignent les gestes symboliques de Valéry Giscard d'Estaing ou de Nicolas Sarkozy, le sont en grande partie par la volonté du Prince. Il est frappant de constater qu'en dépit de cette politique volontariste au sommet, en dépit des obligations légales qui pèsent sur la composition des listes lors des élections à la proportionnelle, en dépit des sanctions pécuniaires qui frappent les partis en cas d'incapacité à faire face aux nouvelles exigences posées par le législateur, la France reste la lanterne rouge de la représentation féminine. Le processus de sélection au profit des hommes (et donc des sortants) se manifeste pleinement au niveau local. La parité obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants garantit l'égal accès aux fonctions de conseiller, mais il n'y a guère que 20 % des maires qui sont de sexe féminin et très peu sont à la tête d'une grande ville.

Au Parlement, la situation n'est guère plus brillante. Les femmes ne représentent que 18,5 % de l'Assemblée et 18,2 % du Sénat, ce qui nous place en queue de peloton des systèmes démocratiques. L'exclusion s'accentue encore lorsqu'on passe à des fonctions de responsabilité telle la présidence des commissions parlementaires. Aucune femme n'exerce cette fonction ni à l'Assemblée ni au Sénat ! Bien que majoritaires sur le plan démographique, les femmes restent une minorité politique. La promotion par le haut au sein du gouvernement n'a eu que des effets marginaux sur l'ensemble du système politique. Cet échec est une illustration d'un phénomène plus général, celui de la mise à l'écart des minorités dans le processus d'élection/sélection. Un président du Sénat noir ou un président d'Assemblée d'origine italienne sont des exceptions à la règle, d'autant mieux soulignées qu'elles sont, en effet, rares. La Ve République a contribué en partie à renouveler la sociologie des élites politiques en diminuant le rôle des professeurs ou des professions libérales pour leur substituer celui des fonction-

naires et en particulier de la haute administration. La chose publique est devenue l'affaire des agents publics (de sexe masculin). De ce point de vue la Ve République n'a pas apporté la révolution que l'on pouvait en attendre. Qu'en 2007 la nomination de trois femmes d'origine africaine puisse apparaître comme un « coup » politique dans un pays où l'on considère que 25 % de la population a des parents ou grands-parents d'origine étrangère en dit long sur la persistance des pesanteurs sociologiques.

Le cumul des mandats

On l'a dit et répété *ad nauseam* : le cumul des mandats à la française n'a pas d'équivalent dans les autres démocraties. Non pas qu'il y soit inconnu. Il n'est pas rare d'observer à l'étranger des cumuls locaux ou le cumul de mandats parlementaires national et européen. Le cumul dans le temps par le renouvellement infini des mandats est également fréquent lorsque les circonscriptions sont homogènes et donc « sûres » ou lorsque les partis sont en mesure d'imposer leur choix à l'électorat. La spécificité française réside dans le cumul des mandats nationaux et locaux. Le phénomène est si bien ancré que pendant longtemps il est resté pour ainsi dire « invisible » comme en témoigne l'absence totale d'analyse sur la question jusqu'au début des années 1960. Seules quelques rares voix, telle celle de Michel Debré après la guerre, s'offusquaient d'une pratique bien enracinée dans la IIIe République. Il fallut attendre les années 1960 et le regard étonné des « Hurons » américains ou britanniques (Kesselman, Suleiman, Hayward, Wright) pour que le cumul fût perçu comme une incarnation à la française du conflit d'intérêts (un concept lui-même inconnu ou ignoré dans la vie publique, administrative ou politique à quelques rares exceptions près, de caractère pénal).

À la fin des années 1980, début des années 1990, la pratique du cumul avait atteint des sommets pathologiques. Certains champions pouvaient mener de front jusqu'à cinq mandats ! Lorsqu'au ridicule et à l'absurde s'ajouta le scandale (clientélisme effréné, népotisme, corruption), quelques contre-feux furent mis en place sous forme d'une limitation des excès les plus criants[1].

D'une certaine façon le cumul, en étant limité à des formes plus raisonnables, s'est probablement définitivement installé comme

1. Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000.

l'une des conventions « républicaines » les mieux assurées. On connaît certains de ses avantages : l'enracinement des élus dans le territoire, leur expérience pratique en tant que législateur, etc. Les inconvénients ne sont pas moindres : absentéisme parlementaire, localisme des élus, indifférence ou ignorance de nombreux parlementaires à l'égard des problèmes non strictement locaux, etc. Toutes les tentatives de revalorisation du Parlement feront naufrage tant que le cumul sera une pratique dominante de la classe politique française. Et il sera quasiment impossible de l'éradiquer tant que le Sénat restera dans sa présente configuration. Le paradoxe français n'est pas dans l'existence d'une chambre territoriale, mais dans la coexistence de deux chambres localistes, un peu à l'image des États-Unis où, pour différentes raisons, *all politics is local*. De temps à autre, tel un serpent de mer, l'abolition du cumul revient à la surface à l'occasion d'un abus ou d'un scandale. Mais toute tentative de réforme est immédiatement étouffée dans l'œuf. Le cumul fait désormais partie des vaches sacrées de la République. Les élites politiques ne sont pas prêtes à changer de religion sur le sujet en dépit des critiques des chercheurs et des médias.

La préférence pour la protestation

Dans le rayon des changements impossibles arrive en bonne place la tradition de l'expression protestataire. Protester est l'un des éléments constitutifs du répertoire d'action démocratique. Même le système le mieux huilé, le plus consensuel ne peut fonctionner sans cette composante. Les choses prennent toutefois un autre pli quand la protestation tend à se substituer à toutes les autres formes démocratiques d'expression ou, en tout cas, comme la forme la plus achevée de la souveraineté populaire. En réalité, ces accès de violence et de révolte sont le pendant d'un style de gouvernement parfois arbitraire, souvent autoritaire qui ne laisse pas grand-place à l'auto-gouvernement, à la consultation et à la participation, aux corps intermédiaires. La révolte est au peuple ce que le pouvoir solitaire est au gouvernement. L'Ancien Régime a connu frondes et jacqueries avant de se conclure par la Révolution qui n'a en rien modifié les pratiques et les comportements. Jessie Pitts, un sociologue américain, fin connaisseur des mœurs françaises et marqué par son expérience de scolarisation en France lorsqu'il était enfant, a pu faire le lien entre ces pulsions irrépressibles contre l'autorité politique et l'attitude des élèves à l'égard de leur professeur, notamment à travers le « chahut ». Soulignant l'incapacité des Français à s'orga-

niser, comme le démontre la faiblesse des partis et des syndicats (et *a contrario* la multiplication des associations qui souvent n'agrègent guère au-delà de leurs organes dirigeants !), il constate que les Français ne savent se rassembler qu'épisodiquement et « contre ». Il en vient à qualifier ces attitudes de « communauté délinquante » en insistant sur la pérennité de ces comportements. La Ve République en concentrant l'autorité au sommet, en marginalisant encore davantage partis, syndicats et autres groupes, a contribué à renforcer ce penchant protestataire. Tous les groupes professionnels sont montés à un moment ou à un autre sur les barricades en jouant sur la violence (les paysans ou les petits commerçants notamment), le nombre (étudiants et lycéens) ou les capacités de blocage (salariés des transports publics). Un des derniers épisodes parmi les plus caricaturaux de ces accès de fièvre eut lieu

avec l'adoption – à la hussarde – du contrat emploi jeunes par le Parlement avant d'être rendu caduc quelques semaines plus tard par une décision du président ! La rue, entre-temps, était passée par là. Même si, sur bien des sujets, des consensus au sein de la classe politique ou de l'opinion peuvent être identifiés, le style politique et les comportements pratiques privilégient la règle autoritaire et la rébellion. La Ve République n'a pas changé la donne. Elle a au contraire contribué à renforcer ce modèle pluri-centenaire que rien, jusqu'ici, n'a réussi à amender.

La faiblesse du Parlement

Le rôle du Parlement dépend bien entendu de la place que la Constitution lui réserve. De ce point de vue, les diverses Constitutions qui ont régi la France depuis 1791 offrent tous les cas de figure : du Parlement affaibli par la multiplication des chambres au Parlement monocaméral tout-puissant, au moins sur le papier. Mais en réalité le rôle d'un Parlement dépend largement de la volonté des parlementaires eux-mêmes. À l'époque contemporaine et sur un arc temporel assez bref, on a pu littéralement observer la transformation du Parlement européen, à l'origine organe-croupion supranational devenu peu à peu comparable aux Parlements nationaux, même si l'évolution est encore inachevée.

En France, le Parlement a pu donner l'illusion de son omnipotence durant la IIIe et la IVe République. Mais au cours de ces périodes, la toute-puissance parlementaire est plus destructrice que constructive. La Chambre des députés fait et défait les gouvernements à sa guise mais se révèle souvent incapable de légiférer et se voit contrainte de

déléguer ses pouvoirs au gouvernement pour prendre, tant bien que mal, les mesures qu'impose la situation. La Ve République prendra systématiquement le contre-pied de cette tradition de parlementarisme exacerbé et sera perçue comme une tentative systématique d'abaissement du Parlement, ce qui n'est sans doute pas faux.

Mais, à toutes ces époques, quel qu'ait été le cadre constitutionnel de référence, force est de constater que le Parlement a souffert de la structure du système partisan en France et de la faiblesse intrinsèque des partis. Le système parlementaire à l'anglaise a été plaqué sur une réalité sociale et politique très différente, caractérisée par des divisions radicales et une fragmentation extrême de la représentation. De ce fait même le Parlement a d'abord été un « coupeur de têtes », au propre comme au figuré, mais n'a jamais réussi à acquérir une culture de contrôle (du budget, de l'administration, de l'application des lois) comparable à celle de son modèle d'outre-Manche. De surcroît, les relations avec l'exécutif et l'administration ont été contaminées dès l'origine par le caractère très individualiste de la représentation et par le développement du cumul des mandats. Clientélisme et localisme sont devenus les caractéristiques majeures de la figure emblématique du député-maire. Capable de radicalisme dans la sanction, le Parlement jusqu'à la Ve République s'est révélé l'instrument involontaire le plus efficace de la puissance administrative. La Ve République n'a eu qu'à se saisir de cet héritage en lui donnant une nouvelle légitimité. Elle a radicalisé et constitutionnalisé ce qui était déjà sous-jacent. En revanche, les maux constants du parlementarisme à la française se sont maintenus : localisme des élus nationaux, cumul des mandats, absentéisme, faible participation (à l'exception de quelques-uns) au quotidien du travail parlementaire. Une autre illustration de ces pratiques est donnée par le comportement de nombreux parlementaires français à Bruxelles et à Strasbourg. Ils n'ont pas compris que le Parlement européen était un « Parlement de travail ». Transposant au niveau européen leur dilettantisme national, ils ont perdu beaucoup d'influence au profit des « gens sérieux » tels les Allemands, les Scandinaves ou les Britanniques davantage habitués au travail peu médiatique mais très professionnel des commissions parlementaires.

Une attitude ambivalente à l'égard du droit

Pendant longtemps, au nom de la souveraineté populaire, le Parlement s'est considéré comme le producteur ultime de la règle de droit. La loi (votée par le Parlement) pouvait même violer sans risque la norme « suprême », la Constitution. Les choses ont changé radicalement avec la création du Conseil constitutionnel et surtout sa mutation qualitative à partir de 1971 et 1974. Il n'en reste pas moins que la règle de droit continue à être perçue trop souvent comme une « indication », une « orientation » plutôt que comme une obligation sérieuse. La tradition française a été admirablement synthétisée et ciselée par

Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution* : « La règle est rigide, la pratique est molle », signifiant par là le fossé existant entre la norme et sa mise en œuvre. Il n'y a qu'un seul bémol à cette évaluation très juste et fine : de plus en plus, la règle elle-même est molle. On a parlé de « lois bavardes » pour stigmatiser la propension des Parlements (et avant eux des gouvernements) à adopter des textes à faible portée juridique et pratique. La norme devient seulement un objet de consommation médiatique pour répondre du bout des lèvres et sans engagement sérieux à une demande publique. Les lois deviennent des textes à faible valeur ajoutée, que l'on anesthésie encore davantage en ne prenant pas les textes d'application ou en les vidant de leur maigre substance par des décrets restrictifs. La faible valeur du droit se manifeste encore par l'instabilité de la règle constamment changée et modifiée en fonction des caprices du moment ou des obstacles qu'elle peut créer pour le pouvoir. Paradoxalement ce « relativisme » juridique pousse à la « consommation » législative. Puisque la règle n'est pas vraiment contraignante, que l'on se réserve de ne pas l'appliquer si elle est gênante, il n'y a pas d'inconvénient à tomber dans la débauche normative. La dévalorisation de la règle va de pair avec son inflation. L'attitude différenciée des Européens face aux normes européennes est à cet égard éclairante. Les Britanniques ou les Danois qui prennent la règle au sérieux (ils sont parmi les plus respectueux dans la mise en œuvre des régulations de Bruxelles) se battent pour une réglementation limitée, « économe ». La France n'a pas ces états d'âme. Elle est prête à accepter – voire à exiger – davantage d'interventionnisme législatif et réglementaire de l'Union. Mais l'application sera souple, pour ne pas dire élastique. De ce point de vue, existe une véritable

division culturelle au sein de l'Europe. La France n'est pas seule dans son camp mais force est de constater que sa tradition la pousse vers un droit prolixe dont seuls certains éléments survivront dans la phase de mise en œuvre.

Les mœurs françaises sont-elles irréformables ? Répondre par l'affirmative serait excessif et contraire à la réalité. *Institutions do matter* affirment les institutionnalistes ou néo-institutionnalistes anglo-américains et ce ne sont pas les Français qui leur donneront tort tant ils placent – souvent à l'excès – leur confiance dans le changement institutionnel en oubliant que ce sont « les mœurs » qui les interprètent et les font vivre. Or, celles-ci sont beaucoup plus résilientes que les institutions qui prétendent les encadrer ou les changer. Les restaurations politiques ne sont souvent que la revanche des mœurs sur les institutions. La Ve République en tant que changement institutionnel a été un incontestable succès sur certains points, un échec sur d'autres lorsque le vécu long l'a emporté sur la rupture ponctuelle. Reste à vérifier si le succès de la Ve est dû aux changements institutionnels qu'elle a introduits ou s'il n'est pas plutôt la conséquence d'une reconnaissance constitutionnelle de traditions, de pratiques et de valeurs plus profondément enfouies. La tradition française est une association indissoluble d'autorité monarchique et de révolte, d'individualisme exacerbé et de faiblesse des agrégats sociaux, d'affichage du droit et de sa violation, d'égalitarisme sans véritable égalité, de refus du compromis mais de l'acceptation tacite du conflit d'intérêts.

La Ve République a perdu lorsqu'elle a voulu changer les mœurs par les règles (cf. l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire); elle a gagné lorsqu'elle a retrouvé le vieux fonds de notre culture politique, pour le meilleur comme pour le pire.

RÉSUMÉ

L'article part de l'observation incontestable que la Constitution de 1958 a introduit des changements institutionnels et politiques considérables et durables. Toutefois, certaines pratiques ou conventions se sont révélées plus fortes que la règle et ont fait preuve d'une indéniable résistance, même après cinquante ans de Ve République. Les mœurs l'ont emporté sur le droit. Parmi les nombreux exemples de ce phénomène, cinq questions ont retenu l'attention : la prééminence des élites masculines, la persistance du cumul des mandats, la tradition protestataire, la faiblesse du Parlement et une attitude ambiguë à l'égard de la norme juridique.

Jean Gicquel

LA REPARLEMENTARISATION : UNE PERSPECTIVE D'ÉVOLUTION

> « Je ne changerai pas les grands équilibres de nos institutions… Je ne tournerai pas la page de la Ve République. »
>
> Nicolas Sarkozy, discours d'Épinal, 12 juillet 2007.

En cette année du jubilé, la vitalité de la Constitution de 1958 (C) ne saurait être discutée, à l'aune des 23 révisions adoptées[1].

Si, comme le prétendait Raymond Aron, les hommes font l'histoire, ils ne savent pas quelle histoire ils font. Qu'en est-il de la vie institutionnelle ? Les modifications intervenues s'inscrivent-elles dans une perspective d'ensemble ; en d'autres termes, ont-elles un sens ? À tout bien considérer, et pour autant qu'on puisse en juger, un mouvement consensuel s'esquisse depuis la présidence de Valéry Giscard d'Estaing qui, prenant acte de l'irréversibilité de la révolution copernicienne de 1958, s'évertue à corriger les aspects abrupts du parlementarisme rationalisé, à l'origine de la *Constitution orthopédique* (M. Prélot). À l'unisson de la modernité constitutionnelle, la primauté du pouvoir exécutif, magnifié par le fait majoritaire, ce miracle politique, se concilie désormais avec la réévaluation du rôle des assemblées.

Cette démarche qui, naguère, n'avait pas échappé à l'opinion d'observateurs avisés, et favorisé la résurrection du droit parlementaire,

1. La dernière en date est celle du 4 février 2008 (loi constitutionnelle 2008-103) relative au titre XV, consécutive à la décision du Conseil constitutionnel (2007-560 du 20 décembre 2007, Traité de Lisbonne, *Pouvoirs*, n° 125, p. 173 et 180).

demeure d'actualité[2]. Il est indispensable de rééquilibrer les pouvoirs du Parlement par rapport à ceux de l'exécutif : ce but assigné au comité Balladur par le chef de l'État (lettre de mission du 18 juillet 2007)[3] est à l'origine de 43 propositions sur un total de 77, soit l'essentiel du rapport, selon son président[4]. Dans l'attente de leur adoption, on observe que ce dernier s'inscrit dans une démarche pérenne, le Parlement étant le destinataire principal des révisions constitutionnelles. En cédant à une énumération démonstrative, de la première relative aux dates des sessions parlementaires (loi constitutionnelle du 30 décembre 1963), ayant emprunté, au demeurant, le cheminement de l'article 89C, au point d'orgue de celle du 4 août 1995 (tout un symbole !) élaborée *de facto* par les assemblées, créant la session unique (art. 28) et l'ordre du jour parlementaire prioritaire (art. 48), la sollicitude du pouvoir constituant ne s'est pas démentie. À preuve, l'extension régulière du périmètre parlementaire au contrôle de constitutionnalité (1974 et 1992) ; au financement de la sécurité sociale (1996) ; au droit communautaire dérivé (1992 et 2008), sans perdre de vue la procédure de destitution du président de la République, en 2007. Entre-temps, la réforme de 1993 a créé la Cour de justice de la République composée, pour l'essentiel, de parlementaires, et celle de 1999 a favorisé la représentativité du Parlement par l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.

De ce nombre significatif de lois constitutionnelles, on ne manquera pas de rapprocher l'intervention du législateur organique (LOLF du 1er août 2001) et celle du législateur ordinaire (création de délégations parlementaires), parallèlement à la jurisprudence libérale du Conseil constitutionnel restituant à la loi son domaine traditionnel (30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus*). Les lignes de force de la Ve République ont évolué, sans être percées pour autant. Le Parlement est de retour : ni souverain ni soumis. Par suite, il occupe désor-

2. Voir Pierre Avril, « L'Assemblée d'aujourd'hui », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 5 ; Guy Carcassonne, « Réhabiliter le Parlement », *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 37. En bonne logique, la réédition du *Traité de droit politique électoral et parlementaire* d'Eugène Pierre, avec une préface de Michel Ameller et un avant-propos de Pierre Avril et du signataire (Éditions Loysel), en 1989, a suivi d'une année la première édition du manuel de droit parlementaire de ces derniers.

3. Voir le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Pour une Ve République plus démocratique*, Fayard/La Documentation française, 2007, p. 209.

4. Voir Jacques Bourdon, « Un Parlement renforcé », *Revue politique et parlementaire*, octobre 2007, p. 42.

mais une place médiane en harmonie avec le rôle dirigeant du pouvoir exécutif.

Au terme d'une démarche dialectique entre la forme juridique et la force politique, on peut discerner un redéploiement de l'activité parlementaire ou un recentrage, pour tout dire, tenant à légiférer moins pour contrôler plus. À ce compte, la reparlementarisation a cessé de relever de l'incantation au profit d'une constatation, résumée par la contraction du président Philippe Séguin selon laquelle le Parlement contrôle l'activité législative du gouvernement. Il s'ensuit que tout en demeurant un législateur limité, celui-là aspire à devenir un contrôleur avisé.

Le Parlement demeure un législateur limité

La loi est votée par le Parlement (art. 34C). À la vérité, l'affirmation s'avère plus formelle que réelle. Elle permet d'authentifier, d'un point de vue organique, la loi au sein de l'univers normatif ; là se limite sa pertinence, tant il est évident que le législateur est moins le Parlement que l'exécutif – soit une contrainte gouvernementale à l'origine de la résistance des élus.

La contrainte gouvernementale

Une expression en rend compte : celle de gouvernement-législateur. Un oxymore devenu une banalité de nos jours. Sous cet aspect, la loi finalise le programme de l'exécutif, transformé en atelier législatif. Si bien que le Parlement n'élabore plus la loi, il se borne, pour l'essentiel, à entériner la volonté gouvernementale. Des explications politique et juridique peuvent être avancées.

La première est déterminante : la politique étant la source du droit. Avec la fin de la souveraineté parlementaire, il appartient au gouvernement, investi du pouvoir décisionnel (art. 20C), de traduire en termes formels les choix du chef de l'État. Gouverner, c'est communiquer mais, plus encore, légiférer. François Mitterrand affirmait, en 1981, que ses engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale autant que la charte de l'action législative. En écho, Nicolas Sarkozy proclame, en 2007 : « Le gouvernement n'a désormais qu'un seul devoir, celui de mettre en œuvre le programme présidentiel. » Au surplus, l'allégeance des parlementaires au chef de l'État découle, à l'évidence, du fait majoritaire. Un même destin politique les unit, à l'image de la verticalité du pouvoir.

La seconde est éclairante. À cet effet, il suffit d'évoquer l'arsenal dont dispose le gouvernement pour se persuader de sa maîtrise sur le processus de formation de la loi : maîtrise de l'ordre du jour (art. 48) ; maîtrise des amendements (art. 40, 41 et 44) ; maîtrise des relations entre les assemblées (art. 45) ; maîtrise de l'initiative dans des matières réservées : finances (art. 47), financement de la sécurité sociale (art. 47-1), autorisation de ratification des traités (art. 53) et transposition de directives communautaires (art. 88-1) ; maîtrise du temps (délai de délibération imposé au Parlement dans le domaine précité des prélèvements obligatoires), et, singulièrement, maîtrise des sources du droit, par suite de l'éviction du Parlement (art. 38). Tant et si bien que le recours aux ordonnances est devenu le principal mode de législation (Conseil d'État, rapport public, 2006). Quand l'exception se substitue

au principe, la divagation est accomplie ! Mais cette prééminence a suscité la réaction salutaire des élus.

La résistance parlementaire

Résister à l'effacement : cette volonté des élus est partagée par le Conseil constitutionnel qui, soucieux de la protection de leurs droits face au bloc majoritaire, a posé le principe de la clarté et de la sincérité du débat parlementaire (13 octobre 2005, RAN, *Rec.*, p. 144) et paré la loi des qualités de sincérité (21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, p. 146), d'accessibilité et d'intelligibilité (16 décembre 1999, Codification, p. 136), et de normativité (21 avril 2005, Avenir de l'école, p. 72)[5].

En dehors de quelques lois emblématiques d'origine parlementaire, qui ont transformé les mentalités, sinon la société (loi Neuwirth de 1967 relative à la contraception ; loi Michel de 1999 sur le PACS) ou changé la constitution financière de la France et propulsé la réforme de l'État (loi organique du 1er août 2001), les parlementaires sont parvenus à recouvrer des espaces d'autonomie.

Ils disposent, d'abord, d'une meilleure emprise sur le temps, depuis 1995, avec l'avènement de la session unique ou ordinaire ; une session de neuf mois[6]. Le temps de la démocratie à mi-temps (Philippe Séguin) est bien révolu ; d'autant que les sessions extraordinaires se sont multipliées récemment. Le Parlement siège désormais pratiquement en

5. Voir Jean-Louis Hérin, « La qualité de la loi », *in* Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *La Réforme du travail législatif*, Dalloz, 2006, p. 41.
6. Voir Jean Gicquel, « Le temps parlementaire », *ibid.*, p. 13.

permanence[7]. Au demeurant, manifestation de l'autonomie du droit parlementaire, il appartient, depuis cette révision, au règlement de chaque assemblée de déterminer les jours et les horaires des séances (art. 28C *in fine*). De même, et de manière symbolique, la prérogative parlementaire a été restaurée : une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée (art. 48C, al. 3). L'ordre du jour prioritaire du gouvernement, négocié le plus clair du temps avec la majorité, coexiste désormais avec celui de chaque assemblée. Cette séance mensuelle, la séance d'initiative parlementaire, est attribuée à chaque groupe parlementaire, qui dispose ainsi d'un droit de tirage[8].

L'autonomie substantielle du Parlement a été ensuite renforcée à l'égal du domaine d'intervention de la loi (décision précitée du Conseil constitutionnel du 30 juillet 1982). Une troisième lecture (Georges Vedel) s'y déroule.

La saisine a été ouverte, en effet, à l'opposition au titre du contrôle de constitutionnalité de la loi (art. 61C, révision du 29 octobre 1974) et de contrariété du traité (art. 54C, révision du 25 juin 1992). On n'insistera jamais assez sur cette trouée décisive à l'origine de l'essor de l'État de droit, qui a changé la physionomie de la Ve République en retournant de manière paradoxale le contrôle contre le gouvernement[9].

Les finances sociales ressortissent, de la même manière, au vote du Parlement (art. 47-1C, révision du 22 février 1996). Au reste, celui-ci participe en amont à la législation communautaire. En l'espèce, il appartient à chaque assemblée de voter une résolution, laquelle n'est plus limitée aux seules mesures d'ordre intérieur comme à l'origine, ayant certes valeur d'avis (Conseil constitutionnel, 17 décembre 1992, RAN) sur les actes de l'Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi (art. 88-4C, révision du 25 juin 1992). Dans le même esprit, une convention de la constitution négociée, en 1994, entre les présidents des assemblées et le Premier ministre, autorise les représentants français dans les instances com-

7. Parallèlement à la séance plénière, les commissions siègent en permanence en vue d'assurer l'information des élus et de contrôler le gouvernement.

8. Particularité, la discussion immédiate d'un texte peut être demandée à tout moment au Sénat (art. 30RS). Ce qui a pour effet d'écarter l'ordre du jour prioritaire du gouvernement. Le dépôt d'une motion de censure par les députés (art. 49, al. 2C) produit le même résultat. Voir Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, 3e éd., Montchrestien, 2004, n° 164.

9. Le nombre des saisines était de l'ordre de 10 % des lois votées. Depuis la XIIe législature (2002-2007), on observe une augmentation substantielle proche de 40 %. Voir *Trente Ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, La Documentation française, 2006.

munautaires à invoquer la réserve d'examen parlementaire tant qu'une assemblée n'a pas émis un avis.

L'autonomie parlementaire s'est, par ailleurs, manifestée avec l'assouplissement de l'étreinte découlant de l'irrecevabilité financière (art. 40C)[10]. Les élus peuvent présenter des amendements majorant les crédits d'un ou de plusieurs programmes inclus dans une mission, dès lors que les crédits de cette dernière ne sont pas augmentés (art. 47 LOLF). Ce mécanisme a été étendu à la loi de financement de la sécurité sociale (LO du 2 août 2005).

Enfin et surtout, les parlementaires sont parvenus à sauvegarder, en la renouvelant, leur initiative législative par l'exercice du droit d'amendement (art. 44C). Une procédure de substitution qui représente la forme essentielle de leur activité; le temps fort de la délibération, et
52 souvent son abcès de fixation. En dehors de l'explosion de leur nombre, cette arme privilégiée de l'opposition incline à l'obstruction. Mais la majorité ne la dédaigne nullement, car elle lui permet de réécrire ou de cogérer un texte, en échange de sa discipline de vote. Cependant, il a appartenu au Conseil constitutionnel d'en réguler le cours afin d'en prévenir les abus : l'amendement ne doit pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte en discussion (19 juin 2001, Statut de la magistrature, *LPA*, 13 juillet 2001, note Pierre Avril et Jean Gicquel). En outre, consécration de la jurisprudence de l'entonnoir et préservation du bicamérisme, ce droit est appelé à s'exercer pleinement en première lecture, en dehors des cas destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec les textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle (19 janvier 2006, Lutte contre le terrorisme, *LPA*, 15 février 2006, note Pierre Avril et Jean Gicquel). L'essor et les limites du droit d'amendement sont représentatifs, à bien des égards, de la place occupée par le Parlement dans la pièce législative. Il y demeure présent, ayant su sauvegarder son rôle institutionnel face au gouvernement. Mais, en tant que lieu de pouvoir, la relation entre l'opposition et la majorité relativise, à l'évidence, son influence ; celle-ci mettant ses compétences à la disposition de l'exécutif. De manière révélatrice, le Conseil constitutionnel a rappelé le Parlement à leur respect, en censurant son dessaisissement (un comble !), au titre

10. En revanche, le Conseil constitutionnel (14 décembre 2006, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, *Pouvoirs*, n° 121, p. 53) a mis un terme au bicamérisme inversé, en obligeant le Sénat au respect de cet article. Sans modifier son règlement, celui-ci a mis en œuvre un contrôle préalable au moment du dépôt (rapport Arthuis, 2007).

de l'incompétence négative (12 janvier 2002, Modernisation sociale, *Pouvoirs*, n° 102, p. 160) ou d'une habilitation législative, laquelle ne peut intervenir qu'à la seule demande du gouvernement (20 janvier 2005, Juridiction de proximité, *Pouvoirs*, n° 114, p. 193).

L'ombre du Parlement-législateur ne saurait cependant occulter la lumière tamisée du Parlement-contrôleur.

Le Parlement aspire à devenir un contrôleur avisé

Faute de pouvoir rivaliser avec le gouvernement-législateur, la Ve République n'ayant, à la vérité, que consacré la tendance qui s'esquissait sous la précédente, le Parlement redécouvre sa mission de contrôleur de l'activité exécutive : sa seconde nature, en clair. Un exemple récent l'atteste. L'idée avancée, en janvier 2008, de la notation des ministres par le premier d'entre eux a été considérée, à bon droit, comme une provocation, une atteinte inacceptable à la prérogative parlementaire.

Contrôle ? Une notion classique, qui n'en est pas moins polysémique. Ce réactif de la démocratie, selon la vision classique d'Alain, s'oppose à la législation.

En écho à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration, le gouvernement est appelé naturellement à répondre de ses actes devant la représentation nationale.

De ce point de vue, le contrôle *lato sensu*, on le sait, recouvre des procédures variées englobant la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, les diverses activités informatives et le vote de résolution communautaire. À cet égard, le contrôle s'est ramifié, à la mesure de son caractère diversifié ; bref, sa finalité tend moins à mettre en cause la responsabilité du gouvernement, par la perte de son pouvoir, qu'à influencer sa politique. Il s'ensuit la translation d'un contrôle passéiste à un contrôle futuriste, ordonné autour de l'évaluation des politiques publiques, en vue de satisfaire l'efficacité du travail parlementaire[11].

11. Voir Jean Gicquel, « Le renouveau du contrôle parlementaire », *in* Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *Responsabilité et Démocratie*, Dalloz, 2007, p. 25.

La perte du pouvoir gouvernemental

Hors le cas spécifique de la mise en cause de la responsabilité politique du président de la République (art. 68C), le fait majoritaire, sublimé depuis 2002, par la présence du groupe UMP dans chaque assemblée, a neutralisé le principe de responsabilité (art. 20 et 49C), ainsi que le droit de dissolution (art. 12). En un demi-siècle d'existence, un seul gouvernement, en 1962, a été censuré par les députés. Dès lors, la responsabilité joue devant le chef de l'État, et, en définitive, devant les électeurs, selon la technique du vote-sanction. À cet égard, aucune majorité sortante n'a été reconduite au rythme de l'alternance au cours de trois décennies de 1978 à 2007. Ce monisme inversé est parvenu à éroder les mécanismes de contrôle, séparés ou combinés, visés à l'article 49C.

54 Concernant la question de confiance simple (art. 49, al. 1er), son application ressortit à la clause de style, soit une bonne manière du gouvernement à l'égard de sa majorité, tant à l'Assemblée qu'au Sénat. Cependant, une situation inédite s'est présentée, le 12 mai 2006, lorsque Dominique de Villepin a été invité par le chef de l'État à ne pas y recourir à propos de la ténébreuse affaire Clearstream, qui faisait suite au rejet du CPE (contrat première embauche) par la rue. Il a appartenu, en cette circonstance, à l'opposition de s'y substituer en déposant une motion de censure (art. 49, al. 2). Cette dernière contraint, en règle générale, le gouvernement à s'expliquer lorsqu'il donne le sentiment de se dérober.

L'acmé de la rationalisation de l'activité parlementaire (art. 49, al. 3) s'est présenté à 82 reprises depuis 1958, suscitant la réplique de 48 motions de censure. Aucune d'entre elles n'est parvenue à ses fins ; même si celle relative à la création de la CSG en novembre 1990 manqua sa cible à 5 voix près. Le mécanisme utilisé par Michel Rocard à 28 reprises, de 1988 à 1991, à la manière des questions de confiance en rafales d'antan[12] ; ignoré par le gouvernement de la gauche plurielle de Lionel Jospin (1997-2002), a été sollicité, de manière contrastée, sous la XIIe législature (2002-2007). Cette arme suprême a été employée, de manière classique, afin de mettre un terme à l'obstruction de l'opposition, en faisant tomber les colonnes d'amendements qui obstruaient le chemin gouvernemental. Jean-Pierre Raffarin y a été contraint en novembre 2003 (élection des conseillers régionaux) et en juillet 2004

12. Le gouvernement, qui ne disposait que d'une majorité relative, n'a dû son salut qu'aux mécanismes du parlementarisme rationalisé. Il en sera ainsi de ses successeurs (Édith Cresson et Pierre Bérégovoy) tout au long de la IXe législature (1988-1993).

(libertés et responsabilités locales) ; de même que Dominique de Villepin en février 2006 (égalité des chances). Cependant, contre toute attente, cette disposition a été remisée, au surplus, à l'occasion du vote de réformes structurelles relatives aux régimes des retraites (juillet 2003) et de l'assurance-maladie (juillet 2004). Le temps, la patience et le vote de la majorité ont eu raison finalement de l'opposition. Un cas de figure insolite, véritable comble institutionnel, s'est présenté, en septembre 2006, à propos du projet de loi sur l'énergie, à l'origine du dépôt de 137 000 amendements (un record absolu !). Un accord politique est intervenu entre le président Debré et l'opposition afin d'éviter au Premier ministre… d'y recourir et de contraindre la majorité à se prononcer positivement (*Pouvoirs*, n° 121, p. 141).

L'influence sur la politique gouvernementale

À information renforcée, contrôle stimulé ! Sous cet aspect, l'activisme de bon aloi des commissions parlementaires en vue de la préparation du débat public doit être relevé. Ces dernières assurent, en permanence, l'information des assemblées afin de leur permettre d'exercer le contrôle sur le gouvernement. Sans conteste, elles illustrent le renouveau du Parlement[13]. Les commissions d'enquête interviennent désormais sur le domaine réservé hier au pouvoir exécutif, à propos du Rwanda (1998) et du Kosovo (1999). En outre, elles peuvent être investies des prérogatives propres aux commissions d'enquête (art. 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958, rédaction de la loi du 14 juin 1996) et créer en leur sein des missions d'information. Elles veillent au suivi de l'application des lois au Sénat, depuis 1972, et à l'Assemblée nationale, en mettant à contribution le rapporteur à partir de 2004 (nouvelle rédaction de l'article 86, RAN).

Ramené à l'essentiel, ce dynamisme est à l'origine d'une percée dans le domaine budgétaire et d'une poussée en matière communautaire. La mise en œuvre de la LOLF du 1er août 2001 s'identifie à une révolution culturelle en transformant les prérogatives de la représentation nationale. La logique de moyens s'efface, en effet, au profit d'une logique de résultat et de performance. L'information renouvelée, dont disposent les parlementaires, est le gage d'une autorisation éclairée, au regard des nouveaux moyens d'investigation dont ils sont investis.

Les commissions des finances suivent et contrôlent l'exécution des

13. Voir Pauline Türk, *Les Commissions parlementaires permanentes et le Renouveau du Parlement sous la Ve République*, 2005.

lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques (art. 57 LOLF). Leur rapporteur général et leurs rapporteurs spéciaux procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles (*ibid.*). Ils peuvent en appeler au juge des référés pour faire cesser une entrave à une demande de renseignements sous astreinte (art. 59). Mieux, la commission des finances de l'Assemblée nationale, présidée par un membre de l'opposition depuis 2007, a créé en son sein, en 1999, une structure opérationnelle agissant tel un fer de lance : la mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Les responsabilités politiques y sont réparties entre la majorité et l'opposition. Au reste, le partenariat entre le Parlement et la Cour des comptes se révèle performant en matière d'expertise et d'audit (art. 58 LOLF). On n'aura garde d'oublier la procédure efficace des questionnaires budgétaires (art. 49) adressés avant le 10 juillet et retournés au plus tard le 10 octobre, à l'origine d'une authentique percée dans des domaines longtemps fermés à l'information parlementaire. Au titre de la mission Pouvoirs publics[14], le laconisme, voire le silence initial, à propos de la dotation de la présidence de la République a fait place, depuis 2006, à une utile clarification concernant le traitement du chef de l'État et la rémunération des personnels mis à disposition. L'opacité des budgets des assemblées parlementaires et, à un moindre degré, du Conseil constitutionnel, se résorbe (rapport Arthuis, Sénat, n° 91, annexe 21, 2007). Dans le même ordre d'idées, le rapport relatif à la mission Conseil et Contrôle de l'État, confié à un député de l'opposition, a permis d'obtenir de précieuses justifications sur la matière hautement sensible de l'affectation des fonds spéciaux. La création d'une délégation parlementaire commune au renseignement (loi du 9 octobre 2007) s'inscrit dans cette démarche.

On complétera cette vision en évoquant les deux temps significatifs qui encadrent la délibération parlementaire. En amont, le débat d'orientation budgétaire (DOB) (art. 48 LOLF) permet, dès le mois de juin, un échange fructueux entre les élus et le gouvernement[15]. Ce chaînage vertueux préfigure, pour une part importante, la structure des dépenses publiques. En aval, la restauration de la loi de règlement qui comporte, depuis 2007, en annexe, la certification de la régu-

14. À l'Assemblée nationale, le rapport est confié à un député de l'opposition (voir Rapport spécial, n° 276, annexe 30, 2007).

15. Voir Jean-Pierre Camby, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *Revue française de finances publiques*, n° 97, 2007, p. 17 ; Philippe Séguin, « La LOLF et la Cour des comptes », *ibid.*, p. 41.

larité de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État, délivrée par la Cour des comptes (art. 58), est de nature à vivifier le contrôle parlementaire[16].

D'un ordre juridique à un autre, ce dernier progresse dans l'espace communautaire. Une diplomatie parlementaire se met en place, écornant le privilège traditionnel du pouvoir exécutif, à l'exemple du déplacement du président Debré, accompagné des présidents de groupe de l'Assemblée, en Turquie, en février 2005, s'agissant de l'entrée éventuelle de celle-ci dans l'Union européenne. En outre, selon une formule inédite, les Parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union, aux termes de l'article 12 du traité consolidé de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007. Outre les résolutions (art. 88-4C), il appartiendra à chaque assemblée, si ledit traité entre en vigueur, de contrôler le respect du principe de subsidiarité soit par un avis motivé adressé aux autorités communautaires, soit par un recours formé devant la Cour de justice de l'Union européenne (nouvel article 88-6C, rédaction de la loi constitutionnelle du 4 février 2008). De la même façon, par le vote d'une motion commune, les assemblées auront la possibilité de s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne au titre de la procédure simplifiée ou de la coopération judiciaire civile (nouvel article 88-7) (voir rapport Gélard, Sénat, n° 175, 2008). Enfin, les assemblées reçoivent communication par les soins du SGAE des ordres du jour prévisionnels des conseils de l'Union (circulaire Jospin du 13 décembre 1999). Au surplus, chacun d'entre eux donne lieu, depuis novembre 2004, à un débat parlementaire préalable et à son issue (précédent de juillet 2007) ; le chef de l'État, chef de la diplomatie, accepte ainsi d'être éclairé et de rendre compte à la représentation nationale.

Sur ces entrefaites, le comité Balladur s'est mobilisé, en 2007, en vue de la défense du Parlement. La force et l'audace de certaines de ses propositions [17] méritent le détour d'une brève présentation dans l'attente de sa réception par le pouvoir constituant.

Ce manifeste de droit parlementaire, à la limite, se décline, au prix

16. La logique de la LOLF a été étendue aux finances sociales (art. LO 111-3 du code de la sécurité sociale), ainsi que la mission d'assistance de la Cour des comptes. Une mission d'évaluation et de contrôle (MECSS) a été formée en 2004, au sein de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, sur le modèle de la MEC.

17. Jean-Claude Colliard, entretien, *Revue politique et parlementaire*, octobre 2007, p. 9.

d'une simplification, en dispositions principielles et modalités d'application[18]. Au premier cas, il s'agit de la consécration d'un statut de l'opposition (propositions n°s 60 et 61) et de l'attribution du droit de résolution au Parlement (proposition n° 48). Au second cas, outre le renvoi au règlement intérieur de l'Assemblée et l'accroissement du nombre de ses commissions permanentes (de 6 à 10, proposition n° 34), trois dispositions stratégiques, en matière législative, emportent la conviction : le partage de l'ordre du jour entre le gouvernement et les assemblées, sachant qu'une semaine de séances sur quatre sera réservée au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques (proposition n° 20) ; le fait que la discussion des projets et des propositions de loi portera en séance publique sur le texte adopté par la commission compétente (proposition n° 37) et que le droit d'amendement s'exercera en séance ou en
58 commission (proposition n° 36). Un changement de comportement des acteurs et tout particulièrement du gouvernement ne manquera pas d'en résulter ; celui-ci veillant à ce que ni son calendrier ni ses choix ne soient remis en cause, en première lecture. On sait, par expérience, qu'il est malaisé de revenir en arrière dans la discussion parlementaire. Si d'autres aspects sont dignes d'intérêt[19], à l'opposé, un nouvel assouplissement de l'article 40C (proposition n° 32) apparaît inopportun. Il reste que la limitation de la portée de l'article 49, alinéa 3C aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale (proposition n° 23) se révèle inopérante ; motif pris de ce que le gouvernement est habilité à se substituer au Parlement défaillant. Plus encore, on déplorera que le recours extensif (abusif ?) aux ordonnances n'ait pas été endigué. En dernière analyse, le contrôle parlementaire s'étend au président de la République à l'occasion de sa venue, à sa demande, devant une assemblée (proposition n° 5) ou une commission d'enquête (proposition n° 6). Qu'il soit mis fin, en l'occurrence, à un anachronisme est une chose ; affecter le statut d'irresponsabilité du chef de l'État, au point de se détourner du régime, en est une autre[20]. La création d'un comité

18. Voir annexe 3 : Synthèse des propositions du Comité, in *Pour une Ve République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 215.

19. On relève, entre autres, la possibilité reconnue aux assemblées, par un veto conjoint, de s'opposer à la procédure d'urgence dans le cadre de la procédure législative (proposition n° 24) ; l'encadrement du droit d'amendement lorsqu'il revêt la forme d'articles additionnels d'origine gouvernementale (proposition n° 31) ou la publicité de l'avis rendu par le Conseil d'État (proposition n° 27).

20. Le Parlement serait appelé à émettre un avis sur des nominations aux emplois supérieurs ressortissant à la compétence du chef de l'État (proposition n° 8), en dehors de celles qui sont à la décision du gouvernement.

d'audit parlementaire (proposition n° 43) présenterait, en revanche, l'avantage insigne de synthétiser le droit de regard du Parlement sur la gestion exécutive.

Avec le comité Balladur, la reparlementarisation de la Ve République est-elle sur le point de franchir une étape décisive ? Rien n'est moins sûr, à la réflexion. La montée en puissance du contrôle est d'ores et déjà indéniable, mais elle se heurte au temps parlementaire, dont les trois quarts sont consacrés au vote de la loi et, plus encore, telle une limite de verre, à la logique majoritaire. Disposer de moyens sans avoir la volonté de les exercer où le contrôle-solidarité, cette nouvelle culture modélisée au Royaume-Uni, reste à découvrir[21]. Au total, le renforcement du Parlement est d'abord celui de la majorité et, par voie de corollaire, du gouvernement. Ironie du sort ? Non, à la réflexion. Il s'agit là de l'expression normale du présidentialisme. À ce compte, la reparlementarisation se borne donc à une perspective d'évolution… du jeu majoritaire, ou du dialogue intra-majoritaire.

La rédaction de cet article a été achevée en février 2008. Entre-temps, le président Sarkozy a fait déposer, au mois d'avril, un projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République sur le bureau de l'Assemblée nationale (n° 820), qui reprend, pour l'essentiel, les propositions formulées par le comité Balladur. Voir « Du nouveau dans la Constitution ? », *LPA*, 14 mai 2008.

21. À deux reprises, la majorité s'est rebellée : en 1971, avec le manifeste des présidents des commissions qui contribua à la chute du gouvernement Chaban-Delmas l'année suivante et, en 2006, lorsqu'elle géra la crise du CPE provoquant la neutralisation du chef de l'État et du Premier ministre.

RÉSUMÉ

La reparlementarisation de la Ve République désigne une tendance pérenne, de la révision constitutionnelle de 1963 à celle en préparation, consistant à atténuer les aspects abrupts de la rationalisation de l'activité parlementaire adoptée en 1958. Ni souveraines ni soumises, les assemblées recouvrent ainsi un espace de liberté, sans affecter pour autant le rôle dirigeant du pouvoir exécutif. Une autonomie qui, au prix d'un recentrage, consiste pour le Parlement à légiférer moins pour contrôler plus. Ceci posé, la réévaluation se heurte au temps parlementaire, consacré pour l'essentiel à la fonction législative, aussi et surtout à la logique majoritaire ; tant et si bien qu'elle se réduit à un élément du dialogue intra-majoritaire.

Hugues Portelli

LA Ve RÉPUBLIQUE ET LES PARTIS

Les rapports entre la Ve République et les partis politiques sont, depuis l'origine, marqués par une profonde ambiguïté : le nouveau régime est bâti par le général de Gaulle pour chasser les partis des institutions et les réduire à un rôle secondaire, celui de représentants des intérêts particuliers dans un régime parlementaire rationalisé où l'intérêt général relève de la compétence directe du président de la République. Pourtant, la Constitution de 1958 est aussi celle qui reconnaît pour la première fois le rôle des partis dans les institutions, même si elle les cantonne dans la « contribution » – parmi d'autres ? – « à l'expression du suffrage » (art. 4C.).

L'anathème permanent des années gaulliennes contre le « régime des partis » culminera lors des deux grandes batailles du référendum d'octobre 1962 et de l'élection présidentielle de 1965 – « les partis ne peuvent pas gouverner la France, c'est trop dur », lancera le Général dans l'un de ses entretiens télévisés de l'entre-deux tours. Il n'empêche pourtant pas le fondateur de la Ve République de laisser ses partisans reconstituer l'ex-RPF, modèle par anticipation du parti présidentiel d'après 1958 et d'en faire, sous des appellations changeantes en fonction de la conjoncture, le relais indispensable du pouvoir présidentiel après 1962. De Gaulle comprend alors qu'on ne peut pas exercer solidement le pouvoir sans une majorité parlementaire et sans une formation fidèle et disciplinée pour constituer l'armature de cette majorité.

Dès les premières années du régime sont fixées les règles qui caractérisent le parti du président : en premier lieu, une conception totalement articulée sur le pouvoir présidentiel et non, comme dans les régimes précédents, sur le parlement ; le parti est donc organisé sur cette base, la direction du parti étant confiée à des fidèles qui ne

risquent pas de rivaliser avec le président dans les compétitions à venir et les structures locales étant soumises au centre dans la perspective des combats politiques nationaux; le programme présidentiel l'emporte donc sur la doctrine du parti, la théorie du « domaine réservé » présidentiel étant inventée en 1959 par Jacques Chaban-Delmas aux assises de l'UNR pour signifier aux contestataires que le parti présidentiel n'a pas à s'immiscer dans le domaine qui relève en propre du chef de l'État (défense, affaires étrangères, décolonisation, institutions) mais doit se borner à le soutenir sans états d'âme. Le parti du président est à la fois chargé de relayer la pensée et la politique présidentielles et d'être son appareil électoral selon la conception du parti d'électeurs.

Cette conception du parti articulé sur la fonction présidentielle
62 et étroitement calqué sur les institutions de la Ve République aurait pu disparaître avec le fondateur du régime. En fait, non seulement ce modèle s'est imposé à toutes les familles politiques, contraignant celles qui s'y refusaient à la marginalisation, mais surtout c'est lui qui a permis au régime de survivre, lorsque le modèle gaullien de pouvoir est entré en crise.

Un modèle hégémonique

Pour que la conception nouvelle du parti présidentiel l'emporte, il fallait que toutes les traditions politiques s'y rallient. Les années 1969-1974 ont été celles de la transition vers un nouveau système partisan intégrant ce modèle en lieu et place du vieux système parlementaire.

Par rapport à la conception gaullienne initiale, un premier changement décisif s'opère à partir de 1969: la primauté présidentielle dans les institutions se traduit par la présidentialisation intégrale des partis. Le parti devient en effet la première étape de la conquête du pouvoir présidentiel.

Pourtant, même de Gaulle n'avait pas totalement écarté cette stratégie. Le mouvement gaulliste est né dès 1947 avec le RPF: inadapté à la conquête du pouvoir parlementaire, il est mis en sommeil en 1953. Si en 1958 les circonstances du retour au pouvoir et de l'élection présidentielle (où le président est élu par les électeurs sénatoriaux) rendent inutile le relais partisan, les réseaux dormants du RPF serviront à reconstituer en un temps record une formation capable d'affronter à l'improviste les législatives de décembre 1958. Formellement, Charles de Gaulle précède son parti dans la conquête du pouvoir en 1958,

mais il ne le relègue pas pour autant aux oubliettes, notamment pour les batailles législatives. Pourtant, en 1965, le parti gaulliste n'est pas utilisé pour la bataille présidentielle au premier tour, que de Gaulle conduit étrangement comme un référendum ; mais après le ballottage, alors qu'il s'agit enfin de se lancer dans la bataille électorale, il sera mobilisé pour le second.

Le départ du Général conduit les gaullistes à pérenniser le modèle pour garder le pouvoir : la victoire de Georges Pompidou est précédée de la « pompidolisation » de l'UDR (dès 1968) où ses fidèles détiennent les postes clés et, symboliquement, c'est le soutien de l'UDR à Georges Pompidou qui lance la campagne de celui-ci. Après la victoire, l'alignement de l'UDR sur le nouveau chef de l'État se traduit par le refus de désigner un président du mouvement qui pourrait lui porter ombrage et par la marginalisation de Jacques Chaban-Delmas lorsque celui-ci (en 1972) tente de résister au président de la République : l'axe Élysée-parti-groupe parlementaire, qui est l'épine dorsale du pouvoir présidentiel, aura raison du Premier ministre. La mort prématurée de Georges Pompidou ne permet pas à ses partisans de prendre totalement le contrôle du parti : l'échec de Jacques Chaban-Delmas à l'élection présidentielle de 1974 est de ce fait dû à la division du parti. Celle-ci est surmontée par la conquête de l'UDR la même année par le « pompidolien » Jacques Chirac qui, bien que Premier ministre, n'a de cesse de transformer définitivement l'UDR en une machine électorale. Ce sera chose faite en 1976 avec la création du RPR, qui sera employé à son service en 1981, puis en 1988 avant de lui permettre de l'emporter en 1995.

Avec la création du RPR, le mouvement gaulliste achève sa mutation et devient un véritable parti destiné uniquement à soutenir un candidat pour la conquête du pouvoir présidentiel et à relayer son action lorsqu'il l'exerce. La grande élasticité idéologique du mouvement correspond à sa nature de parti d'électeurs, étroitement tributaire de la conjoncture politique et de l'offre électorale. Parallèlement, l'évolution du mouvement gaulliste de 1958 à 1995 montre que, si le parti doit être l'outil de la conquête et de l'exercice du pouvoir présidentiel, il nécessite une refonte totale à chaque changement de leadership, avec le risque (comme cela faillit se produire en 1974) de voler en éclats si la transition d'un leader à l'autre est fragilisée par les luttes de factions et surtout l'échec électoral.

Si la pérennisation politique du gaullisme partisan était la condition *sine qua non* de la survie à court terme du régime aussi longtemps

que ce mouvement dominait la vie politique, c'est du ralliement des autres formations politiques à cette conception nouvelle du pouvoir et de son exercice que dépendait l'enracinement à long terme de la république gaullienne.

Les années 1969-1974 ont été celles d'une sélection drastique entre les partis, entre ceux qui réussissent leur adaptation au nouveau régime et ceux qui sombrent ou se marginalisent faute d'en comprendre ou d'en maîtriser les règles du jeu. Or celles-ci ne se limitent pas à la primauté du pouvoir (et donc de l'élection présidentielle) mais également à la nature majoritaire du système électoral (et donc au système d'alliances partisanes qui en découle). Il ne suffit donc pas de construire (ou de reconstruire) un parti capable de présenter un candidat compétitif (c'est-à-dire capable de parvenir au second tour), il faut aussi bâtir un réseau d'alliances (qui devient vite bipolaire, l'union de la gauche d'un côté, celle du centre droit de l'autre) permettant la double victoire à la présidentielle et aux législatives, ce qui réduit singulièrement le nombre des prétendants.

La détermination des candidats à la victoire présidentielle, décidés à imposer coûte que coûte leur conception du parti et des institutions à leur famille politique – à droite, au centre comme à gauche –, a entraîné dans un premier temps une confusion dont les tenants du pouvoir en place (les gaullistes) ont tiré parti. Mais, rapidement, la brutalité du système électoral a accéléré la sélection, balayant tous ceux qui ne parvenaient pas à constituer la masse (électorale) critique suffisante et à élaborer la stratégie gagnante.

À droite, le parti conservateur de la IVe République, le Centre national des indépendants et paysans d'Antoine Pinay, se divise en 1962 lors de la bataille référendaire sur l'élection présidentielle au suffrage universel. Alors que la fraction parlementariste devient marginale, celle qui choisit le ralliement au présidentialisme – le parti républicain –, avec Valéry Giscard d'Estaing, parviendra à faire élire celui-ci en 1974 grâce à la division orchestrée des gaullistes, malgré une structure partisane limitée, et qui sera étoffée en 1978 en constituant l'UDF. Mais l'incapacité de jouer durablement sur la division des gaullistes (qui est surmontée par la création du RPR), d'occuper un espace politique suffisant au centre droit, de passer du cartel électoral à un parti moderne, sonne le glas des espoirs libéraux et précipite la défaite de Valéry Giscard d'Estaing en 1981 et de Raymond Barre en 1988.

Au centre, si l'exiguïté électorale des radicaux condamne rapidement la tentative de Jean-Jacques Servan-Schreiber en 1972-1973, c'est

l'inconstance stratégique qui scelle le destin des démocrates chrétiens. Le score prometteur de Jean Lecanuet en 1965 n'est pas suivi par celui d'Alain Poher, dont le succès apparent (23 % au premier tour, 42 % au second) masque mal l'absence de stratégie d'alliance : son score aura d'autant moins de lendemain que le centre disparaît de la compétition présidentielle pour longtemps (il faudra attendre François Bayrou en 2002 !), achevant de dilapider le patrimoine électoral faute de fidélisation des électeurs et laissant la place libre au courant libéral.

À gauche, les années 1969-1974 sont marquées par une bataille politique décisive où la construction du parti – parti présidentiel ou parti parlementaire – se combine avec un affrontement stratégique sur les alliances – à gauche avec les communistes ou au centre avec les démocrates chrétiens. Les partisans d'une stratégie présidentielle l'emportent sur les tenants de la stratégie parlementaire après les défaites des parlementaristes (Guy Mollet, Pierre Mendès France) au référendum de 1962 et le cinglant échec à l'élection présidentielle de 1969. François Mitterrand supplante ses rivaux en combinant une ligne politique de gauche (indispensable pour conquérir les voix communistes) avec une stratégie présidentielle et la construction d'un parti moderne (en lieu et place du cartel électoral – la FGDS – qu'il avait conçu initialement au lendemain de sa première tentative de 1965). Expérimentée pour la première fois en 1974 (où elle frôle le succès), cette stratégie l'emporte en 1981 donnant aux socialistes une hégémonie totale (double victoire à la présidentielle et aux législatives). La seconde double victoire en 1988 convainc définitivement le personnel politique socialiste que le seul *cursus honorum* qui vaille est celui d'une stratégie présidentielle dans le parti d'abord, dans les institutions ensuite. Cette conviction est renforcée par la preuve électorale : le scrutin majoritaire à deux tours (à la présidentielle et aux législatives) favorise le Parti socialiste – plus modéré – au détriment du Parti communiste et, surtout, l'élection présidentielle, qui renforce la tentation de voter « utile », est celle où le Parti socialiste réussit son meilleur score. L'élection de 1981 fait la démonstration que les mêmes règles qui ont assis l'hégémonie gaulliste dans les années 1958-1969 peuvent donner une hégémonie parallèle à gauche en faveur du Parti socialiste.

La stratégie mitterrandienne est d'autant plus efficace que le PS a absorbé tous ses rivaux non communistes et que le Parti communiste lui-même paie ses erreurs stratégiques avant même l'effondrement du mur de Berlin. Ne présentant pas de candidat à la présidentielle de 1965 puis se rangeant, faute d'union de la gauche, derrière un Jacques

Duclos qui réalise une bonne performance en 1969 (21 % contre 5 % au candidat socialiste, Gaston Defferre, et 3 % à Michel Rocard pour le PSU), le PCF refuse, par fidélité au parlementarisme et à une ligne intransigeante, de se convertir à une stratégie présidentielle qui l'aurait contraint à un *aggiornamento* global au moment où la gauche non communiste est en morceaux. Lorsque François Mitterrand conquiert le PS, le Parti communiste s'efface derrière lui pour l'élection de 1974. Celle-ci permet aux socialistes de devenir hégémoniques et la présence communiste aux élections suivantes ne parviendra pas à enrayer, mais au contraire accélérera, un déclin irréversible. Faute d'une présence continue permettant de fidéliser son électorat, faute d'audace au lendemain de la présidentielle de 1969 alors qu'il disposait de la meilleure machine électorale, le Parti communiste manque lui aussi le tournant de la Ve République.

La démonstration par la cohabitation

Le ralliement généralisé au présidentialisme gaullien dans la décennie 1970 aurait pu être remis en cause dans les décennies successives. En effet, l'usure des majorités face à la crise économique et à la perte de crédibilité de la classe politique s'est traduite par l'incapacité des présidents de la République à conserver une majorité parlementaire : François Mitterrand en 1986 et 1993, Jacques Chirac en 1997, terminent leurs septennats en « cohabitant » avec une majorité parlementaire et donc un gouvernement hostiles.

Face à un président affaibli, les Premiers ministres tout-puissants sont en même temps (en 1986 et 1997) les leaders de leurs partis respectifs : Jacques Chirac pour le RPR en 1986 et Lionel Jospin pour le PS en 1997. Pour ces leaders, l'une des options possibles n'est-elle pas d'affaiblir durablement le président de la République ? Ceci afin de transférer la primauté au chef du gouvernement, à l'instar de ce qui s'est produit dans d'autres pays où le chef de l'État, élu lui aussi au suffrage universel direct, a cédé une bonne partie de ses prérogatives constitutionnelles et politiques au chef du gouvernement : en Pologne, au Portugal, en Finlande notamment, les partis de gouvernement ont préféré limiter les pouvoirs présidentiels au profit du chef du gouvernement et ce choix institutionnel s'est traduit par la présentation du leader du parti au poste de Premier ministre, le candidat à l'élection présidentielle devenant un personnage de second plan (ou en fin de carrière).

Pourquoi en France une telle évolution, favorisée par la succession des cohabitations (trois en onze ans), ne s'est-elle pas produite ?

Certes, durant les trois cohabitations, le président a vigoureusement défendu son pré carré constitutionnel et politique. Mais il n'a pas trouvé face à lui de véritable résistance : qu'il s'agisse du refus de signer des ordonnances ou des nominations, de convoquer le Parlement en session extraordinaire, d'inscrire telle question à l'ordre du jour du conseil des ministres, de représenter la France au Conseil européen, de fixer le budget de la présidence de la République, ni Jacques Chirac ni Lionel Jospin n'ont répliqué à la lecture présidentielle de la Constitution ou même du protocole, y compris lorsque leur parti et leurs groupes parlementaires les y incitaient.

En fait, les Premiers ministres étant en même temps des candidats à l'élection présidentielle, l'un comme l'autre n'ont pas voulu affaiblir la fonction qu'ils souhaitaient exercer après leur passage à Matignon. La direction du gouvernement n'étant qu'une étape dans un cursus aboutissant à l'Élysée, les leaders de parti-chefs du gouvernement ont donc laissé le président de la République leur résister d'autant plus facilement qu'ils craignaient de vivre à leur tour une cohabitation s'ils devenaient présidents et n'avaient nulle envie de créer des précédents qui pourraient leur être opposés.

Il est significatif que la réponse de Lionel Jospin à la cohabitation ait été de rétablir les conditions de la primauté présidentielle en réduisant la durée du mandat à cinq ans et en inversant le calendrier électoral afin de faire précéder l'élection des députés par celle du président. Quant à Jacques Chirac, au lendemain de la première cohabitation qui lui avait été fatale, sa stratégie face à la seconde cohabitation n'a pas été de remettre en cause le pouvoir présidentiel mais de laisser celui-ci s'affirmer face au Premier ministre, Édouard Balladur, tout en préparant sereinement l'échéance électorale à la tête de son parti.

L'épreuve de la cohabitation a donc conforté le choix présidentiel des grands partis, aussi bien en termes constitutionnel que politique. Il est aussi significatif que les procédures mises en place pour désigner le leader du parti aient été calquées sur celles prévues pour désigner le candidat à l'élection présidentielle. Lors de l'élection de 2007, la compétition pour le choix du candidat et celle pour la tête du parti ont été étroitement liées. À l'UMP, issue de l'absorption du centre droit giscardien par le RPR, la conquête de la direction du parti était pour Nicolas Sarkozy la condition *sine qua non* de sa désignation comme candidat. Au PS, la primaire entre Ségolène Royal, Laurent

Fabius et Dominique Strauss-Kahn recoupait largement la compétition à venir pour le leadership du PS.

Les partis mineurs ont été gagnés par cette évolution, même si leurs chances de succès sont devenues hypothétiques face aux grands partis d'électeurs. Il est impensable pour les leaders de ces formations de ne pas se présenter à l'élection présidentielle, qui leur permet de disposer d'une tribune médiatique unique afin de se faire connaître et de diffuser leur programme politique. De Jean-Marie Le Pen à Arlette Laguiller, de François Bayrou à Olivier Besancenot, l'élection présidentielle et ses 85 % de votants constituent l'occasion unique d'exister et de pouvoir ensuite peser sur les élections (régionales, européennes) où l'enjeu est moindre, le mode de scrutin (proportionnel) plus favorable et la fidélité aux grands partis de gouvernement plus limitée.

L'impact sur les institutions

En 1962, en introduisant l'élection du président de la République au suffrage universel dans la Constitution, Charles de Gaulle avait voulu éviter d'en faire un instrument entre les mains des partis politiques. Le nombre de parrainages limités qu'il avait retenu (100 présentations) avait pour but d'éviter un monopole : le président devait être l'homme de la nation et non celui d'un parti.

Ce faisant, l'image statique du parti qui était la sienne (le parti de notables de la IVe République ou l'organisation de masse de type communiste) ne correspondait déjà plus à celle (le parti d'électeurs) qu'il avait contribué à inventer et sans laquelle il est impossible de participer à une compétition électorale dans un régime de type présidentiel. L'expérience a vite démontré que sans une organisation solide un candidat ne peut pas faire campagne et être élu, surtout s'il ne s'appuie pas sur une formation politique pré-existante et tente de remettre en cause le système politique établi : les exemples ne manquent pas de François Mitterrand, empêché en 1969, ou d'Alain Poher, Raymond Barre ou Édouard Balladur, handicapés par une organisation peu professionnelle.

Ce ne sont donc pas les partis politiques qui ont fait obstacle à la république gaullienne, mais l'inverse. Sans leur mutation présidentialiste (dans leurs structures internes) et leur adaptation au régime, celui-ci n'aurait pas survécu et ce sont les partis qui ont maintenu la primauté présidentielle au moment où celle-ci était sérieusement remise en cause par la cohabitation.

L'imbrication entre institutions et système de partis a eu une série d'effets réciproques : au sein des partis, la primauté de l'élection présidentielle a présidentialisé leur structure, confondant choix du candidat et choix du leader, y compris dans les formations n'ayant pas d'espoir de succès et utilisant l'élection comme une tribune et un test de notoriété. La vie politique interne des partis est scandée par l'échéance présidentielle et le leadership a été tributaire du succès obtenu : la longévité d'un François Mitterrand ou d'un Jacques Chirac s'explique par un monopole de candidature durant deux décennies et par le réseau tissé pour maintenir ce leadership ; mais, à un degré moindre, on pourrait en dire autant d'Arlette Laguiller ou de Jean-Marie Le Pen, devenus des abonnés de l'élection présidentielle durant trente ans et présentés imperturbablement par leurs formations.

La centralité de l'élection présidentielle a des conséquences sur la vie même du parti : l'importance de l'élection met en danger la survie de la formation comme l'a montré la disparition de l'UDF, due avant tout aux échecs répétés de ses candidats (Giscard d'Estaing en 1981, Barre en 1988), qui ont fait éclater une structure restée un cartel électoral. De même, le changement de leader fragilise le parti aussi longtemps qu'un nouveau leader n'a pas pris le contrôle de la formation : la fin des années Mitterrand a failli entraîner la marginalisation du PS avant que Lionel Jospin n'assure le relais.

Les institutions sont elles aussi tributaires du fonctionnement du parti du président. La qualité du leadership présidentiel dépend du degré de contrôle du président sur son parti : la domination de Georges Pompidou sur l'UDR, celle de François Mitterrand sur le PS durant son premier septennat marquent l'apogée du présidentialisme. À l'inverse, les années Giscard d'Estaing (où le président n'est pas le leader du principal parti de sa majorité) ou le second septennat mitterrandien (où le président perd d'entrée le contrôle de son parti) montrent à quel point les relais partisans sont le complément indispensable des circuits institutionnels.

Par ailleurs, en restant le leader de son parti tout en devenant celui de l'État, le président renforce son rôle de chef de la majorité au détriment de celui de chef d'État : la démonstration par l'absurde de cette évolution sera fournie par Jacques Chirac lorsque, lors de la cohabitation de 1997-2002, il revendiquera le titre de chef de l'opposition faute d'être resté celui de la majorité (interview du 14 juillet 1998).

Il était logique que cette imbrication modifie le fonctionnement des institutions au-delà du rôle du président. Ainsi la prise de contrôle du

parti majoritaire va bien au-delà des cercles immédiats du pouvoir : la politisation de la haute fonction publique et de tous les organes dont la nomination dépend du choix du président s'est vite imposée, le *spoil system* à la française combinant clientélisme et garanties statutaires. De 1958 aux années 1990, le champ des nominations présidentielles n'a d'ailleurs pas cessé de s'étendre (des administrations aux établissements et aux entreprises publics), faisant de ce pouvoir le plus important de tous ceux détenus par le chef de l'État.

Au-delà, c'est la modification du temps politique qui a été la plus lourde de conséquences. Dès lors que l'arbitre-chef d'État se mue en décideur-leader de majorité, le long terme cher à Charles de Gaulle s'efface devant le moyen terme de l'horizon gouvernemental et partisan : la réduction de la durée des mandats, à commencer par celui du président, était dans la logique de cette évolution. De même, la volonté des partis de gouvernement de se débarrasser de tout aléa, comme la cohabitation ou le référendum, explique le choix du quinquennat, qui crée (avec le calendrier commun aux élections présidentielle et législatives) un pouvoir compact géré rationnellement par le parti majoritaire.

En fin de compte, la Constitution de la Ve République a peut-être été mise au service des partis mais ceux-ci se sont en retour mis au service de la Constitution. La modernisation réciproque qui en a résulté n'a pas seulement permis au régime de survivre et de s'enraciner : elle lui a donné une légitimité populaire incontestable puisque l'élection présidentielle et son long feuilleton est de loin le temps fort de la vie politique et le seul qui passionne les Français.

RÉSUMÉ

Les rapports entre la Ve République et les partis politiques sont depuis l'origine marqués par une profonde ambiguïté : le nouveau régime est bâti par le général de Gaulle pour chasser les partis des institutions et les réduire à un rôle secondaire, mais l'adaptation des partis au système présidentiel – et le choix de celui-ci durant les phases de cohabitation – a permis de consolider le régime et de le maintenir dans sa lecture gaullienne, au prix d'une imbrication étroite entre partis et sommets de l'État.

Marc Guillaume[1]

LA CONSTITUTION DE 1958 ET L'EUROPE : DE L'UNION LIBRE AU PACS

De 1789 à la Ve République, la souveraineté de la loi a été l'une des rares constantes de la quinzaine de régimes que la France a connus. Depuis la Révolution, la loi avait pu se voir transposer l'adage de l'Ancien Régime selon lequel « le roi ne peut mal faire ». Étant l'expression de la volonté générale, aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la loi ne pouvait pas davantage mal faire.

De cette philosophie rousseauiste, nos Constitutions successives s'étaient transmis deux principes. D'une part, il ne peut exister de contrôle de la loi, ni par un juge constitutionnel ni par les juridictions administratives et judiciaires. D'autre part, un tel contrôle est d'autant plus inutile qu'il n'existe en réalité pas de hiérarchie des normes ; seules des formes particulières doivent être réunies pour adopter certaines lois, les lois constitutionnelles. Par ailleurs, la primauté des traités sur les lois, par exemple, posée à l'article 26 de la Constitution du 27 octobre 1946, avait seulement vocation, dans l'ordre international, à permettre le respect des engagements du pays.

Les traités de Rome du 25 mars 1957 et la Constitution du 4 octobre 1958 ont en la matière créé les conditions de changements profonds. Ces textes ont respectivement et quasi concomitamment mis en place la Cour de justice des Communautés européennes et le Conseil constitutionnel. La Cour a progressivement posé la primauté du droit communautaire. Instrument du parlementarisme rationalisé, le Conseil

1. Le présent article n'exprime que le point de vue de son auteur.

s'est, quant à lui, imposé comme le gardien de la Constitution et des libertés fondamentales. Le Conseil a eu à connaître de la conformité à la Constitution de divers traités internationaux et européens. Dans le même temps, les juges judiciaires et administratifs ont développé un contrôle de conventionnalité assurant la suprématie de ces traités sur les lois ordinaires. Au fil des années 1970 à 1990, à la suite d'une révolution juridique tranquille, la France a, pour la première fois, connu une hiérarchie des normes effective et contrôlée.

Cet équilibre semblait être devenu le nouveau paradigme de l'État de droit. Depuis quelques années, il est pourtant questionné. La primauté du droit européen fait face à la place première de la Constitution dans l'ordre interne. L'office des juges, tant constitutionnels qu'administratifs, évolue pour assurer la réception du droit communautaire. Ainsi l'équilibre ancien est en cours de renouvellement.

Cette situation en mouvement n'est pas stabilisée. La distinction entre le droit international et le droit européen n'a pas encore produit tous ses effets. Chaque juge examine le contrôle qu'il développe à l'aune de celui engagé par les autres juges. Un nouvel équilibre est en gestation tant en ce qui concerne la hiérarchie des normes que l'action des juges. Pour le connaître, il faudra aller au-delà du cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958.

Une hiérarchie des normes effective et contrôlée

La place première de la Constitution

La place première de la Constitution est au cœur de l'équilibre qui s'est mis en place dans les années 1970 à 1990. Conseil constitutionnel, Conseil d'État et Cour de cassation ont chacun eu l'occasion d'affirmer cette suprématie constitutionnelle.

À l'occasion de l'examen du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil constitutionnel a indiqué la « place, au sommet de l'ordre juridique interne, de la Constitution française » (n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004). Il a repris cette formulation dans sa décision sur le traité de Lisbonne (n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007).

Le Conseil d'État avait montré la voie, quelques années auparavant (CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran*). Pourtant les requérants l'invitaient alors à écarter l'application de la Constitution comme contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et au Pacte des Nations unies sur les

droits civils et politiques. Le Conseil d'État a rejeté cette argumentation en rappelant les termes de l'article 55 de la Constitution[2] et en jugeant que « la suprématie ainsi conférée (par l'article 55) aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle ». Il en va également ainsi pour le droit communautaire (CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*).

La Cour de cassation s'est également prononcée en ce sens. Elle avait à connaître à la fois de l'article 77 de la Constitution et de la loi organique du 19 mars 1999 prise sur son fondement, textes relatifs à la Nouvelle-Calédonie et au corps électoral sur ce territoire. La Cour a refusé d'exercer un contrôle de conventionnalité tant de la Constitution que de la loi organique (C. cass., Ass. plén., 2 juin 2000, *Mlle Fraisse*).

Au total, la hiérarchie des normes comporte sous la Ve République un sommet : c'est la Constitution elle-même. Les trois Cours suprêmes ont, chacune, affirmé cette suprématie.

Le Conseil constitutionnel, gardien de la suprématie de la Constitution

Le Conseil constitutionnel a pour mission de faire respecter cette place première de la Constitution. Il a ainsi à connaître, dans le cadre de l'article 54, des traités internationaux et européens qui peuvent inclure des dispositions non conformes à la Constitution. Il apprécie, dans le cadre de l'article 61, la conformité des lois à la Constitution.

En confiant ces compétences au Conseil constitutionnel, la Constitution a exclu qu'un contrôle de constitutionnalité des traités ou des lois soit exercé au stade de leur application. C'est ce que jugent avec constance la Cour de cassation et le Conseil d'État qui refusent depuis longtemps d'exercer un contrôle de constitutionnalité des lois. La Cour estime qu'une telle exception « ne peut être portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire » (C. cass., civ. 2e, 20 décembre 1956). Le Conseil d'État avait opposé le même refus dès 1936 (CE, section, 6 novembre 1936, *Sieur Arrighi*). Il a encore récemment réitéré ce refus en s'appuyant directement sur les termes de la Constitution de 1958 (CE, 5 janvier 2005, *Deprez et Baillard*) : « Considérant que l'article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958 a confié au Conseil

2. Article 55 de la Constitution : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

constitutionnel le soin d'apprécier la conformité d'une loi à la Constitution; que ce contrôle est susceptible de s'exercer après le vote de la loi et avant sa promulgation; qu'il ressort des débats tant du Comité consultatif constitutionnel que du Conseil d'État lors de l'élaboration de la Constitution que les modalités ainsi adoptées excluent un contrôle de constitutionnalité de la loi au stade de son application.» Le Conseil d'État a également confirmé l'impossibilité qui est la sienne de contrôler la constitutionnalité des traités (CE, 8 juillet 2002, *Commune de Porta*).

Depuis 1958, le Conseil constitutionnel a, pour sa part, exercé les deux missions que lui confient les articles 54 et 61 de la Constitution.

L'essentiel du contrôle opéré dans le cadre de l'article 54 a porté sur la

conformité de traités européens à la Constitution, même si cela a également été le cas pour des traités internationaux comme celui relatif à la Cour pénale internationale (n° 98-408 DC du 22 janvier 1999). Pour les traités européens, le Conseil n'a pas eu à se prononcer sur les traités de Rome signés le 25 mars 1957 antérieurement à sa création. Par la suite, il a jugé que le traité modifiant certaines dispositions budgétaires des traités européens n'était pas contraire à la Constitution (n° 70-39 DC du 19 juin 1970). Il en a été de même pour la décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct (n° 76-71 DC du 30 décembre 1976). Ultérieurement, le Conseil n'a été saisi ni de l'Acte unique européen du 27 février 1986, ni du traité de Nice du 26 février 2001. Enfin, et surtout, il a rendu des décisions sur le traité sur l'Union européenne et les traités communautaires tels qu'issus de la rédaction du traité de Maastricht du 7 février 1992 (Maastricht I, n° 92-308 DC du 9 avril 1992; Maastricht II, n° 92-312 DC du 2 septembre 1992), sur le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 (n° 97-394 DC du 31 décembre 1997), sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004 (n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004) et sur le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 (n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007).

La décision Maastricht I du 9 avril 1992 a permis au Conseil de renoncer à la distinction qu'il avait esquissée en 1976, à propos de l'élection du Parlement européen, entre limitations de souveraineté (autorisées) et transferts de souveraineté (prohibés). Il a alors jugé qu'est contraire à la Constitution un traité:

– qui contient une clause directement contraire à une norme ou à un principe de valeur constitutionnelle, ou

– qui affecte les « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».

Sur la base de cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a identifié en 1992, 1997, 2004 et 2007 diverses clauses non conformes à la Constitution dans les traités européens qui lui étaient soumis. Chaque fois, la Constitution a été modifiée. L'effectivité de la hiérarchie des normes a ainsi été assurée, de même qu'elle l'est chaque fois qu'une loi ordinaire est déférée dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. L'élargissement en 1974 de la saisine du Conseil à soixante députés ou soixante sénateurs a conduit à une quasi-systématisation du recours au Conseil sur les lois significatives. Le Conseil a ainsi été saisi en moyenne, entre 2003 et 2007, d'une vingtaine de lois chaque année.

La supériorité des traités sur les lois

À cette effectivité de la supériorité de la Constitution sur les traités et sur les lois, s'est ajoutée l'effectivité de la supériorité des traités sur les lois. Ce mouvement a été engagé par le refus du Conseil constitutionnel, « lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international » (n° 75-54 DC du 15 janvier 1975, décision dite *IVG*).

Immédiatement, la Cour de cassation a estimé qu'il revenait par conséquent aux juridictions de droit commun d'assurer le respect de l'article 55 de la Constitution et la supériorité des traités sur les lois (C. cass., ch. mixte, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabre*). Le Conseil d'État a retenu la même orientation quinze ans plus tard (CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*). Il a, encore récemment, rappelé pédagogiquement que « pour la mise en œuvre du principe de supériorité des traités sur la loi énoncé à l'article 55 de la Constitution, il incombe au juge, pour la détermination du texte dont il doit faire application, de se conformer à la règle de conflit de normes édictée par cet article » (CE, 5 janvier 2005, *Deprez et Baillard*). Le Conseil constitutionnel retient la même orientation lorsqu'il statue comme juge électoral (n° 88-1082/1117 du 26 octobre 1988, AN, Val-d'Oise, 5e circ.).

Depuis quinze ans, le contrôle de conventionnalité s'est fortement développé. Il a montré toute sa puissance, donnant aux juges administratifs et judiciaires un levier d'action nouveau de contrôle de la loi. Ainsi le moyen de la conformité à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme est désormais soulevé dans environ 40 % de l'ensemble des affaires jugées par le Conseil d'État.

Au terme de cette révolution juridique tranquille des années 1970 à 1990, la Constitution de 1958 semblait avoir produit son plein effet, avec une hiérarchie des normes claire et, pour la faire respecter, des compétences distinctes attribuées au Conseil constitutionnel et aux deux ordres de juridiction. Néanmoins cet équilibre est, depuis quelques années, questionné sous l'effet de la construction européenne. Il est en cours de renouvellement.

Sous l'influence européenne, un équilibre en cours de renouvellement

La construction européenne pose le principe de la primauté du droit communautaire et implique un contrôle de la transposition des actes de droit dérivé. Ces deux impératifs remettent en cause l'équilibre précédent.

La primauté du droit communautaire

Le principe de primauté du droit communautaire a été dégagé par la Cour de justice des Communautés européennes. Comme le souligne l'avis du service juridique du Conseil du 22 juin 2007 compris dans la déclaration 17 annexée à l'acte final du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 : « Il découle de la jurisprudence de la CJCE que la primauté du droit communautaire est un principe fondamental dudit droit. Selon la Cour, ce principe est inhérent à la nature particulière de la Communauté européenne. À l'époque du premier arrêt de cette jurisprudence constante (arrêt du 15 juillet 1964 rendu dans l'affaire 6/64, *Costa c. ENEL*), la primauté n'était pas mentionnée dans le traité. Tel est toujours le cas actuellement. Le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice. »

La jurisprudence de la CJCE est constante. Un État membre ne peut exciper, pour se soustraire à ses obligations d'application ou de transposition du droit communautaire dans les délais prescrits par les actes communautaires, ni de ses règles législatives et réglementaires, ni même de son droit constitutionnel (17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70 ; 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77). Le « défunt » traité établissant une Constitution pour l'Europe avait repris cette règle jurisprudentielle en son article I-6 (« La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celles-ci, priment le droit des

États membres »). Le traité de Lisbonne n'a pas repris cet article I-6 du TECE ; le principe de primauté demeure donc jurisprudentiel.

Le Conseil constitutionnel reconnaît cette primauté du droit communautaire mais lui donne une portée différente de la Cour de justice. Dans sa décision sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil a eu à connaître de la conformité à la Constitution française de l'article I-6 du traité. Il a jugé que cet article n'appelait pas de révision constitutionnelle. Il résulte en effet de l'ensemble des stipulations du traité qu'il ne « modifie (pas) la portée du principe de primauté du droit de l'Union ». Or celle-ci résulte, pour le Conseil, des dispositions de l'article 88-1 de la Constitution[3] (n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004). Si, sur ce fondement, le droit communautaire prévaut sur la législation nationale (n° 2004-496 DC du 10 juin 2004), il n'en va donc pas de même face à la Constitution qui a « sa place au sommet de l'ordre juridique interne ». 77

La CJCE et les Cours suprêmes françaises ont ainsi une conception naturellement différente de la hiérarchie des normes. Pour la première, au sommet de celle-ci, figure le droit communautaire, originaire et dérivé, qui prévaut sur tout, y compris les Constitutions des États membres. Pour les secondes, l'ordre juridique interne, issu de la Constitution, est fondé sur celle-ci qui conserve la place première. Face à cette irréductible différence de point de vue, deux réponses sont possibles.

La première revient à transposer la formule de Raymond Aron « Paix impossible, guerre improbable ». D'une part, la réconciliation des approches n'est pas possible car celles-ci sont la conséquence naturelle de la position respective des Cours européennes et nationales. Il n'y aurait là que le prolongement d'une problématique internationale classique (voir CPJI, avis consultatif, 4 février 1932, *Traitement des nationaux polonais à Dantzig*). Mais, d'autre part, tout devrait être fait pour éviter un conflit communautaro-constitutionnel qui demeure ainsi hypothétique. Le dialogue des juges pourvoirait à l'antagonisme des primautés. Le dialogue serait d'autant plus nécessaire que les traités font des juges administratifs et judiciaires des juges communautaires de droit commun qui doivent faire prévaloir la primauté de ce droit.

3. Article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences. »

Une autre approche souligne au contraire que des divergences communautaro-constitutionnelles sont possibles. La CJCE a ainsi déjà jugé que les dispositions communautaires d'effet direct devaient prévaloir sur une disposition expresse de la Constitution allemande; elle a en conséquence écarté cette dernière lorsqu'elle limitait l'accès des femmes aux emplois militaires de la Bundeswehr (11 janvier 2000, *Tanja Kreil c. RFA*, aff. C-285/98). Cette jurisprudence pourra, le cas échéant, se reproduire face à d'autres spécificités constitutionnelles nationales. On sait par exemple que le principe constitutionnel de laïcité est très largement propre à la France. Dans cette situation, au regard de dispositions des traités européens, ceux-ci prévaudront toujours. L'affirmation de la place première de la Constitution nationale est alors purement théorique. L'équilibre des années 1970 à 1990 relatif à la hiérarchie des normes étant ainsi instable, il devait être renouvelé.

La réception du droit communautaire dérivé

L'équilibre existant n'assurait pas suffisamment la réception en droit interne des actes de droit communautaire dérivé. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont en conséquence récemment renouvelé leur approche de cette problématique.

Depuis 2004, le Conseil constitutionnel a développé une nouvelle jurisprudence relative aux lois de transposition. Il fonde celle-ci sur l'article 88-1 de la Constitution et considère désormais que « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle » (n° 2004-496 DC du 10 juin 2004). En conséquence, lorsqu'il est saisi dans les conditions de l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer une directive communautaire, il veille au respect de cette exigence. Il contrôle alors la conformité de la loi de transposition à la directive. Ce contrôle est néanmoins soumis à une double limite précisée en 2006 (n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006; n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006):

– En premier lieu, « la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ».

– En second lieu, le Conseil doit statuer dans un délai d'un mois et ne peut donc saisir la CJCE d'une question préjudicielle d'interprétation d'une directive. Dès lors, le Conseil ne peut annuler une disposition législative, comme non conforme à l'article 88-1, que si elle est

« manifestement » incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer.

En 2007, le Conseil d'État a repris ce raisonnement du Conseil constitutionnel et jugé qu'il « découle » de l'article 88-1 de la Constitution « une obligation constitutionnelle de transposition des directives » (CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*). Sur cette base, le Conseil d'État a défini des modalités de contrôle de la mesure nationale de transposition des directives respectueuses tant de cette exigence constitutionnelle que de l'ordre juridique communautaire. D'une part, le juge administratif doit exercer un contrôle propre portant notamment sur la constitutionnalité de l'acte réglementaire. Les modalités traditionnelles de ce contrôle subsistent toutes les fois que la directive laisse aux autorités nationales une marge d'appréciation pour cette transposition. Par ailleurs, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit communautaire garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées. En revanche, toutes les fois que le principe constitutionnel dont la violation est invoquée a son équivalent dans l'ordre juridique communautaire, et en cas de difficultés sérieuses, il incombe au juge administratif de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle.

Cette nouvelle jurisprudence, sous un aspect technique, traduit une approche différente des équilibres définis dans les années 1970 à 1990. Elle écarte en effet le terrain de la hiérarchie des normes entre droit constitutionnel et droit communautaire. Elle pose la difficulté de l'appréciation de l'équivalence entre un principe constitutionnel et un principe communautaire. En tout état de cause, en cas d'équivalence, elle fait surtout place à une compétence unique du juge communautaire pour apprécier la validité de la directive. Si la CJCE conclut, sur renvoi préjudiciel, à l'absence d'invalidité de l'acte de droit dérivé au regard des traités, le juge administratif ne pourra alors plus qu'écarter le moyen d'inconstitutionnalité ayant le même contenu que le traité. En revanche, si la CJCE déclare l'acte de droit dérivé invalide, le juge administratif sera tenu d'annuler l'acte réglementaire de transposition pour violation du principe constitutionnel équivalent à celui contenu dans les traités européens.

Frédéric Lénica et Julien Boucher soulignent l'effet de cette jurisprudence : « Le conflit entre la Constitution et l'acte de transposition se résorbe en un conflit entre le droit communautaire primaire et la

directive que… le Conseil d'État laisse à la CJCE le soin de trancher. L'issue du litige, y compris dans son aspect de pur droit interne, est donc remise entre les mains de cette dernière[4]. » Dans le même sens, Bertrand Mathieu ajoute que : « Au-delà de son rôle fondateur qui la place nécessairement au sommet de la hiérarchie des normes nationales, la Constitution se trouve subordonnée dans le cadre de ce qu'on pourrait appeler une hiérarchie pratique ou opérationnelle qui se différencie de la hiérarchie théorique ou de principe sans les remettre en cause[5]. »

Ces nouvelles orientations du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ne font demeurer sous leur contrôle que les principes propres à l'ordre juridique constitutionnel national. Ces jurisprudences renouvellent les équilibres précédemment dégagés. Elles posent à nouveau la question du rapport entre Constitution et Europe. Elles n'ont pour autant pas encore produit tous leurs effets. Diverses questions restent à trancher. De nouvelles évolutions sont devant nous.

Quels équilibres pour demain ?

Constitution et droit communautaire

La Constitution du 4 octobre 1958 traitait pareillement le droit international et le droit communautaire à peine naissant. Il ne pouvait en aller autrement alors que les traités de Rome avaient un an lorsque la nouvelle Constitution française vit le jour. Cinquante ans après, la situation a bien changé. Le droit communautaire n'est plus du droit international classique. Du fait même des traités européens successifs, qui sont des traités internationaux, la construction européenne a progressivement manifesté une nature particulière. Celle-ci s'est traduite dans la Constitution de 1958 qui a dû être modifiée à plusieurs reprises pour prendre en compte ces étapes européennes renouvelées. L'article 88-1 de la Constitution dispose depuis 1992 que : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences. » Le Conseil constitutionnel en a déduit que « le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire

4. *AJDA*, 2007, p. 577.
5. « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national », *RFDC*, n° 72, 2007, p. 675 *sq*.

intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international » (n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004).

Cette « existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne » n'a pas encore produit tous ses effets sur la hiérarchie des normes et les contrôles effectués sur les lois et règlements. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont bâti des jurisprudences relatives aux actes de transposition du droit communautaire qui seront précisées dans le futur. D'une part, leur jurisprudence semble, pour l'instant, limitée respectivement aux lois « ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire » et aux « actes réglementaires assurant directement cette transposition ». D'autre part, ces jurisprudences renvoient à deux critères que leur utilisation déterminera davantage. Pour le Conseil constitutionnel « la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France ». Pour le Conseil d'État, le juge doit rechercher s'il existe un principe général de droit communautaire équivalent au principe constitutionnel dont la méconnaissance est alléguée. Ces jurisprudences soulignent que deux situations doivent être distinguées.

La première situation est celle dans laquelle droit communautaire et droit constitutionnel comportent un principe équivalent. Les orientations dégagées tendent à ce que le droit constitutionnel s'efface devant le droit communautaire. C'est là la reprise de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande qui n'exerce plus son contrôle au regard de la Loi fondamentale si la CJCE exerce un contrôle du respect des droits fondamentaux analogue au niveau européen. Dans cette hypothèse, la primauté de la Constitution apparaît largement fictive puisque le juge n'exerce plus de contrôle à son égard. Le Conseil d'État estime même qu'alors c'est « la règle ou le principe général du droit communautaire qui [...] garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué ».

La seconde situation est celle dans laquelle intervient un conflit entre droit constitutionnel et droit communautaire. Le Conseil constitutionnel mentionne l'éventuelle atteinte à un « principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France ». Le Conseil d'État laisse entière cette hypothèse, en cas d'absence de renvoi préjudiciel du juge administratif, faute d'équivalence des principes européen et constitutionnel. L'acte de transposition de l'obligation communautaire pourrait alors être annulé pour non-respect d'une exigence constitutionnelle propre. En outre, existe toute la difficulté d'identification

de l'équivalence des principes constitutionnel et européen. Dans sa décision *Arcelor*, le Conseil d'État a ainsi recherché l'interprétation du principe d'égalité dans la jurisprudence de la CJCE qui peut s'avérer différente de la conception constitutionnelle du principe d'égalité.

Dans cette seconde situation de conflit juridique, la primauté de la Constitution, si elle n'est plus fictive, est largement théorique. Sauf à ce que l'acte communautaire dont la transposition est inconstitutionnelle disparaisse, la seule issue apparaît la révision de la Constitution. C'est ce qu'a connu l'Allemagne dans son contentieux sur les femmes dans les armées.

Au total, face à l'Union européenne, la place première de la Constitution apparaît remise en cause. Certes il demeure le contrôle de l'article 54 qui implique, si nécessaire, la modification de la Constitution à chaque nouvelle étape de la construction de l'Europe. Mais, indépendamment de cette occurrence, la primauté du droit communautaire développe désormais pleinement ses effets.

L'action des juges

Le nouvel équilibre futur ne portera pas seulement sur la hiérarchie des normes. Il concernera aussi l'action des juges pour faire respecter cette hiérarchie. Il a été rappelé qu'aujourd'hui le juge constitutionnel est seul compétent pour faire respecter la conformité des lois à la Constitution et que les juges judiciaires et administratifs exercent le contrôle de conventionnalité. Le débat d'idées et de projets, qui fait parfois fi du nécessaire dialogue des juges et de l'indispensable cohérence de leur action réciproque, n'a jamais été aussi aigu pour faire éventuellement évoluer ces équilibres existants.

Le constituant est, comme il a été dit, le seul à même de faire évoluer le contrôle de constitutionnalité. Olivier Schrameck rappelle que « techniquement, une décision d'assemblée [du Conseil d'État] pourrait évidemment faire [un contrôle de constitutionnalité]. Mais il est clair que ce serait là, sous le régime de la Constitution de 1958, sans doute une modification du rôle respectif des institutions et que le juge prendrait une responsabilité qui n'est pas la sienne[6] ». Cette appréciation trouve également à s'appliquer, comme l'a souligné Matthias Guyomar dans ses conclusions dans l'affaire Arcelor, si une loi s'interpose entre une directive communautaire et un décret de transposition, empêchant le

6. « Rapport de la commission Balladur : libres propos croisés de Pierre Mazeaud et Olivier Schrameck », *RDP*, n° 1, 2008, p. 3-49.

juge administratif d'exercer un contrôle de constitutionnalité sur la loi à travers le décret.

Comme l'a proposé le comité présidé par Édouard Balladur, la mise en place par le constituant du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception viendrait renforcer la hiérarchie des normes et la place de la Constitution. Cette réforme remédierait à la situation actuelle dans laquelle le contrôle de conventionnalité, et donc les traités, prennent dans l'ordre interne plus de place que le contrôle de conventionnalité et donc que la Constitution. Une telle orientation doit, comme l'avaient proposé M. Badinter en 1989, le comité Vedel en 1993 et le comité Balladur en 2007, tout à la fois conduire à confier au Conseil d'État et à la Cour de cassation un rôle de saisine du Conseil constitutionnel et ne conférer qu'à ce dernier le pouvoir de censurer une loi au motif qu'elle est non conforme à la Constitution. C'est l'orientation reprise, pour les lois postérieures à 1958, dans le projet du gouvernement.

D'autres options constitutionnelles apparaissent radicales. Ainsi le président Pierre Mazeaud avance que « plutôt que de rentrer dans un véritable système nouveau, enlevons au juge le contrôle de la conventionnalité et donnons-le, en modifiant la Constitution, au Conseil constitutionnel[7] ». Olivier Dutheillet de Lamothe souligne qu'un tel retour en arrière n'est pas envisageable : « Le juge administratif comme le juge judiciaire ont pris goût au fruit défendu. Personne ne les chassera du paradis juridique où, poussés par le Conseil constitutionnel, ils ont pénétré… Qu'on le déplore ou qu'on l'approuve, cette situation est irréversible[8]. »

À la réforme sur l'exception d'inconstitutionnalité peuvent en revanche s'ajouter d'autres évolutions jurisprudentielles. Ainsi certains, avec Guy Carcassonne[9], incitent le Conseil constitutionnel à revenir sur sa jurisprudence dite *IVG* de refus de contrôle de la conventionnalité de la loi. D'autres soulignent au contraire, avec Bruno Genevois[10], les inconvénients qu'aurait un tel revirement de jurisprudence. Les premiers mettent en avant l'apport à l'effectivité de la hiérarchie des normes de cette évolution qui pourrait s'appuyer sur la proximité des contrôles de conventionnalité et de constitutionnalité. Les seconds

7. *Ibid.*

8. « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité », *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 315 *sq*.

9. Voir « La Constitution, le traité et la loi : contribution au débat sur la hiérarchie des normes », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1999, n° 7.

10. *Ibid.*

redoutent que celle-ci ne soit source de rigidités alors que le contrôle *a priori* n'offre pas les marges de manœuvre du contrôle diffus de conventionnalité. En outre, le Conseil constitutionnel pourrait, le cas échéant, se retrouver en porte à faux face aux Cours de Luxembourg et de Strasbourg.

Au regard de ces deux analyses, la nécessité de distinguer le droit international et le droit européen apparaît, en tout état de cause, nécessaire. La France est en effet liée par 7 400 traités dont 1 700 accords multilatéraux. Il apparaît impossible que le Conseil constitutionnel vérifie leur respect, *a priori*, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. La conformité des lois au droit européen ne pose pas les mêmes problèmes. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a pu censurer une disposition législative transposant une directive communautaire

contraire à cette dernière (n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006).

Cette diversité de points de vue souligne l'actualité de la réflexion relative à l'effectivité du contrôle de la hiérarchie des normes. La Ve République n'a pas, contrairement à ce qui avait pu être pensé dans les années 1970 à 1990, atteint son équilibre en ce domaine. Des évolutions se produiront encore à l'avenir. Il paraît important qu'elles respectent trois principes simples. Le premier est celui de l'effectivité de la hiérarchie des normes, qui ne peut être fictive mais doit être effective avec à son sommet une Constitution vivante que s'approprient les citoyens-requérants. Le deuxième est la spécificité du droit européen, qui appelle des réponses distinctes du droit international. Le troisième est le nécessaire dialogue des juges. La France compte trois Cours suprêmes. Aucune solution favorable à l'État de droit ne se bâtira au détriment de cet équilibre. Le dialogue des juges, et donc la cohérence des compétences respectives, est la condition d'une évolution fructueuse des systèmes de contrôle. Dans le cas contraire, comme le souligne Anne Levade, l'uniformité du contrôle de constitutionnalité exercé par ces Cours suprêmes serait menacée, notamment pour les actes de transposition des directives communautaires[11].

Dans le présent numéro de *Pouvoirs*, les contributions de Guy Carcassonne et Yves Mény soulignent qu'à certains égards la Ve République est immuable ou que ses mœurs semblent irréformables. Au

11. « Constitution et transposition des directives communautaires », *RFDA*, mai-juin 2007, p. 564 *sq*.

regard de ces constantes du régime depuis cinquante ans, il faut, en sens contraire, relever l'évolution profonde de la Constitution face aux normes européennes et internationales. Ces évolutions se sont faites avec l'accord du constituant lors des réformes successives du texte de 1958. Un équilibre semblait avoir été progressivement atteint tant dans la hiérarchie des normes que dans le contrôle des juges. Cependant cet équilibre n'est pas pérenne. Il est déjà renouvelé. L'union libre qui gouvernait les rapports entre droit constitutionnel et droit européen cède la place à des rapports organisés, proches du PACS mais pas encore du mariage. Cette situation appelle d'autres évolutions. Celles-ci doivent veiller, autour de la suprématie du pacte social, à organiser la cohérence des contrôles.

RÉSUMÉ

Avec la Ve République, à la suite d'une révolution juridique tranquille, la France a connu, pour la première fois, une hiérarchie des normes effective et contrôlée. Sous l'influence européenne, du fait tant de la primauté du droit communautaire que de la nécessaire transposition des actes de droit dérivé, cet équilibre est en cours de renouvellement. Il appelle d'autres évolutions qui doivent veiller, autour de la place première de la Constitution, à la cohérence des contrôles.

Nicolas Molfessis

LOI ET JURISPRUDENCE

L'étude des rapports de la loi et de la jurisprudence constitue assurément l'un des thèmes favoris de la doctrine française. Ouverte aux publicistes autant qu'aux privatistes, aux théoriciens du droit comme aux praticiens, la réflexion sur leurs relations s'offre comme un objet inépuisable, où les controverses peuvent s'épancher à loisir. Les problématiques les plus diverses se jouent ici, dans ce rapport de sources du droit qui, selon les cas, se complètent ou se concurrencent, se stimulent ou s'opposent.

Leurs rôles respectifs étaient pourtant censés être clairement distribués et distincts. Portalis, qui aimait la jurisprudence bien plus que la plupart de ses contemporains, devait ainsi exposer la répartition de leurs territoires : « Un juge est associé à l'esprit de législation ; mais il ne saurait partager le pouvoir législatif. Une loi est acte de souveraineté ; une décision n'est qu'un acte de juridiction ou de magistrature. Or, le juge deviendrait législateur s'il pouvait par des règlements statuer sur les questions qui s'offrent à son tribunal. Un jugement ne lie que les parties entre lesquelles il intervient : un règlement lierait tous les justiciables et le tribunal lui-même[1]. » C'est la prohibition des arrêts de règlement qu'il souligne ainsi, cet interdit sur lequel repose, dans notre système juridique, toute la relation entre le juge et la loi. L'idée est avant tout constitutionnelle ; la séparation des pouvoirs ne saurait tolérer que le juge se fasse législateur. Elle est aussi procédurale : la décision de justice ne constitue pas une contrainte à l'encontre d'autres que les parties au procès. L'autorité relative de la chose jugée est l'attribut de la décision et la limite du pouvoir officiellement reconnu à la jurisprudence. Dans cette approche, la jurisprudence

1. Pierre-Antoine Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoires au code civil*, Paris, 1827-1836, t. V, p. 67.

n'est certes pas une « puissance nulle », selon la conception de Montesquieu, voire un mot « qui doit être effacé de notre langue »[2] ; mais elle reste subordonnée à la loi, dans une position de soumission qui l'empêche de devenir source et d'acquérir son autonomie.

Ce schéma harmonieux, que le célèbre Discours préliminaire au code civil exposera remarquablement, est évidemment loin de refléter ce qui adviendra. Le tableau idéal d'une jurisprudence qui se contenterait d'appliquer la loi dans un esprit fécond de collaboration avec le législateur reste une utopie de théoriciens. Loin de dépeindre la réalité, il masque, difficilement au demeurant, les figures bien distinctes que la doctrine a depuis longtemps décrites : celle d'une jurisprudence qui complète la loi, qui la combat souvent même, selon des formes variées et inventives ; celle d'une loi qui, en réaction, peut être
88 conduite à défaire la jurisprudence et à désavouer ses solutions. Entre la loi et la jurisprudence, les relations sont multiples, variables, changeantes. Elles ne sauraient se réduire à un schéma univoque et figé. Elles sont la vie du droit et la marque des mouvements de notre système juridique.

De même, on aura beau prétendre que la jurisprudence ne saurait être une source du droit, son pouvoir créateur est bien évident. Pendant plus d'un siècle, la doctrine française a débattu de sa place dans notre système de sources et tenté d'expliquer ce passage de la décision à la règle. Comment comprendre qu'une décision liant deux justiciables puisse participer à la formation du droit ? Le mystère de la jurisprudence a nourri le dialogue de la doctrine : Gény, Esmein, Waline, Maury, Carbonnier, Hébraud…, les plus grands esprits ont débattu de l'intrusion de la jurisprudence dans les modes d'élaboration du droit. Pendant ce temps, son poids ne cessait d'ailleurs de s'accroître à mesure, pourrait-on penser, que la loi voyait le sien diminuer. C'est un truisme de dire que le légalisme d'hier s'est érodé tandis que la nomophilie passait de mode. Le bouleversement des sources du droit a nettement entamé la confiance placée dans la loi, cette source censée être supérieure à toute autre. Mais ce n'est pas dire pour autant, on y reviendra, que la jurisprudence a su conquérir les esprits.

Au sein de cette évolution, 1958 ne constitue pas une date charnière.

---

2. Robespierre, Séance du 18 novembre 1970, Archives parlementaires, 1re série, t. XX, p. 516. La suite est fameuse : « Dans un État qui a une Constitution, une législation, la jurisprudence des tribunaux n'est autre chose que la loi : alors il y a toujours identité de jurisprudence. »

Le changement de Constitution n'apparaît pas avoir ouvert une ère nouvelle ou marqué une quelconque rupture dans l'histoire des relations entre la loi et la jurisprudence. Comment, dès lors, l'anniversaire du demi-siècle pourrait-il mériter les bougies ? Pourtant, durant ces cinq décennies, loi et jurisprudence ont totalement changé de visage. La Ve République les a vues se métamorphoser. Les deux sources cardinales ont été prises dans l'emballement de notre droit contemporain, qui a vu advenir les sources européennes du droit, décliner le droit légiféré, se développer le droit constitutionnel, se multiplier les autorités administratives indépendantes et la réglementation qu'elles sécrètent, se propager la codification à droit constant, se développer les ordonnances… Depuis un demi-siècle, les bouleversements des sources du droit ont été aussi importants que ceux qui ont affecté le fond du droit. Les rapports de la loi et de la jurisprudence s'en sont trouvés nécessairement transformés, profondément même.

À ce titre, leurs relations se sont tant modifiées qu'elles laissent dorénavant percevoir l'avènement d'une ère nouvelle dans notre système juridique. Parmi les nombreux facteurs de cette évolution, le texte constitutionnel n'est pas resté étranger à ces bouleversements. L'avènement et l'essor du contrôle de constitutionnalité confèrent en effet à la Constitution une place nouvelle dans les relations de la loi et de la jurisprudence.

L'évolution des relations entre la loi et la jurisprudence sous la Ve République

Si l'on considère que l'histoire moderne des rapports entre loi et jurisprudence s'ouvre avec le code civil, on la fera donc débuter par la soumission de la seconde à la première. On sait ici l'importance de l'héritage révolutionnaire et la défiance à l'égard du juge qu'il léguera au XIXe siècle. Nul besoin d'y insister. L'article 5 du code civil s'en fera le messager, censé empêcher la jurisprudence de se prendre pour la loi et permettre que soit inscrite dans le code fétiche la subordination statutaire du juge. Dans les rapports de la loi et de la jurisprudence, celle-ci est alors dans une position de domination, sinon d'étouffement. La procédure du référé législatif le manifesta de la façon la plus tranchée, qui vint priver les tribunaux du pouvoir d'interpréter la loi et d'en être ainsi les traducteurs naturels. La subordination pouvait-elle s'exprimer plus nettement que dans cette

nécessité faite aux juges d'en référer au législateur pour déterminer la signification de la loi ?

C'est précisément la conquête du pouvoir d'interprétation qui permettra le passage au deuxième âge de la jurisprudence[3]. La disparition du référé législatif et l'abandon du fétichisme de la loi écrite jetteront les bases d'une nouvelle ère. Les nécessités économiques et sociales feront le reste. C'est ainsi le XIXe siècle finissant qui voit naître la jurisprudence dans sa version moderne. Les insuffisances du code civil, le rôle de la révolution industrielle, l'essor d'une approche sociale du droit, le renouveau de la théorie de l'interprétation auront ainsi contribué à faire advenir la jurisprudence. La conjonction de tous ces facteurs est trop connue pour mériter d'y insister.

Aussi, quand la Ve République voit le jour, la jurisprudence a déjà

opéré sa mue. Gény est passé par là, auquel on prêtera sans doute bien plus qu'il n'accordait lui-même au pouvoir du juge. Divers grands arrêts ont permis à la jurisprudence d'acquérir ses lettres de noblesse. *Jand'heur* aura montré, mieux que tout autre, comment un *corpus* juridique peut trouver son enracinement dans une décision de justice[4] ; c'est le pouvoir normatif de la jurisprudence dans sa pureté : d'une phrase de transition égarée dans le code civil naît tout le droit de la responsabilité du fait des choses. Comme le relève Carbonnier, « le régime de 1958 a trouvé la jurisprudence à l'étiage déjà considérable où elle était parvenue, avec un statut généralement reconnu de véritable source du droit. Dans les années qui ont suivi, la montée du phénomène s'est continûment amplifiée[5] ». La Ve République sera ainsi à son tour jalonnée de ces grands arrêts que Capitant avait souhaité mettre en lumière, parce qu'ils sont le droit en mouvement. *Blieck* à lui seul suffirait à montrer la continuité dans la création prétorienne, exploitant à son tour le même membre de phrase que *Jand'heur*. De rien ou de si peu, le juge fait le droit. Sous cet aspect, rien ne change sous la Ve. Mais sous cet aspect seulement.

Car, au troisième temps, la jurisprudence contrôle la loi. Il n'a pas suffi au juge d'en être l'interprète triomphant, de s'être autorisé à suppléer ses lacunes ou à la compléter. Il en contrôle désormais la vali-

---

3. Voir Philippe Rémy, « La part faite au juge », *Pouvoirs*, n° 107, p. 22 *sq*. L'auteur retrace les étapes de l'histoire de la jurisprudence.

4. « Le plus grand des très grands arrêts », avance Jean Carbonnier, *Introduction au droit*, PUF, « Thémis », 2002.

5. Jean Carbonnier, *Droit et Passion du droit sous la Ve République*, Flammarion, 1996, p. 58.

dité. Le juge se saisit de textes supra-législatifs pour faire la leçon à la loi. Le mouvement, cette fois, apparaît sous la Ve République. Les droits fondamentaux offrent ainsi une arme nouvelle, sans équivalent puisque le juge se voit autorisé à « écarter » la loi. Le voici habilité à donner une leçon de démocratie au législateur. Cette nouvelle étape constitue un changement considérable, dont on n'a sans doute pas encore montré toutes les implications. Elle met la loi en situation de sujétion. Plus encore, cette même loi devient source de suspicion, puisqu'il faut comprendre qu'elle pourrait bien être attentatoire aux droits et libertés. Elle n'était déjà plus l'alpha et l'oméga du droit positif depuis longtemps ; la voilà parfois contraire au droit positif lui-même, puisqu'elle doit céder devant des droits plus forts qu'elle. Le juge, dans cette affaire, devient « gardien » des droits et libertés. Changement d'office.

Le juge ne s'en contentera pas pour imposer des droits substantiels à la loi. Il y puisera aussi de quoi défendre la jurisprudence elle-même contre les interventions du législateur. Alors que l'on considérait classiquement que la loi peut toujours défaire la jurisprudence – rendre « caduque la règle jurisprudentielle contraire », disait Waline[6] –, voici que l'ordre des choses s'inverse. Le contrôle des lois de validation ouvre ainsi sur un changement de hiérarchie. Jusqu'alors en effet, la loi de validation marquait la réaction du législateur face à la jurisprudence et donc son aptitude à en résorber les méfaits. Son contrôle signera, en sens inverse, la réplique de la jurisprudence. Pour faire prévaloir la sécurité juridique, le juge peut alors restreindre l'imperium de la loi, en s'arrogeant le droit de déterminer, en dernier ressort, qui de la jurisprudence ou de la loi doit prévaloir. Plus encore, le juge, qui n'entend pas laisser à la loi le dernier mot, prétend même déterminer si elle sert ou non l'intérêt général. En contrôlant les « motifs impérieux d'intérêt général », il inspecte la loi, jusques et y compris dans ses fondements démocratiques[7].

Au reste, que le législateur ne tente pas de biaiser la jurisprudence en recourant à la loi interprétative : la Cour de cassation a montré qu'elle n'entendait pas être prisonnière de la qualification donnée. Toute l'évolution des rapports entre la loi et la jurisprudence s'exprime dans cette décision du 23 janvier 2004 de l'assemblée plénière :

6. Marcel Waline, « Le pouvoir normatif de la jurisprudence », in *Études en l'honneur de G. Scelle*, II, p. 612 *sq.*, spéc. n° 22, p. 629.

7. Ass. plén., 24 janvier 2003, *Bull. civ.*, ass. plén., n° 2 et n° 3 ; *D*, 2003, 1648, note S. Paricard-Pioux.

« Si le législateur peut adopter, en matière civile, des dispositions rétroactives, le principe de prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice afin d'influer sur le dénouement judiciaire des litiges ; que cette règle générale s'applique quelle que soit la qualification formelle donnée à la loi et même lorsque l'État n'est pas partie au procès ;

Attendu qu'il ne résulte ni des termes de la loi ni des travaux parlementaires que le législateur ait entendu répondre à un impérieux motif d'intérêt général pour corriger l'interprétation juridictionnelle de l'article L. 145-38 du code de commerce et donner à cette loi nouvelle
92 une portée rétroactive dans le but d'influer sur le dénouement des litiges en cours ; que dès lors, la cour d'appel, peu important qu'elle ait qualifié la loi nouvelle d'interprétative, a décidé à bon droit d'en écarter l'application ; que par ces motifs substitués à ceux de la décision attaquée, l'arrêt se trouve justifié…[8]. »

La rétroactivité est ainsi devenue l'occasion d'une lutte entre la loi et la jurisprudence. C'est d'ailleurs cette même question que l'on retrouve dans une quatrième étape.

Au quatrième temps, la jurisprudence se veut loi. Elle n'est pas seulement normative ; elle reconnaît qu'elle l'est. D'où une approche bien davantage politique, consistant à tirer les conséquences de ce statut assumé de source du droit. C'est l'âge adulte d'une jurisprudence qui revendique alors son aptitude à être norme pour en tirer les conséquences. Diverses illustrations, apparemment différentes, marquent une inspiration commune dans le sens de cette profonde mutation. Mais elles témoignent aussi du fait que la jurisprudence, dans ce mouvement, subit le décalage notable entre le rôle qu'elle revendique et son statut. Et de cet écart entre le rôle et le statut de la jurisprudence naît le trouble du système juridique. La Ve République a sans nul doute accouché d'une nouvelle jurisprudence, différente de celle qu'abritaient les temps antérieurs. Mais celle-ci produit de la norme sans en avoir les moyens ni les procédures. Elle sécrète du droit dans un système juridique qui subit une crise de la normativité, entre droit régulé et droit supranational.

L'avènement d'une modulation dans le temps des revirements de jurisprudence est sans doute le signe le plus net de l'institutionnali-

8. Ass. plén., 23 janvier 2004, *Bull. civ.*, ass. plén., n° 2.

sation de la jurisprudence comme source déclarée. Du côté de l'ordre judiciaire, on sait que l'assemblée plénière de la Cour de cassation a ainsi admis qu'une cour d'appel avait à tort écarté un moyen de prescription tout en jugeant concomitamment que « la censure de sa décision n'est pas encourue de ce chef, dès lors que l'application immédiate de cette règle de prescription dans l'instance en cours aboutirait à priver la victime d'un procès équitable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en lui interdisant l'accès au juge[9] ». La solution entend ainsi reporter l'application dans le temps d'une règle que la Cour de cassation a elle-même imposée. Elle regarde, en miroir, l'évolution que promeut, à son tour, la jurisprudence du Conseil d'État.

La mutation est fondamentale. Jusqu'à présent, la Cour de cassation récusait son propre pouvoir créateur préférant, en quelque sorte, avancer masquée. Ainsi, lorsqu'il lui était demandé de faire prévaloir la sécurité juridique en limitant dans le temps ses décisions de revirement, elle s'y refusait en des termes contribuant à entretenir la fiction contraire. D'où cette formule bien connue selon laquelle « la sécurité juridique ne saurait consacrer un droit acquis à une jurisprudence figée, l'évolution de la jurisprudence relevant de l'office du juge dans l'application du droit[10] ». En prétextant que ses décisions n'avaient qu'un caractère déclaratif, la Cour de cassation niait son propre rôle, démarche d'humilité bien comprise. Pour vivre heureux… Cette fois, la Cour de cassation lève le voile : l'institutionnalisation d'un droit transitoire des revirements de jurisprudence marque la reconnaissance par la jurisprudence de sa propre existence. Elle reconnaît le pouvoir créateur de la jurisprudence, à l'égal de la loi.

Mais la Cour de cassation n'est pas le Parlement et ne dispose pas de travaux effectués dans des commissions spécialisées. Elle ne connaît pas le débat public qui précède la prise de décision et permet d'évaluer les solutions. L'obstacle ne saurait être négligé. Si elle prétend créer la règle, la Cour ne devrait-elle pas suivre une procédure propre non plus au jugement mais à la loi ? Dans cette perspective, la procéduralisation des choix jurisprudentiels, qui permettent de faire du droit jurispru-

9. Ass. plén., 21 décembre 2006, *Bull. ass. plén.*, n° 15.

10. Parmi d'autres, voir Civ. 1re, 21 mars 2000, *Bull. civ.*, I, n° 97 ; *D*, 2000, 593, note Ch. Atias ; *RTDCiv.*, 2000, 666, obs. N. M. ; Civ. 3e, 2 octobre 2002, *Bull. civ.*, II, n° 200 ; *D*, 2003, 513.

dentiel un droit délibéré, pourrait sembler indispensable. D'où la tentation d'ouvrir le prétoire pour permettre aux intérêts en cause dans les décisions de principe de s'exprimer. Et voilà que se développe le recours à l'*amicus curiae*, que l'on justifie par la nécessité d'obtenir un éclairage sur des domaines qui débordent le juridique[11].

Dans cette dernière étape, la jurisprudence tente ainsi de s'inventer les instruments de son institutionnalisation. Se prétendant source, elle doit en avoir les attributs et les moyens. Cette aspiration à changer de visage se manifeste encore par l'essor des avis, aussi bien ceux de la procédure officielle issue du décret du 15 mai 1991 que les avis informels que le Service de documentation et d'études de la Cour de cassation s'est arrogé le pouvoir de délivrer, pour régler les difficultés soulevées par certains textes nouveaux[12]. En cherchant ainsi

à s'exprimer sans attendre qu'un pourvoi ne l'ait saisie, la Cour de cassation entend ne pas être tributaire du temps de formation de la jurisprudence. Le besoin est bien concret : les opérateurs économiques réclament non pas un droit mûri mais des solutions auxquelles croire pour adapter leurs comportements. Le rythme de la vie économique n'est pas celui de la jurisprudence. La procédure des avis fait écho au propos tenu, il y a plus de trente ans, par le Premier président Bellet : « Les hommes d'aujourd'hui, submergés de textes et menacés de responsabilités de toutes sortes, ont besoin de savoir à l'avance la signification des lois… et ils sont gravement victimes de nos traditions procédurales qui les contraignent à attendre une contestation précise pour être enfin fixés sur leurs droits et leurs devoirs[13]. »

Suivant ce processus et contribuant à son enrichissement, l'activité doctrinale s'est nettement concentrée sur la jurisprudence. Cela fait bien longtemps que l'on n'enseigne plus le code civil ; désormais, on diffuse la jurisprudence. Les commentaires d'arrêts ont pris le relais des chroniques de législation. Les revues se nourrissent à satiété de décisions de justice. Un même arrêt peut être l'objet de dix, quinze,

---

11. Pierre Sargos, rapport sur Ass. plén., 29 juin 2001, *Bull. ass. plén.*, 2001, n° 8, p. 19.

12. Le Service de documentation et d'études de la Cour de cassation a eu recours à cette procédure informelle pour régler diverses difficultés soulevées par l'application de la loi de sauvegarde des entreprises et par celle du décret 2005-1678 du 28 décembre 2005 relatif à la procédure civile, à certaines procédures d'exécution et à la procédure de changement de nom.

13. Pierre Bellet, « Justice civile et désaffection des justiciables », in *Projet*, n° 65, mai 1972, p. 590 *sq.*, spéc. p. 596, cité par Bruno Oppetit, « Les réponses ministérielles aux questions écrites des parlementaires et l'interprétation des lois », *D*, 1974, chron. p. 107, reproduit in *Droit et Modernité*, PUF, 1998, p. 137 *sq.*, spéc. p. 149.

vingt commentaires ; les auteurs se jettent sur la jurisprudence avec avidité, jusqu'à « réserver » les décisions auprès des revues. Lesquelles, en se multipliant, viennent nourrir un phénomène qui nous conduit à l'asphyxie. La masse jurisprudentielle absorbe les hiérarchies. Tout est important mais rien ne compte. La publication systématique des arrêts de la Cour de cassation contribue à cette submersion.

Pour autant, les esprits ne sont sans doute pas prêts à laisser la jurisprudence se prétendre ainsi source pour être différemment régulée. La question même de savoir si la jurisprudence est ou non source de droit continue encore à diviser les esprits, dressant un pont entre la fin du XVIIIe siècle et le début du XXIe, comme si nous vivions toujours sous l'ère révolutionnaire. Entre le début des années 1960 et la dernière édition de son Introduction en 2002, le doyen Carbonnier ne variera pas : « la jurisprudence n'est pas une source du droit civil ». Les arguments avancés pour récuser cette prétention à la normativité semblent comme invariables : « On aura beau, dans une jurisprudence, entasser les jugements couche sur couche, on n'aura jamais que des solutions particulières, sans rayonnement au-dehors, des accommodements, des arrangements de conflits individuels[14]. » Certains, nostalgiques du temps de Robespierre, continuent d'affirmer que la jurisprudence « n'est pas, et ne peut pas être par elle-même une source du droit », préférant fermer les yeux que de vivre leur droit et leur époque.

Philippe Malaurie, avec grande subtilité, pourra ainsi écrire que « la jurisprudence est donc une source de droit, tout en ne l'étant pas, bien qu'elle le soit. Tout cela n'est pas très clair. On ne sait plus si la source est autre que le ruisseau, le rayon autre que le foyer ; il n'y a plus de sources supérieures ni de sources inférieures[15] ». Mais il y a bien des sources supérieures, et la première d'entre elles, on va le voir, a nettement contribué à l'évolution des rapports de la loi et de la jurisprudence.

L'influence de la Constitution de 1958 sur les relations de la loi et de la jurisprudence

Dans les rapports entre loi et jurisprudence, la Constitution joue classiquement un rôle essentiel, puisqu'il lui revient d'imposer leurs fron-

14. Jean Carbonnier, *op. cit*. La phrase est inchangée entre 1962 et 2002.

15. Philippe Malaurie, *La Jurisprudence parmi les sources du droit*, Defrénois, 2006, art. 38352, spéc. p. 479.

tières respectives. C'est évidemment elle, nul ne l'ignore, qui garantit la séparation des pouvoirs sur laquelle repose la répartition des prérogatives entre le législateur, d'un côté, et le juge, de l'autre.

L'article 5 du code civil, au demeurant, est-il autre chose qu'un texte constitutionnel égaré dans la loi civile[16] ? C'est d'ailleurs la Constitution que l'on invoque pour récuser le statut de source du droit à la jurisprudence : « Si l'on considère le *jugement*, cellule élémentaire de la jurisprudence, écrit Carbonnier, on constate qu'il est enfermé dans un *statut constitutionnel destiné à l'empêcher de devenir règle de droit*. Tel est l'objet direct de l'article 5 du code civil, qui interdit formellement au juge de rendre, comme le faisaient les Parlements de l'Ancien Régime, des *arrêts* de règlement : c'est un corollaire du principe de la séparation des pouvoirs[17]. »

De la Constitution, le statut des juges est également, historiquement, souvent tributaire. Son ancrage constitutionnel dessine en creux, sous l'angle du pouvoir de juger, la place allouée à la jurisprudence. L'élection à temps des juges que la Constituante imposait marquait ainsi le refus de la jurisprudence. Quand le pouvoir de juger est constitutionnellement dépendant, la jurisprudence est empêchée. Ainsi, la Constituante cantonna les juges dans un pouvoir de juger étroitement borné : « les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, ni entreprendre sur les fonctions administratives, ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonction ».

La Constitution de 1958 fut évidemment attentive à la séparation des pouvoirs. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 l'imposa ainsi à la Constitution à venir[18]. Le texte constitutionnel, nul ne l'ignore, se contentera toutefois d'assurer l'indépendance d'une « autorité judiciaire », placée sous la garantie personnelle du président de la République. Point de pouvoir judiciaire, ainsi que le Conseil d'État le souhaita[19]. Sans doute faut-il souligner le rôle alors conféré au Conseil

---

16. Un « accident de l'histoire juridictionnelle française », soulignera B. Beignier, « Les arrêts de règlement », *Pouvoirs*, n° 9, 1989, p. 45, spéc. p. 48. L'auteur rappelle d'ailleurs que la Commission appelée à réformer le code civil après-guerre proposa de ne pas reprendre dans le code la prohibition des arrêts de règlement pour la transporter dans la Constitution (voir *Avant-projet de code civil*, Sirey, 1re partie, Rapport préliminaire, p. 25).

17. Jean Carbonnier, *Droit civil*, 4e éd., n° 32.

18. Paul Gaudemet, « La séparation des pouvoirs. Mythe et réalité », *D*, 1961, chron. 121, spéc. p. 122.

19. C'est à lui que l'on doit l'intitulé « De l'autorité judiciaire » qui sera retenu : voir Gilbert Mangin, « Titre VIII. De l'autorité judiciaire. Analyses et commentaires sous la direction de

supérieur de la magistrature, dont on assura qu'il était devenu le symbole de l'indépendance de la magistrature[20].

Voilà pour le texte fondateur. Mais en un demi-siècle, les choses ont là encore considérablement changé. Des vicissitudes de l'article 64 de la Constitution au rôle finalement joué par le droit constitutionnel, la distance est considérable. À ce titre, il n'est sans doute pas nécessaire de retracer ici le phénomène de constitutionnalisation du droit, qui a conduit au changement de nature du droit constitutionnel mis en lumière par l'école néo-constitutionnaliste et son chef de file, Louis Favoreu. Mais il faut montrer combien cet essor du droit constitutionnel et l'extension du bloc de constitutionnalité ont pu influer sur les relations entre la loi et la jurisprudence. L'évolution n'est toutefois pas achevée. Sous cet aspect, le cinquantième anniversaire appelle la réforme.

Il n'est pas douteux, en premier lieu, que le Conseil constitutionnel est devenu un acteur essentiel des relations entre la jurisprudence et la loi. Les décisions du Conseil ont contribué à renforcer la place de la jurisprudence ordinaire et, surtout, nourri le déclin de la loi. Dans la relation entre la loi et la jurisprudence, le Conseil constitutionnel a en effet pesé en faveur de la seconde, à l'encontre de la première. On pourrait le montrer en s'attachant aux décisions qui, à partir des années 1980, ont statué sur le fondement de la séparation des pouvoirs. Le Conseil constitutionnel a précisément eu à défendre l'interventionnisme croissant de la loi, face à l'autorité judiciaire[21]. La protection contre les lois de validation, que l'on a évoquée précédemment, y a trouvé un fondement constitutionnel. S'il apparaît que le Conseil a été

F. Luchaire et G. Conac », *La Constitution de la République française*, Economica, 1979, t. II, p. 767.

20. Pierre Hébraud, *Justice 59, 1. L'autorité judiciaire*, *D*, 1959, chron. p. 77, spéc. p. 78.

21. À partir d'une décision 80-119 DC du 22 juillet 1980, *JCP*, II, 19603, note Nguyen Quoc Vinh : « Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le gouvernement ; qu'ainsi il n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence. Mais considérant que ces principes de valeur constitutionnelle ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d'appliquer ; qu'ainsi le fait que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel intervient dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution… »

plus tolérant que la Cour européenne des droits de l'homme sur les mêmes questions, il reste qu'à partir de là, la séparation des pouvoirs, invoquée jusqu'alors le plus souvent pour empêcher le juge d'empiéter sur le pouvoir législatif, montrait une autre face, sa face négative, consistant à freiner les initiatives législatives.

Au-delà, le contrôle de constitutionnalité pèse sur la légitimité même de la loi, devenue discutable puisque discutée. Le développement d'un contrôle de constitutionnalité des lois entraîne nécessairement une forme de mise en doute de la production législative. L'atteinte est directement consommée lorsque le contrôle porte sur la qualité même de la loi. Le Conseil constitutionnel a ainsi sanctionné des dispositions législatives « en raison de leur complexité excessive », affirmant que « l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et "la garantie des droits" requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée »[22]. La consécration de l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, l'impulsion donnée à la codification à droit constant, le quitus donné pour le recours aux ordonnances sous couvert de simplification du droit sont ainsi autant d'éléments qui participent de cette mise à l'écart de la loi comme instrument d'édiction du droit. Il faut comprendre que la loi devient explicitement un risque d'insécurité juridique. C'est le temps du discrédit de la loi. Il faudrait être historien pour déterminer s'il y a déjà eu, dans notre droit, autant d'articles, d'études, de rapports, ayant pour objet de dénoncer l'instabilité législative, les malfaçons de la loi, son insécurité. La loi est devenue l'un des maux majeurs de notre droit. La jurisprudence, par effet retour, y puise son droit d'intervention.

Mais du côté du juge, précisément, qu'advient-il de cet essor du droit constitutionnel ? L'évolution n'est à l'évidence pas aboutie. Le juge administratif comme le juge judiciaire continuent à s'affirmer incompétents, depuis plus d'un siècle et demi, pour examiner la conformité d'une loi à la Constitution. Revoilà le principe de séparation des pouvoirs, puisqu'il est au fondement même de cette incompétence : le juge qui déclarerait la loi inconstitutionnelle serait considéré comme empiétant de façon illégitime sur l'exercice du pouvoir législatif.

22. Déc. 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

La solution est toutefois bien singulière. Si les juridictions judiciaires et administratives refusent toujours de faire prévaloir la norme constitutionnelle sur une disposition législative qui lui serait contraire, une même réserve n'est plus de mise dès lors qu'elles appliquent une convention internationale. La Convention européenne, dont les droits qu'elle consacre sont bien souvent les mêmes que ceux protégés au niveau constitutionnel dans l'ordre interne, prévaut à l'encontre d'une loi qui lui serait contraire. À ce titre, un ancien premier avocat général à la Cour de cassation a montré comment, sous couvert de contrôle de conventionnalité, la Haute Juridiction procédait souvent, en réalité, à un contrôle de constitutionnalité honteux, puisque déguisé[23]. La solution est d'autant moins justifiée qu'elle revient, comme par transitivité, à prêter davantage d'effet au texte international qu'à la Constitution elle-même. L'incohérence structurelle que nourrit un système juridique qui, d'une part, fait prévaloir la norme constitutionnelle contre les lois qui sont aléatoirement déférées au Conseil constitutionnel et, d'autre part, empêche la même norme constitutionnelle de rayonner contre une autre loi n'est guère satisfaisante. Elle appelle sans doute la réforme, envisagée à diverses reprises ces dernières années, en vue d'une ouverture du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* (voir l'article de Marc Guillaume dans ce numéro). Et, ce faisant, une évolution supplémentaire des relations de la loi et de la jurisprudence.

23. Michel Jeol, « Les techniques de substitution », in *La Cour de cassation et la Constitution de la République*, PUAM, 1995, p. 69, spéc. p. 71 *sq*.

RÉSUMÉ

L'étude des rapports de la loi et de la jurisprudence constitue assurément l'un des thèmes favoris de la doctrine française. Ouverte aux publicistes autant qu'aux privatistes, aux théoriciens du droit comme aux praticiens, la réflexion sur leurs relations s'offre comme un objet inépuisable. 1958 ne constitue pas une date charnière dans les relations de la loi et de la jurisprudence. Toutefois, en cinquante ans, leurs rapports se sont profondément bouleversés. Le déclin de la loi et les mutations de la jurisprudence ont entraîné un bouleversement de leurs relations et ouvrent sur une nouvelle ère dans notre système juridique. Dans cette même période, l'avènement et l'essor du contrôle de constitutionnalité ont conféré à la Constitution un rôle nouveau. Dans ce contexte de constitutionnalisation du droit, elle est devenue un acteur des relations de la loi et de la jurisprudence.

Géraldine Muhlmann
et Claire Zalc

LA LAÏCITÉ, DE LA IIIe À LA Ve RÉPUBLIQUE

La laïcité signifie un état civil neutre du point de vue religieux, administré par un pouvoir politique séparé de toute Église et ne prônant aucun principe religieux. Elle suppose de contenir autant les velléités politiques de se lier avec les autorités religieuses que les velléités religieuses de se mêler de politique.

En France, la laïcité s'est construite dans une combativité et une méfiance à l'égard de l'Église, notamment catholique, qui conduisent à regarder les situations anglo-saxonnes comme des paradoxes, voire des contradictions. Mais du point de vue anglo-saxon, c'est la France laïque qui connaît des paradoxes, amenée à beaucoup « se mêler » de religion, finalement, par sa combativité même. Dans ces pays, on ne perçoit pas comme un danger pour la neutralité religieuse le fait de reconnaître l'importance de certains textes religieux : c'est ainsi que le président américain prête serment sur la Bible. On ne saurait considérer pour autant que le pouvoir politique américain n'est pas laïque. De même, la possibilité pour certains agents anglais, représentants de la puissance publique, de porter des signes religieux ne signifie pas que le Royaume-Uni n'est pas un État laïque. La notion d'État religieusement neutre prévaut dans ces pays aussi ; elle est simplement considérée comme n'étant pas inquiétée par la présence de signes religieux dans certains lieux d'exercice du pouvoir civil.

Les difficultés conceptuelles et pratiques de l'idée de laïcité tiennent à l'acception qu'il faut donner à cette « neutralité » religieuse du pouvoir politique. Celle-ci est le fruit d'une histoire plus ou moins mouvementée à l'égard des pouvoirs religieux, histoire nationale dont il reste des traces.

La laïcité, une spécificité française ?

La plupart des démocraties occidentales sont laïques, en réalité ; la plupart ont un État religieusement neutre, séparé du religieux. En ce sens, elles sont « libérales », c'est-à-dire préservent un espace pour la liberté de culte et la liberté de conscience dans lequel l'État n'intervient pas. La laïcité est en effet une double protection, à l'égard des deux parties « séparées ». Dans l'Union européenne, le libéralisme religieux est consacré par l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En même temps, la plupart de ces démocraties laïques conçoivent des limites à ce libéralisme puisque, même si le curseur n'est pas partout au même endroit, elles envisagent des possibilités d'intervenir si cette liberté religieuse mettait trop en péril l'ordre public.

Ce qui diffère de l'une à l'autre, cependant, c'est l'attention portée à ce qui doit *le plus être protégé*, c'est-à-dire, en fait, ce qui est considéré comme étant *le plus menacé* : la liberté religieuse à l'anglo-saxonne n'apprécie pas de se faire arrêter à l'entrée de certains espaces, comme l'école ; la laïcité à la française, elle, craint que si l'on n'arrête pas ainsi, parfois, la liberté religieuse, celle-ci tourne à la domination, périlleuse pour la neutralité étatique. Le libéralisme religieux anglo-saxon protège surtout les individus contre l'État, le français veut protéger *aussi* l'État, parce qu'il est plus enclin à repérer derrière la liberté individuelle de culte et de pensée la possibilité d'une organisation religieuse politiquement revendicative, voire déstabilisatrice. Cela, bien entendu, apparaît comme « moins libéral ». Mais le problème est sans doute plus compliqué que ne le suggère cette appréciation « quantitativiste ». La tension entre une acception libérale et une acception combative est constitutive de l'histoire française de la laïcité.

Débuts et fin de l'histoire

Cette histoire ne commence pas avec la loi de 1905. Dès la Révolution, on observe à la fois une tentative de contrôle, méfiante, de l'Église – à travers la Constitution civile du clergé et l'obligation pour les ecclésiastiques de prêter serment à la République – et une démarche de libéralisation des cultes (article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Constitution de 1791 qui garantit pour chaque citoyen la liberté d'« exercer le culte auquel il est attaché »).

Sous Napoléon, c'est à nouveau une double logique qui prévaut : avec le Concordat, la mainmise autoritaire sur l'Église de France (à laquelle on accorde, en contrepartie, le droit d'enseigner dans le primaire) et, avec la pluralité des « cultes reconnus », une protection plus concrète de la liberté religieuse, donc une touche libérale, même si l'encadrement étatique demeure net. La Révolution et l'Empire peuvent être considérés comme un « premier seuil de laïcisation »[1].

Mais l'histoire républicaine des processus de laïcisation ne s'arrête pas non plus à 1905. Même si, désormais, la laïcité est consacrée comme la séparation entre l'État et la religion, cette séparation autorise certaines dispositions législatives qui, du point de vue d'un partisan d'une neutralité libérale stricte, ont encore un caractère « interventionniste » à l'égard des cultes. Ainsi la loi du 15 mars 2004 qui interdit dans les écoles, les collèges et les lycées publics « les signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse » peut-elle donner l'impression, à des tenants d'autres conceptions de la séparation, que l'État intervient dans les manières de pratiquer et de croire, puisqu'il exige de changer certaines pratiques selon les lieux où l'on se trouve. Du point de vue de beaucoup de « laïques » français, au contraire, cette intervention signe une séparation plus nette qui fait défaut à d'autres démocraties. Comment faire face aux nouveaux enjeux posés par la transformation des attitudes face au religieux depuis un siècle ? Déchristianisation galopante, désaffection des Églises, retour d'un religieux parfois moins encadré changent aussi la donne.

La laïcité à la française se construit en deux volets : un volet libéral et un volet combatif. La question posée, depuis la IIIe République, est celle des manières de les articuler. C'est l'articulation complexe des deux, le risque des frictions, des contradictions, mais aussi le pari de leur complémentarité qui font la spécificité française. La Ve République a-t-elle réalisé cette articulation ?

Laïcité libérale et laïcité combative : le double legs de la IIIe République

La loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 correspondait à un nouveau pacte laïque beaucoup plus libéral que les étapes antérieures du processus de laïcisation en France. C'est ce qui rend d'ailleurs étranges les actuelles interrogations à son sujet, qui souhaitent faire

1. Jean Baubérot, *Histoire de la laïcité française*, Paris, PUF, 2000 ; nouv. éd., 2007.

valoir, éventuellement en réformant cette loi, une vision plus « positive » de la laïcité, c'est-à-dire plus respectueuse des croyances (ou, pour parler dans la langue propre aux affrontements du XIXe siècle, moins « athéiste »). Nous reviendrons sur ce souhait d'une « laïcité positive », exprimé tout particulièrement par Nicolas Sarkozy, même s'il semble avoir renoncé, depuis la campagne de 2007, à réformer la loi de 1905. Commençons par remarquer que celle-ci apparaissait déjà fort « positive », à l'époque, dans son rapport aux croyances. Elle constitue l'héritage le plus libéral et le moins combatif légué par la IIIe République. « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public » (art. 1). « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » (art. 2). Ce retrait est une liberté donnée, une non-immixtion dans les affaires religieuses. En 1905, ce projet de loi est soutenu par les plus modérés des républicains laïques (Buisson, Briand), qui ont souvent été choqués par le bras de fer contre les congrégations dans les années précédentes.

En effet, si tout au long du XIXe siècle, un cléricalisme continuait de refuser le premier seuil de laïcisation, en construction depuis la Révolution française mais véritablement constitué par les lois scolaires des années 1880, certaines radicalisations laïques sont aussi apparues, sous la IIIe République. La logique « combiste » fit ainsi passer la législation à l'égard des congrégations de l'autorisation d'enseigner sous condition (loi Waldeck-Rousseau de 1901) à l'interdiction pure et simple de « l'enseignement de tout ordre » en 1904. C'était une offensive nouvelle par rapport à l'héritage des débuts de la IIIe République. Mais elle s'inscrivait dans une continuité avec la logique non libérale révolutionnaire, cherchant le contrôle étatique sur le religieux, mais ne réussissant guère à créer avec lui une alliance solide, dont on trouve trace en France.

La Révolution française, montre Jean Baubérot, a échoué, à la différence de l'américaine, à ériger la première religion du pays en religion « nationale » (ou « religion civile » au sens de Rousseau). Cet échec conduit la République à dégager de l'emprise de l'Église certains espaces – à créer, par exemple, le mariage civil et à inventer divers cultes et « sacrements » auxquels elle pourvoyait seule (culte de l'Être suprême, nouveau calendrier)[2]. L'Empire a prolongé cette laïcisation de certains espaces et de certaines pratiques, devenus, si l'on ose dire,

2. *Ibid.*, p. 18-20.

républicainement « sacrés » : le droit familial (les catholiques obtiendront cependant le rétablissement de l'interdiction du divorce en 1816, puis la IIIe République légalisera le divorce en 1884), la médecine (laïcisation du personnel médico-social), l'enseignement secondaire et supérieur.

Le XIXe siècle a connu un long combat pour faire entrer, dans ces espaces sacrés de la laïcité républicaine, l'école primaire. La loi Guizot de 1833, la loi Falloux de 1850, puis le ministère de Victor Duruy de 1863 à 1869 n'ont jamais été que des compromis pour installer un contrôle étatique toujours plus fort sur l'enseignement primaire, qui demeurait exercé par des religieux. C'est la IIIe République qui mit fin à ce compromis. De même, elle mit fin à la libéralisation de l'enseignement supérieur qu'avait engagée la restauration catholique en 1875, puisqu'en 1880 la République rétablit le monopole de l'État dans l'attribution des grades.

Même si plusieurs troubles avaient eu lieu après les deux décrets de 1880 qui exigeaient des congrégations qu'elles fussent dissoutes ou enregistrées, troubles ayant conduit à la fermeture de 270 établissements, un certain équilibre avait néanmoins été trouvé dans cette première décennie de la IIIe République : d'un côté s'était mis en place un enseignement laïque, désormais aussi à l'école primaire ; de l'autre était préservée la possibilité d'un enseignement privé religieux. Ferdinand Buisson avait souligné que la loi sur l'école primaire laïque ne devait en aucun cas être une « loi de combat » et il s'était opposé, notamment, à l'interdiction précipitée des crucifix dans les écoles pour ne pas heurter les familles. Quant à Jules Ferry, dans l'affaire mouvementée des manuels scolaires, dont certains avaient été condamnés par le Saint-Siège, il avait lui aussi exprimé une certaine modération. D'une façon générale, l'influence libérale était patente chez Ferry, il marquait de l'intérêt pour le modèle anglais des *non-sectarian schools*. À vrai dire, le laïcisme combiste n'a jamais triomphé du laïcisme plus libéral. La loi de séparation de 1905 exprimait un respect des croyances prenant à contre-pied l'esprit antireligieux. Si son application fut tumultueuse, il n'en reste pas moins que, dans son esprit et sa lettre, cette loi visait au contraire à calmer le jeu.

La IIIe République se caractérisait donc par le mélange d'une dimension combative et d'une dimension libérale. Mais également par de nombreuses contradictions : n'oublions pas de signaler ainsi les errements de la politique de la laïcité dans l'Empire colonial français : en Algérie, comme dans les autres colonies, il ne fut jamais question

de laïcité. On préféra même favoriser les chefs coutumiers et religieux et donner à l'appartenance religieuse un statut particulier, illustré tant par le décret Crémieux que le statut de l'indigénat. En outre, la République anticléricale à l'intérieur favorisa le développement des écoles catholiques dans les territoires colonisés afin qu'elles forment les élites locales.

Au-delà des échecs du projet de « laïcité intégrale », au-delà de la loi libérale de 1905, il est demeuré un terrain à propos duquel une vigilance laïque combative allait persister : la protection de l'espace scolaire contre les influences religieuses dont il s'était extirpé si difficilement. Pour longtemps, l'école est devenue, en France, le lieu des affrontements les plus forts à propos de la laïcité.

106 ***La focalisation française sur l'école : les grandes crises des IVe et Ve Républiques***

Après Vichy, où les congrégations furent à nouveau autorisées et où les écoles privées obtinrent un financement d'État, le Préambule de la Constitution de 1946 réaffirme à propos de l'enseignement les acquis de la IIIe République : « L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. » L'article 1 de la Constitution de la IVe République déclare : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale », phrase qui figure aussi dans l'article 1 de la Constitution de 1958. Néanmoins, sous la IVe et la Ve République, l'école, primaire et secondaire, apparaît comme un espace qu'il faut toujours protéger de velléités religieuses. C'est sur ce terrain que se jouent les grandes crises de la « laïcité ».

Les tensions concernent d'abord le problème du non-monopole de l'enseignement public. Toute la question est de savoir dans quelle mesure l'État, religieusement neutre et assurant un enseignement public laïque, peut et, selon certains, doit contribuer au financement des écoles privées, y compris religieuses. Toutes les parties ne partagent pas l'avis de l'abbé Lemire, député du Nord, qui en 1921 avait déclaré à l'Assemblée : « Quand on veut être libre, il faut savoir être pauvre[3] ! »

Le financement attribué aux écoles privées sous contrat avait déjà été autorisé par la loi Astier de 1919, dans une atmosphère encore marquée par l'Union sacrée. Par ailleurs, depuis 1850 la loi Falloux

3. Cité par Jean-François Chanet, « La loi du 15 mars 1850. Du comte de Falloux aux mécomptes de François Bayrou », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 87, juillet-septembre 2005, p. 21-39.

prévoyait dans son article 69 que « les établissements libres peuvent obtenir des communes, des départements ou de l'État, un local et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement ». De nouvelles mesures sont prises par les lois Marie et Barangé de septembre 1951 qui accordent, la première, aux élèves des écoles privées l'accès aux bourses d'État, et la seconde, à toutes les familles, quel que soit l'établissement de leur choix, une allocation trimestrielle de mille francs par enfant (versée *via* l'association des parents d'élèves pour les établissements privés et *via* le Conseil général pour les élèves du public). La loi Barangé est à l'origine d'une crise politique qui se soldera par la rupture définitive des socialistes et des républicains populaires (MRP). Huit ans plus tard, la loi Debré de 1959, qui autorise les subventions aux établissements privés si ceux-ci acceptent un nouveau type de contrat – dont les clauses comportent notamment des obligations de programme – sera là encore votée sans la gauche.

La Ve République, sur ce terrain de l'« école libre », connaît également une grande crise dans les années 1980, avec le projet de loi Savary (1984). La promesse du candidat François Mitterrand de créer un « grand service public de l'Éducation nationale », unifiant école privée et école publique, même s'il assurait que ce projet serait le produit « d'une négociation et non d'une décision unilatérale »[4] était à l'évidence une contre-attaque, après certaines avancées de la droite : la loi Germeur de 1977 avait augmenté les subventions qui leur étaient allouées ainsi que le pouvoir des chefs d'établissements du privé. En outre, les oppositions de l'épiscopat et des partisans de l'enseignement privé auguraient mal de la négociation. Le 20 mars 1984, le projet de loi Savary est approuvé en conseil des ministres. Il durcit les contrats devant régler l'enseignement privé, supprimant notamment la reconnaissance du « caractère propre » des établissements qui figurait dans la loi Debré et, le 22 mai 1984, le vote des amendements Laignel « laïques » déclenche le mouvement social. La manifestation du 24 juin, bénie par trois évêques, réunit plusieurs centaines de milliers de personnes. Le projet est finalement retiré, Alain Savary et Pierre Mauroy démissionnent pendant l'été.

Une certaine « revanche » est prise par les tenants d'une laïcité plus ferme dix ans plus tard, à l'occasion du projet de révision de l'article 69 de la loi Falloux, qui provoque une crise politique et institutionnelle.

4. « Lettre aux Français » du 1er mai 1981.

Le président de la République refuse en effet d'inscrire à l'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement, qu'il lui revient de convoquer, la proposition de loi déposée par le groupe UDF, conjointement avec le groupe RPR. François Bayrou, ministre de l'Éducation nationale, désigne une mission d'information sur les besoins de financement des établissements privés, présidée par le doyen Georges Vedel. Peu après la remise de son rapport, celui-ci s'indigne publiquement d'avoir été instrumentalisé par les tenants du vote immédiat de la loi, pour avoir déclaré que « plus de la moitié des établissements privés n'assurent pas correctement la sécurité des élèves[5] » : « Je regrette, dit le doyen Vedel, que l'on n'ait pas saisi l'occasion de repenser l'ensemble du problème[6]. » Les manifestations « laïques » se multiplient alors même que, le 13 janvier 1994, le Conseil constitutionnel censure la loi proposée en l'état. Le ministre de l'Éducation en prend acte et renonce à déposer un nouveau projet de révision.

Sans surprise, le dernier épisode important de la Ve République qui a mis en jeu la laïcité a porté, là encore, sur l'école ; c'est le débat public qui débouche sur le vote de la loi du 15 mars 2004 interdisant dans les collèges et lycées publics « le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse[7] ». Cette loi, dans la continuité des lois laïques sur l'école, correspond néanmoins à une certaine radicalisation, un besoin de souligner la neutralité religieuse de l'espace scolaire y compris en tant qu'espace d'*apparence*, de signes. Il doit être « visuellement neutre » – alors que, rappelons-le, pour Jules Ferry et Ferdinand Buisson la laïcité n'impliquait pas la disparition systématique et immédiate de signes comme les crucifix. En outre, cette loi confirme plus que jamais l'exception française de l'espace scolaire, puisque les signes religieux ne sont guère interdits dans les autres lieux publics. En 1910, les laïques les plus fermes ont échoué à faire interdire le port de la soutane et ce point ne fut jamais remis en cause. Les seules personnes interdites de port de signes religieux étaient jusqu'ici les fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales pendant leur service, ce que l'avis du Conseil d'État de 1989 a rappelé, soulignant que le personnel enseignant est soumis, lui, à l'interdiction légale de porter des signes religieux.

---

5. *Le Monde*, 11 décembre 1993.
6. *Le Monde de l'éducation*, 20 décembre 1993.
7. Cf. notamment Denis Pelletier, « L'école, l'Europe, les corps. La laïcité et le voile », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 87, *op. cit.*, p. 159-176.

Le Conseil d'État, sollicité en 1989 par le ministre de l'Éducation nationale Lionel Jospin après l'expulsion de trois jeunes filles musulmanes qui avaient refusé d'enlever leur foulard dans leur collège de Creil, puis saisi à diverses reprises, dans les années suivantes, à propos de contentieux locaux, s'est inscrit explicitement dans la continuité d'une laïcité républicaine qui, certaine de n'être pas fondamentalement mise en danger, assume une tolérance pour les apparences religieuses, quitte à fixer des limites : c'est tout l'enjeu de l'adjectif « ostentatoire » dans l'avis du 27 novembre 1989, définissant le seuil à partir duquel un signe devient source de désordre – ce qui veut dire qu'il ne l'est pas par nature, cela dépend de la manière dont il est reçu, des protestations qu'il génère, des dangers qu'il suscite pour la sécurité des jeunes filles voilées, etc. Le Conseil d'État a d'ailleurs annulé, dans les années 1990, des expulsions lorsque le seul motif était le port d'un signe religieux, montrant son attention à d'autres critères pour considérer que l'enseignement était perturbé : en particulier le refus d'assiduité à certains cours.

Au moins trois éléments ont compté dans le processus qui a conduit à la loi de 2004 :

1) le sentiment de beaucoup de responsables d'établissements qu'en leur laissant la liberté (ou la charge !) d'évaluer la situation au cas par cas, l'État se défaussait sur eux ;

2) le sentiment conjoint, et amplifié au fil des années, que les cas difficiles n'étaient pas exceptionnels et anecdotiques, ce qui exigeait une défense plus ferme que la jurisprudence conciliatrice du Conseil d'État, c'est-à-dire une loi, et une loi sévère ; significativement, d'ailleurs, cette loi répond terme à terme à l'avis du Conseil d'État de 1989, en employant « ostensible » à la place d'« ostentatoire » ;

3) l'argument selon lequel l'enjeu n'était pas seulement la laïcité, mais aussi le droit des femmes, le foulard islamique étant un symbole d'oppression et pas seulement un signe religieux ; si cet argument a compté dans le débat public, force est néanmoins de constater que la loi ne l'a nullement retenu ; de fait, le processus législatif était confronté à un dilemme : soit il le prenait en compte et il se devait alors d'interdire le foulard *partout*, en tout cas dans tous les lieux publics, et pas seulement à l'école ; soit – ce qu'il a fait – il ne le prenait pas en compte et faisait une loi pour *tous les signes religieux à l'école*, en assumant du coup une certaine hypocrisie puisque à l'évidence le problème auquel cette loi répondait était le foulard islamique.

Quoi qu'il en soit, cette loi confirme et radicalise l'exigence fran-

çaise d'un espace scolaire plus protégé de la religion, y compris de ses « signes », que le reste de la société. Ce qui exprime, au fond, la conviction que la présence du religieux à l'école, sous toutes ses formes, a un sens politique particulier : loin d'être l'expression de la liberté de conscience, il est une menace pour celle-ci. Mais en dehors de l'école, la Ve République a-t-elle fait évoluer la conception française de la laïcité ?

Un nouvel « intérêt » pour les croyances religieuses

La liberté de culte et la liberté d'exprimer des croyances religieuses, tout comme la liberté d'émettre des opinions athées, voire antireligieuses, obéissent toujours, sous la Ve République, au régime défini par les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : reconnaissance, mais limitations possibles par la loi. Ce cadre constitutionnel laisse ouverte, par nature, la possibilité d'évolutions légales – *a fortiori* dans l'hypothèse où certaines de ces libertés viendraient à s'entrechoquer, par exemple la liberté d'exprimer des opinions d'un côté, y compris sur la religion, et de l'autre la liberté de croire et de pratiquer une religion. Cette question s'est posée notamment dans l'affaire dite des caricatures de Mahomet.

En septembre 2005, un journal danois publie douze caricatures du prophète Mahomet. Il faut attendre, le mois suivant, leur publication dans un journal égyptien, puis l'intervention de onze ambassadeurs auprès du Premier ministre danois pour lui demander de condamner la publication danoise (ce qu'il refuse de faire), et surtout, à partir de novembre 2005, la publicité donnée à cet événement par une délégation d'imams au Moyen-Orient, pour que des protestations se développent partout dans le monde ainsi que des menaces d'attentats contre le Danemark, puis des manifestations violentes dans divers pays musulmans. En France, en février 2006, le quotidien *France-Soir* ainsi que le journal satirique *Charlie Hebdo* publient les caricatures. La procédure contre *Charlie Hebdo* lancée par l'Union des organisations islamiques de France (UOIF), la Mosquée de Paris et la Ligue islamique mondiale, a donné lieu à un procès les 7 et 8 février 2007, qui a conclu à la relaxe du journal.

Malgré certaines prises de positions publiques, y compris de responsables politiques qui, tout en soulignant leur attachement à la liberté de la presse, ont considéré cette publication « provocatrice » (ce fut le cas

du président de la République Jacques Chirac), force est de constater, d'une part, qu'aucune législation nouvelle en la matière n'a été envisagée, d'autre part, que le pouvoir judiciaire a arbitré dans le sens de la liberté d'expression, puisque *Charlie Hebdo* n'a pas été condamné. La défense, dans le débat public, de la liberté d'expression comme valeur fondatrice de la démocratie, a même été si intense qu'elle en a presque fait oublier que le régime français de la liberté d'expression n'est de loin pas le plus libéral des démocraties occidentales. Paradoxe : les journaux anglo-saxons, dont le régime de liberté est à maints égards plus souple qu'en France, ont, dans cette affaire bien précise, souvent refusé de publier les caricatures[8].

Si le respect des croyances religieuses n'est pour l'heure pas en mesure de limiter l'expression des opinions, ces croyances font tout de même l'objet, ces dernières années, d'une attention politique nouvelle, manifeste sous la présidence de Nicolas Sarkozy – même s'il faut souligner qu'il a pour sa part témoigné au procès de *Charlie Hebdo* en faveur du journal satirique. L'évolution en cours n'a certes pas eu, jusqu'à présent, de conséquences constitutionnelles ou légales, mais elle correspond malgré tout à un infléchissement politique important, puisqu'elle concerne le discours tenu sur les religions par le premier représentant de l'État.

Lorsqu'il était ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy avait manifesté le souhait de faire évoluer la loi de 1905 pour pouvoir faciliter l'aide publique à la création de lieux de culte pour les musulmans. Il jugeait insuffisantes les possibilités de financement que cette loi offrait (cf. certaines clauses de l'article 2) : ainsi n'a-t-elle pas empêché le financement en grande partie public de la construction de la Grande Mosquée de Paris au lendemain de la Première Guerre mondiale, ou encore de la cathédrale d'Évry à la fin des années 1980. Mais cela ne lui semblait pas permettre de rétablir l'inégalité de l'islam en France par rapport au christianisme, qui a de fait hérité, au moment de la séparation, d'un patrimoine conséquent. Cependant, en tant que candidat à l'élection présidentielle, en 2007, Nicolas Sarkozy est revenu sur ce projet de révision. Dans un entretien accordé à *La Croix* le 11 avril 2007, il a affirmé qu'il « n'avancerait pas sur ce sujet tant qu'il n'y aura pas de consensus en la matière ».

8. Voir Mathieu Balu, « L'affaire des caricatures de Mahomet : nouvelle norme de l'espace public ou choc des civilisations ? », mémoire de master 1, Paris II, juin 2007.

Il n'a pas pour autant changé d'idées au sujet de la laïcité[9]. Tandis que la loi de 1905 distingue nettement entre « garantir le libre exercice des cultes » (déclaré à l'article 1) et « subventionner » ou « reconnaître » (exclu par l'article 2), en d'autres termes, tandis que cette loi pose un principe d'« indifférence »[10] à l'égard des pratiques et des croyances religieuses – un « désintérêt » assumé et proprement libéral –, Nicolas Sarkozy entend différemment le verbe « garantir ». « La laïcité, c'est aussi la neutralité de l'État. Ce qui ne veut pas dire le désintérêt[11]. » Il affirme par là réfuter une vision combative de la laïcité : « Mais la laïcité, ce n'est pas le combat contre les religions. Le sentiment religieux est si important qu'il faut qu'on garantisse à chacun le droit de le vivre, de l'exprimer, et de le transmettre à ses enfants. Je m'élève contre une vision sectaire de la laïcité[12]. » Mais cette approche de la laïcité, la réfutation du « désintérêt » donc le souci d'*intéresser* l'État à la chose religieuse mettent au moins autant en cause la vision libérale. En témoigne la réticence de Nicolas Sarkozy à l'égard d'une loi profondément libérale, celle de 1905, qu'il combat par des arguments qui en réalité lui sont peu adaptés. En témoigne aussi sa conception, au fond assez napoléonienne et à ce titre ambivalente, de la protection des cultes, qui l'a conduit en 2003 à organiser le Conseil français du culte musulman, instance représentative de l'islam de France qu'il a su imposer aux trois principales organisations musulmanes (Mosquée de Paris, UOIF, FNMF) en leur demandant de se mettre d'accord sur des modalités d'élection et de fonctionnement – où l'on voit bien qu'il s'agit de mener une politique des cultes et de fait de créer un lien avec l'État, loin, comme le voudrait l'esprit de la loi de séparation, de dégager le religieux de toute emprise et même de tout « intérêt » étatique.

Cette conception de la laïcité, Nicolas Sarkozy l'a ensuite exprimée, en tant que président de la République française, dans deux discours adressés directement à des autorités politico-religieuses : un discours au palais de Latran à Rome le 20 décembre 2007, et une allocution

9. Cf. Nicolas Sarkozy, *La République, les religions, l'espérance* (entretien avec Thibaud Collin et Dominique Verdin), Cerf, 2004.

10. Yves-Charles Zarka, « Nouvelles conditions du rapport des religions à la laïcité », *in* Yves-Charles Zarka (dir.), *Faut-il réviser la loi de 1905 ?*, PUF, 2005, p. 167 ; et sur cette même idée d'indifférence voir aussi dans le même volume le texte de Henri Pena-Ruiz, « Permanence de la loi de 1905 ».

11. *La Croix*, 11 avril 2007.

12. *Ibid.*

prononcée devant le Conseil consultatif de Riyad le 14 janvier 2008. Dans le premier discours il refuse nettement de reconnaître le caractère libéral de la loi de 1905, la tirant au contraire vers la laïcité combative : « Je sais les souffrances que sa mise en œuvre a provoquées en France chez les catholiques, chez les prêtres, dans les congrégations, avant comme après 1905. Je sais que l'interprétation de la loi de 1905 comme un texte de liberté, de tolérance, de neutralité est en partie une reconstruction rétrospective du passé. » Il regrette que « longtemps la République laïque [ait] sous-estimé l'importance de l'aspiration spirituelle », se montrant « plus méfiante que bienveillante envers les cultes ». Dans le discours de Riyad il évoque plus en profondeur le « sentiment religieux », soucieux de le penser sur le mode exclusif de la libération et de la paix et en aucun cas de l'oppression ; il précise que « les crimes qui ont été commis au nom de la religion n'étaient pas dictés par la piété ».

Il définit une alliance entre tous ceux qui souhaitent lutter contre « le matérialisme », « les excès de l'individualisme », « les dérives de la modernité », et défendre « les valeurs morales » : il considère que ce combat doit se faire aux côtés des religieux et pas contre eux, aussi emploie-t-il l'expression « valeurs morales et spirituelles », niant implicitement la possibilité d'une morale humaine qui serait clairement antireligieuse, voire antispiritualiste. Il insiste aussi, dans les deux discours, sur les « racines religieuses » de toutes les civilisations. Enfin, dans le discours de Latran, il prononce cette phrase qui a fait tant de bruit : « Dans la transmission des valeurs et dans l'apprentissage de la différence entre le bien et le mal, l'instituteur ne pourra jamais remplacer le pasteur ou le curé, même s'il est important qu'il s'en approche, parce qu'il lui manquera toujours la radicalité du sacrifice de sa vie et le charisme d'un engagement porté par l'espérance », phrase qui non seulement rapproche ces deux figures mais suggère une hiérarchie entre les deux, le curé étant l'étalon de la transmission convaincante, que l'instituteur ne saurait tout à fait égaler.

Dans le discours de Latran, Nicolas Sarkozy appelle « laïcité positive » sa conception des rapports entre la République et les religions, qui doit conduire à les considérer non plus comme un « danger » mais comme un « atout ». Mais cette expression, on le comprend à présent, est assez confuse. À analyser ses propos, il défend en réalité l'idée d'un « intérêt » pour la croyance religieuse, sous toutes ses formes, que les pouvoirs temporels devraient manifester. Cela pose, somme toute, le problème des modalités concrètes de cet « intérêt », dès lors que la neutralité laïque signifie, comme c'est le cas depuis 1905, une

neutralité de retrait et de dégagement, une neutralité libérale, et plus du tout une neutralité « participative » et « organisatrice » à l'égard de plusieurs cultes. C'est pourquoi son affirmation selon laquelle « il ne s'agit pas de modifier les grands équilibres de la loi de 1905 » apparaît problématique.

Certes, le maître-mot du discours de Riyad est la « diversité » des religions, donc il s'agit bien d'affirmer la « neutralité » d'un pouvoir politique qui les tolérerait et les encouragerait toutes et n'en privilégierait aucune pour faire alliance (c'est ce que le président appelle mener une « politique de civilisation »). Néanmoins il ne s'agit pas plus d'une vision française qu'anglo-saxonne de la laïcité. En effet l'anglo-saxonne a quelque chose de plus « retiré », une forme de désintérêt à l'égard de la société et de son autonomie qui fait défaut à cette thématique sarkozyste vaguement napoléonienne. Mais il est vrai que pour l'instant ces enjeux, récurrents dans le discours présidentiel, n'ont pas trouvé d'application politique plus concrète, en particulier législative.

RÉSUMÉ

La tension entre une acception libérale et une acception combative de la laïcité est au cœur de l'histoire de la construction de la laïcité en France. La loi de 1905 correspond à un legs libéral de la IIIe République. Elle n'est ni le début ni la fin de cette histoire.
La Ve République a hérité de cet héritage complexe. Les grandes crises qui l'ont secouée ont montré le caractère toujours central, en France, de l'enjeu scolaire : l'école apparaît comme un espace à protéger de la présence religieuse, quitte à mettre en cause, là, la liberté d'expression d'opinions religieuses reconnue dans le reste de l'espace social.
Par ailleurs, la vision libérale de la laïcité est contestée aujourd'hui, sans conséquences juridiques cependant, par certains discours du chef de l'État : le président Nicolas Sarkozy invite l'État à rompre avec le « désintérêt » pour les croyances, pourtant inhérent à la « neutralité » toute libérale que suppose la loi de 1905.

Jack Hayward

LA PERSISTANCE DE L'ANTILIBÉRALISME : RHÉTORIQUE ET RÉALITÉ

La volonté de maintenir et de réaffirmer une identité nationale menacée, qui s'est manifestée avec force lors de la campagne présidentielle de 2007, est un élément pérenne de la vie politique française, caractérisé par le rejet de l'« autre » étranger. Au cours des siècles, l'« autre » a été identifié en particulier à l'Anglo-Saxon, plus spécifiquement à l'américanisation et de façon plus impersonnelle à la « globophobie », la mondialisation étant vue comme le véhicule de l'hégémonie politico-militaire, de la domination économique et de la contamination culturelle américaines. Le terme « libéral » est devenu une injure politique, et pas seulement pour l'extrême droite et l'extrême gauche. Ces dernières ne représentent que les manifestations les plus criardes d'une opposition plus profonde au libéralisme, identifié aux valeurs étrangères et aux aspirations au pluralisme et à l'individualisme, au multiculturalisme et à la domination du marché. Cette opposition s'est perpétuée malgré le développement d'une attitude individualiste libérale dans beaucoup d'aspects des comportements des Français. Le libéralisme ne doit pas être réduit simplement au néolibéralisme économique.

Même les partis politiques dominants de droite, de gauche et du centre admettent avec réticence des pratiques libérales car celles-ci impliquent une tension dérangeante avec des principes ancrés profondément dans le code génétique français, ou au moins avec leurs présupposés historiques. C'est le cas même si la connotation politique du terme « libéral » est différente en France – de droite – par rapport aux États-Unis – de gauche – et à la Grande-Bretagne – au centre. Outre l'opposition à la

contraception, à l'avortement et à l'euthanasie, la sous-culture catholique, assez forte traditionnellement à droite, a légué une tradition anti-individualiste et anticapitaliste, qui demeure une contrainte antilibérale. À gauche, la réforme est un gros mot alors que la révolution – en parole au moins – est respectable. La subordination de la société à l'État se reflète dans la confiance faite à l'intervention publique plutôt qu'à l'initiative privée ou l'action associative bénévole, tandis que les forces du marché sont dénoncées comme étant déstabilisantes et déshumanisantes. Au centre, le besoin de protéger les classes moyennes, travaillant à leur compte ou appartenant aux professions libérales, contre des forces hors de leur contrôle entraîne un appel défensif à l'intervention de l'État, malgré une forte réticence face aux impôts nécessaires pour payer ses fonctionnaires, tandis que l'Union européenne est acceptée comme source de subventions mais pas comme cadre d'une compétition accrue.

« Le libéralisme, voilà l'ennemi », écrit Tony Judt, transposant le célèbre anathème de Gambetta contre le cléricalisme. Dans son livre *Un passé imparfait*, qui porte avant tout sur la IVe République, il explique que la plupart des intellectuels français, avec leur penchant pour l'abstraction, refusaient de faire face « à la complexité, la pluralité et à l'indétermination nécessaires et souhaitables de la vie politique », revenant aux implications illibérales de la « vision universaliste de la démocratie républicaine qui épate encore tant de penseurs français »[1]. Cette tendance, loin d'être limitée aux intellectuels, était partagée par les dirigeants politiques et l'opinion publique qui étaient prêts à subordonner les droits individuels aux ordres et besoins arbitraires de l'État. Ce ne sont pas les droits des individus existant avant l'instauration de l'État mais les droits légaux des citoyens qui ont défini de façon restrictive l'étendue des libertés personnelles en France, appliquées de façon sélective par les autorités étatiques. En conséquence, comme l'a signalé Tony Judt, le résultat a été que « loin de protéger le citoyen contre les caprices de l'autorité, les droits devinrent la base consacrée légitimant les actions et caprices de cette autorité contre les citoyens mêmes au nom desquels et pour lesquels on exerçait le pouvoir[2] ».

---

1. Tony Judt, *Un passé imparfait*, Fayard, 1992, p. 371. À propos de la prédilection française pour l'abstraction « De pareilles hauteurs, tout est clair, mais on ne voit pas grand-chose », p. 367.

2. *Ibid.*, p. 277. Voir aussi Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Seuil, 2004.

Même si Tony Judt pensait en particulier au Parti communiste comme incarnation de l'opposition la plus extrême au libéralisme, dans son livre *Intellectuals and the French Communist Party*, Sudhir Hazareesingh a attiré l'attention sur une autre force profondément opposée au libéralisme, « l'inexorable centralité de l'Église catholique dans la vie intellectuelle française », cette Église continuant à « structurer et définir les paramètres du débat intellectuel… au-delà du monde catholique. La recherche de l'unité et de l'ordre, la tendance à résoudre les conflits en faisant appel aux hiérarchies institutionnelles, la tradition de soumission à l'autorité supérieure et, finalement, le sens profond de l'universalité des valeurs exprimées dans une doctrine socio-politique particulière » ont eu une influence très étendue en France dans toutes les tendances politiques[3]. Bien que, sous la Ve République, le Parti communiste soit devenu une triste ombre de lui-même et que l'influence de l'Église catholique sur les attitudes et les comportements ait décliné – mais de façon moins précipitée que l'influence du Parti communiste –, leurs présupposés demeurent une puissante contrainte convergente sur le libéralisme politique, économique et culturel.

Depuis le déclin des visions du monde concurrentes du catholicisme et du communisme au cours de la Ve République, les Français ont été obligés d'accepter, avec réticence, une position moins introvertie. Cependant, l'hostilité à l'égard du libéralisme économique, en particulier lorsque celui-ci est représenté par des clones français des grandes entreprises américaines – notamment par le traitement excessivement généreux de leurs cadres en matière de salaires, de stock options et de retraites –, reste idéologiquement intact dans l'ensemble. De façon plus fondamentale, lorsque le « consensus de Washington » est transmis par des organisations internationales telles que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, ou par l'accord de Lisbonne au sein de l'Union européenne, tous prônant la concurrence et le libre marché – même si ces principes sont appliqués de façon sélective en conformité avec les intérêts nationaux –, il est vu comme une menace contre le « modèle social européen » qui est en fait l'extension d'un modèle franco-saxon (c'est-à-dire franco-allemand). Un mode de vie traditionnel, datant d'avant la Ve République, fondé sur la protection des « droits acquis » et renforcé par l'État-providence

3. Sudhir Hazareesingh, *Intellectuals and the French Communist Party*, Oxford University Press, 1991, p. 26.

d'après-guerre, est considéré comme ayant subi la substitution de l'insécurité sociale à la solidarité qui avait partiellement survécu. Ce qui est perçu comme une imposition de l'extérieur de valeurs et priorités répugnantes, qui rendent l'intervention régulatrice de l'État inefficace, est d'autant plus amèrement rejeté qu'elle paraît irrésistible. Les avancées de ce qu'un tel défaitisme socio-économique dénonce comme le « social-libéralisme », mais considère en fait comme un « libéralisme antisocial », seront examinées plus loin. Je veux commencer par analyser comment, au début de la Ve République, sous l'égide de Charles de Gaulle, le IVe Plan national chercha à combiner l'expansion et la modernisation économique promues par l'État avec ce qui était appelé « une idée moins partiale de l'homme » identifiée avec Jacques Delors.

De Gaulle, qui avait établi, à l'invite de Jean Monnet, un commissariat général au Plan juste avant de quitter le pouvoir en janvier 1946, chercha à donner à la planification économique nationale une tonalité plus étatiste lorsqu'il revint au pouvoir en 1958. Monnet – avec lequel de Gaulle avait des relations acrimonieuses, car il pensait que celui-ci sacrifiait l'intérêt national, allant jusqu'à parler de lui, de façon peu flatteuse, comme d'« un grand Américain »[4] – était aussi devenu l'architecte d'un processus d'intégration européenne fondé sur un marché commun d'inspiration libérale qui exigeait un consensus européen. Ceci n'était pas du goût de De Gaulle et, en 1965, le Général provoqua la crise de la « chaise vide » à Bruxelles en insistant sur le pouvoir de veto lorsque celui-ci était exigé par l'intérêt national, réaction suscitée par la politique agricole commune antilibérale. Dans un discours célèbre du 8 mai 1961, de Gaulle décrivit ses ambitions pour le Plan national comme une « ardente obligation », expression qui enflamma l'imaginaire public. Cependant, après les années 1960 et le départ de De Gaulle, la planification de la politique économique et sociale devint moins ardente et obligatoire sous les présidences de Pompidou, Giscard d'Estaing et Mitterrand, au point que l'activité comme l'institution cessèrent d'exister sous Chirac.

Face à un environnement international de plus en plus imprévisible, le recours à la régulation étatique afin de réduire les incertitudes pour les acteurs économiques était une ambition de moins en moins réaliste. Une politique économique visant à promouvoir les champions nationaux pour contrer l'impérialisme industriel des grandes entre-

4. François Duchêne, *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence*, Londres, Norton, 1994, p. 123.

prises américaines fut tentée et, lorsqu'elle s'avéra inadéquate, une promotion des champions européens fut envisagée[5]. Cependant, avec d'importantes exceptions, telles que Airbus face à Boeing, ceux-ci s'avérèrent difficiles à créer – ou à soutenir – en partie parce que les gouvernements français cherchaient à jouer un rôle dominant. Malgré la défense désespérée du « patriotisme économique » par le Premier ministre Dominique de Villepin en 2006 – suscitée par la rumeur, qui ne s'est pas concrétisée, d'une menace de prise de contrôle du champion français de l'alimentaire Danone par la compagnie américaine Pepsi –, il était clair qu'il menait là une bataille d'arrière-garde contre les forces internationales du marché qui ne respectaient pas les prétentions politiques nationales, qu'elles soient ridicules ou non.

Dès 1967, dans son best-seller controversé *Le Défi américain*, Jean-Jacques Servan-Schreiber avait avancé l'idée que l'Europe ne pourrait résister à la domination des États-Unis qu'en empruntant ses méthodes économiques et ses valeurs libérales. Quoi qu'il en soit, les gouvernements français ont été incapables de limiter les investissements américains par le biais de la Communauté européenne, de telle sorte que, à la fin du XXe siècle, ils encourageaient ardemment ces investissements tout en cherchant désespérément à les maintenir sous contrôle français. En conséquence, plus de 40 % des actions des principales entreprises françaises sont de propriété étrangère, essentiellement américaine. Ainsi l'ennemi économique étranger, avec son rejet de l'économie sociale de marché au profit d'un intérêt exclusif pour la compétitivité et les profits, est devenu l'ennemi intérieur. La tendance des plus ambitieux à déserter la haute fonction publique et le secteur étatique autrefois si prestigieux reflète de façon éloquente leur capitulation face aux attraits du secteur privé, français d'abord, étranger ensuite. Ce processus est associé, après 1986, aux mesures de privatisation à la Thatcher, non seulement des banques et des industries nationalisées par le gouvernement socialiste de Mauroy en 1981-1982, mais aussi de celles placées sous contrôle public par de Gaulle en 1945-1946 dans son projet dirigiste de renforcement du pouvoir d'État. Le ministre des Finances Édouard Balladur chercha à main-

5. Jack Hayward (dir.), *Industrial Enterprise and European Integration. From national to International Champions in Western Europe*, Oxford University Press, 1995. À propos d'Airbus, cf. Pierre Muller, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Commissariat général du Plan, L'Harmattan, 1989, chap. 6. Sur l'ensemble de la question cf. Jack Hayward, *The State and the Market Economy. Industrial Patriotism and Economic Intervention in France,* Brighton, Wheatsheaf, 1986.

tenir le contrôle entre les mains d'un groupe restreint de propriétaires français, les noyaux durs, mais la logique du marché a, par la suite, entraîné la désintégration de la plupart d'entre eux, ouvrant la possibilité d'une prise de contrôle étrangère. Après une pause décidée par le président Mitterrand – la fameuse politique du « ni ni » – le gouvernement Balladur reprit la politique de privatisation de 1993 à 1995 (avec Nicolas Sarkozy comme ministre du Budget), politique poursuivie par le gouvernement Juppé en 1995-1997 et accélérée par le gouvernement socialiste de Jospin en 1997-2002[6].

Alors que la privatisation participait d'un abandon non réfléchi de l'étatisme, cela ne signifiait pas pour autant que les politiciens et l'opinion publique allaient accueillir une libéralisation frappée de culpabilité par association avec l'Amérique. Bien sûr, il existe une tradition intellectuelle libérale indigène remontant au XIXe siècle en France et même jusqu'à Montesquieu au XVIIIe siècle. Cependant, le renouveau d'intérêt pour Tocqueville manifesté par Raymond Aron, puis pour Benjamin Constant par Marcel Gauchet, a également souffert d'une association anglo-saxonne, respectivement avec les États-Unis et avec la Grande-Bretagne. À partir du début des années 1960, des intellectuels français attirés par les États-Unis, tels que Stanley Hoffmann et Michel Crozier, se sont inspirés de Tocqueville pour analyser l'impasse de la société française. D'un point de vue plus historique, François Furet et Pierre Rosanvallon ont adopté un point de vue très favorable à l'égard du dynamisme de la société civile anglo-américaine, la Grande-Bretagne étant à leurs yeux plus libérale et réformiste que démocratique, la France plus bureaucratique, démocratique et révolutionnaire que libérale, et les États-Unis à la fois libéraux et démocratiques[7]. Cependant, à la fin des années 1980, le libéralisme politique et culturel lui-même reculait face au néo-conservatisme en Grande-Bretagne et aux États-Unis, ce qui le rendait encore moins populaire en France.

L'émergence dans les années 1970 du « monétarisme » en tant que fondement d'une pensée économique unique signalait la capitulation de la droite comme de la gauche devant une dynamique extérieure de modernisation menée par les États-Unis, par l'intermédiaire de la

6. Voir le chap. 7, « Tactical Privatisation : Changing the Mix in a Mixed Economy », *in* Jack Hayward et Vincent Wright, *Governing From the Centre. Core Executive Coordination in France*, Oxford University Press, 2002.

7. Jack Hayward, *Fragmented France – Two Century of Disputed Identity*, Oxford University Press, 2007, p. 344-352.

Communauté européenne, à la place d'un modèle endogène de mobilisation nationale incarné par la planification économique nationale. Le « choc pétrolier » de 1973 et la crise économique qui s'ensuivit entraînèrent le passage d'un cadre national à un cadre européen centré sur la création du Système monétaire européen pilotée par Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt. C'était la pièce centrale de la politique économique, dont un des effets indus fut la hausse des taux d'intérêt qui gonfla la dette nationale de la France au cours des décennies suivantes. Jean Monnet avait montré la voie dans les années 1950 lorsqu'il était passé d'une modernisation dirigée par l'État à l'intégration du Marché commun européen comme force motrice de la modernisation. Lorsque, en 1983, le gouvernement Mauroy abandonna sa tentative de socialisme dans un seul pays, un rôle clé fut joué par le ministre des Finances Jacques Delors, qui empêcha la sortie de la France du Système monétaire européen lorsque le franc fut attaqué. Ce que Lionel Jospin chercha à présenter à l'époque comme une « parenthèse » marqua en fait un changement fondamental de direction, même si beaucoup de responsables du Parti socialiste, à l'époque et depuis, ont refusé d'en reconnaître les implications[8]. Cependant, Delors, qui, au sein du commissariat du Plan, avec la « Nouvelle Société » de Chaban-Delmas en 1969-1972 et en tant que ministre des Finances en 1981-1984, avait tenté de suivre un programme socialiste réformiste non étatiste, entreprit de réaliser ses objectifs d'une politique sociale de marché lorsqu'il devint président de la Commission européenne de 1985 à 1994. Tout en analysant l'incapacité de Delors à persuader le Parti socialiste français – à l'époque ou depuis – de poursuivre ses orientations, je parlerai d'un autre échec exemplaire et lié au précédent, celui de son ami et rival Michel Rocard qui, en tant que ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, puis en tant que Premier ministre, soutint les efforts de Delors pour réinventer et moderniser son parti dans une direction socialiste libérale.

8. Pierre Favier et Michel Martin-Roland, *La Décennie Mitterrand, 1981-1984*, Seuil, 1990, p. 488-489. De façon plus générale, cf. Pierre Grémion, « State, Europe, and Republic », *in* Anand Menon et Vincent Wright (dir.), *From the Nation State to Europe*, Oxford University Press, 2001, p. 51-56, et Jack Hayward et Vincent Wright, *op. cit.*, p. 67-68.

La réticence du socialisme français à se libéraliser

Évitant la dichotomie laïque/religieuse, le point de départ de Delors était une critique moraliste, s'inspirant du catholicisme social, d'une société bourgeoise décadente vouée à la défense du « désordre établi », selon la formule mémorable de Mounier. Celle-ci impliquait un triple rejet : d'une culture politique autoritaire, de l'individualisme reflété dans les excès de la société de consommation et du capitalisme inégalitaire[9]. Le rôle de Delors comme conseiller de la CFTC dans les années 1950 et son passage au Plan dans les années 1960, qu'il se rappelle comme « la meilleure période de [sa] vie professionnelle », l'amenèrent à tenter de surmonter la paralysie de la société française qui avait si souvent bloqué les efforts de modernisation de la Ve République. Il souhaitait le faire en substituant des contrats de partenariat social à la décision de l'État et la décentralisation régionale et locale à la centralisation parisienne. L'incapacité du programme de la Nouvelle Société à faire des progrès significatifs de 1969 à 1972 amena Delors (comme Rocard, bien que celui-ci ré-adhéra alors au parti qu'il avait quitté en 1958) à rejoindre le Parti socialiste en 1974. Cependant, il n'était pas dans son élément, lui qui était attaché à des réformes graduelles compatibles avec le marché, dans un parti aux ambitions plus centrées sur l'État. Élu au Parlement européen en 1979 puis à la tête de sa commission économique et monétaire, il fut nommé ministre des Finances en 1981, alors que Rocard recevait le poste beaucoup moins puissant de ministre au Plan. Comme le remarque Charles Grant : « Plus Mitterrand se servait de Delors, moins il aurait besoin de Rocard. Seul de tous les socialistes, Delors pouvait reléguer Rocard dans l'ombre, où Mitterrand souhaitait qu'il reste[10]. »

Rejetant l'offre de Matignon en 1984 car Mitterrand ne voulait pas lui donner aussi le contrôle de la politique monétaire, Delors, après avoir convaincu les socialistes d'accepter malgré eux l'économie libérale de marché et être devenu le dynamique président de la Commission européenne, s'attacha à engager la France dans une économie

9. Jacques Delors, *Changer*, Stock, 1975, p. 35 ; cf. aussi p. 8, 32-34, 53-54, 106, 111, 140 ; Jacques Delors, *Mémoires*, Pocket, 2004, p. 15, 35-37, 41-43, 69, 78.

10. Charles Grant, *Delors. Architecte de l'Europe*, Chêne-Bourg (Suisse), Georg, 1995, p. 65 ; Jacques Delors, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 126-127. De façon ironique, Delors aurait préféré être nommé secrétaire général de la présidence de la République, ou commissaire au Plan.

sociale de marché intégrée. Ayant réussi, grâce à ses bonnes relations avec le chancelier Kohl, à faire adopter l'Acte unique européen en 1985, il eut moins d'influence sur le traité de Maastricht de 1992 et, avant de quitter la présidence de la Commission en 1993, il admit : « Je suis devenu le symbole d'une idée de l'Europe qui est en train de disparaître[11]. » Alors que la vague des politiques intergouvernementales et de l'euro-scepticisme affaiblissait son rôle au sein de l'Union européenne, Delors refusa d'être le candidat socialiste à l'élection présidentielle de 1995. Malgré sa popularité et ses bonnes chances de succès, il reconnut avec lucidité qu'il serait incapable de mener à bien les réformes qu'il jugeait indispensables. En France, il n'y avait pas l'unité entre la gauche et le centre, les descendants contemporains de la social-démocratie qui lui avait permis d'opérer avec une certaine efficacité au sein de l'Union européenne[12]. Les choses ont quelque peu changé depuis, aussi bien dans la gauche socialiste qu'au centre.

Michel Rocard fut une autre victime de premier plan de la bataille d'arrière-garde contre le social-libéralisme au sein du Parti socialiste français. Inspecteur des Finances sorti de l'ENA, Rocard arriva au réformisme après avoir été un révolutionnaire sous l'influence intellectuelle de Marx, et non de Mounier et Monnet. En tant que dirigeant de la « deuxième gauche », Rocard, comme Delors, ne disposait pas de la légitimité idéologique majoritaire qui lui aurait permis de convertir sa popularité en dehors du Parti socialiste en argument pour devenir son candidat présidentiel. « Ils étaient de fait des socialistes libéraux qui n'osaient pas s'afficher comme tels[13]… » Lorsque, durant la campagne présidentielle de 2007, Rocard (tout comme Daniel Cohn-Bendit d'ailleurs) prôna une alliance entre la gauche et le centre avant même le premier tour, sa précipitation fut dénoncée comme proche de la trahison. Dans un parti où un Strauss-Kahn était trop libéral pour beaucoup et un Fabius trop interventionniste pour d'autres, il y avait une ouverture pour que quelqu'un d'aussi évasif et porté à l'improvisation que Ségolène Royal émerge comme candidate à la présidence. La difficulté manifeste du Parti socialiste à se mettre d'accord sur une politique économique cohérente fut le prix de trop à payer

11. Cité par Charles Grant, *op. cit.*, p. 269 ; p. 232-234.
12. Jacques Delors, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 20-26 ; Charles Grant, *op. cit.*, p. 252-255, 258-259.
13. Jack Hayward, *Fragmented France*, *op. cit.*, p. 359.

pour avoir écarté la modernisation réalisée en 1959 à Bad Godesberg par le SPD et, après 1994, par le New Labour Party.

Quel parcours a mené Rocard à l'échec de la modernisation du Parti socialiste français ? Tournant le dos à la fois à la SFIO affaiblie et à la Fédération de gauche de Mitterrand, Rocard s'empara en 1967 de la direction du PSU. Son gauchisme anti-étatiste reflétait une culture politique décentralisatrice, basiste qui ouvrait la voie à un socialisme libéral fondé sur la société civile. « L'itinéraire de Rocard est celui d'une génération qui a cru, en 1968, que tout était possible, en est revenue et s'est retrouvée au Parti socialiste[14]. » Pourtant, bien qu'il fût – comme Delors – un « outsider », Rocard, qui chercha explicitement à remplacer plutôt qu'à succéder à Mitterrand, tenta de façon imprudente de contourner le parti, s'adressant à une deuxième gauche ou nouvelle gauche fondée sur le contrat, la décentralisation et – de moins en moins – le contrôle ouvrier. Il fut attaqué par Jean-Pierre Chevènement (qui avait été accusé par Mitterrand de chercher à créer « un faux parti communiste avec une petite bourgeoisie bien réelle ») de l'aile jacobine et marxiste du Parti socialiste. Chevènement accusa Rocard d'être un déviationniste de droite, assimilé à ce qu'il appelait « la gauche américaine…, dont la fonction a été et reste de hâter l'américanisation de la société française et d'écarter toute issue révolutionnaire à la crise du capitalisme avancé[15] ». En 1979, Rocard expliqua au congrès décisif du parti à Metz que la « rupture avec le capitalisme » prendrait cent cinquante ans comme Michel Crozier l'avait montré la même année dans un livre intitulé *On ne change pas la société par décret*. Cependant, Mitterrand promit allégrement qu'on pouvait le faire en cent jours… et démontra en 1981 que cela n'était pas possible[16].

Mis de côté en tant que ministre au Plan, en 1981, Rocard admit de façon réaliste qu'il avait « trop rêvé » en espérant qu'un « troisième secteur » de mouvements sociaux s'appuyant sur le mouvement associatif pourrait jouer un rôle plus que marginal en s'affrontant avec les forces supérieures du marché, car ce secteur avait besoin de plus d'aide financière étatique que son réformisme gradualiste pouvait offrir, même quand il fut Premier ministre de 1988 à 1991. « Derrière

14. Jean-Louis Andreani, *Le Mystère Rocard*, Laffont, 1993, p. 279. Voir aussi p. 107-142, 525-532.

15. Cité par Andreani, *ibid.*, p. 161 ; voir aussi p. 160, 465-466.

16. *Ibid.*, p. 533.

l'écran de fumée de slogans à la Crozier opposant le "mieux État" au "plus d'État", Rocard se montra de plus en plus résigné à s'adapter au marché capitaliste globalisé au lieu de le changer[17]. » Rocard était pessimiste quant à la capacité des déficits budgétaires à résoudre ce qui n'était pas une crise temporaire mais un profond processus de changement et, lorsqu'il devint Premier ministre, il admit en privé que « la programmation pluri-annuelle est la dernière forme de la poésie[18] ». Comme Guy Carcassonne, auteur de discours de Rocard, l'a expliqué avec tact en septembre 1990 : « L'évolution historique nous a fait passer d'une vision administrative de la justice sociale à une sorte de capitalisme tempéré. Celui-ci pose naturellement plus de problèmes doctrinaux à la tradition socialiste qu'à la tradition libérale[19]. » Conscient du fait que le Parti socialiste était en train de perdre de plus en plus le soutien de la classe ouvrière, le gouvernement Rocard dépensa 30 milliards de francs pour financer la retraite anticipée des personnes âgées de 55 ans[20]. Cependant, bien qu'il substituât le dirigisme social au dirigisme économique, les syndicats et la gauche politique réagirent avec fureur contre une politique de « sado-monétarisme » dont ils niaient l'inévitabilité. Le fait que ce rejet du libéralisme économique soit aussi partagé par beaucoup à droite fut démontré de façon spectaculaire au cours du débat menant au référendum français qui rejeta le traité constitutionnel européen en mai 2005, malgré les appels de Delors et Rocard, de Chirac et Sarkozy. Une majorité des électeurs français pensa que l'Union européenne devait être punie car elle ne venait pas au secours du modèle social français en échec.

Le flirt du gouvernement Chirac de 1986-1988 avec le libéralisme économique à l'américaine ne survécut pas aux réactions hostiles à la déréglementation partielle des forces du marché, mais sa politique favorisa encore plus les entrepreneurs privés que les privatisations. Cependant, en mars 2005, Chirac compara le libéralisme au com-

17. Jack Hayward, *Fragmented France*, *op. cit*, p. 363. Voir aussi Michel Crozier, *État modeste, État moderne. Stratégie pour un autre changement*, Fayard, 1987, et Jonah D. Levy, *Tocqueville's Revenge. State, Society and Economy in Contemporary France*, Cambridge, Harvard University Press, 1999, p. 58, 69-72 à propos du « libéralisme associatif » de Rocard.

18. Jacques Attali, *Verbatim III, 1988-1991*, Fayard, 1995, p. 194 ; voir aussi p. 193-195, et Andréani, *op. cit.*, p. 571, 564, 571.

19. Cité par Andréani, *op. cit.*, p. 560 ; voir aussi p. 184-185, 265, 494, 608-611.

20. Timothy B. Smith, *La France injuste 1975-2006. Pourquoi le modèle français ne fonctionne plus*, Autrement, 2005, p. 112-113 ; voir aussi p. 158-159. Le terme « sado-monétarisme » fut inventé par Élie Cohen et Jean-Paul Fitoussi, *ibid.*, p. 102-103, 254.

munisme comme étant également désastreux et, dans des réflexions d'adieu publiées peu avant l'élection présidentielle de 2007, le président Chirac affirma : « Je suis convaincu que le libéralisme est voué au même échec que le communisme et qu'il conduira aux mêmes excès. L'un comme l'autre sont des perversions de la pensée humaine[21]. » Même si on s'est habitué, au cours des années, à entendre Chirac affirmer pratiquement n'importe quoi et son contraire, cette analogie est ridiculement excessive. Elle a peut-être été suscitée par une autre remarque à propos de Sarkozy, avec lequel il était à couteaux tirés depuis que celui-ci s'était rangé au côté de Balladur lors de la campagne présidentielle de 1995, présentant celui-ci comme « spontanément plus libéral que [lui] ».

Échapper aux protections sociales excessives et à la mondialisation

Derrière les discours contre la mondialisation et le marché on trouve, depuis la guerre, un profond attachement à la sécurité sociale identifiée au mythe de la solidarité qui remonte aux origines de l'État-providence français au XIXe siècle[22]. Cependant, le bilan de la Ve République n'est pas celui d'une redistribution égalitaire entre les classes sociales et les générations, mais d'avantages sociaux subventionnés par l'État pour les privilégiés et les personnes âgées contre les jeunes. « À l'heure actuelle, solidarité est synonyme de sécurité… pour le quart de la force de travail (les fonctionnaires) qui bénéficient de la garantie de l'emploi à vie », avance Timothy Smith[23]. Parce que, « entre 1945 et 1995, le système de sécurité sociale français a crû deux fois et demie plus vite que la richesse nationale », il montre que « l'État français souffre d'excès solidariste »[24].

---

21. Entretien rapporté par Pierre Péan, *L'Inconnu de l'Élysée*, Fayard, 2007, p. 459. Pour un compte rendu au vitriol de vingt ans de carrière de Chirac, de son second mandat de Premier ministre à la fin de sa présidence, voir Franz-Olivier Giesbert, *La Tragédie du président. Scènes de la vie politique, 1986-2006*, Flammarion, 2006, qui cite une remarque de Chirac rapportée dans *Le Figaro* du 16 mars 2005 : « le libéralisme sera aussi désastreux que le communisme », p. 336.

22. Jack Hayward, « The Official Social Philosophy of the French Third Republic : Léon Bourgeois and Solidarism », *International Review of Social History*, vi/I, 1961 ; p. 19-48. Récemment, des auteurs français ont redécouvert le même thème, au moment où la solidarité sociale recule. Voir Serge Audier, *Léon Bourgeois : fonder la solidarité*, Michalon, 2007, et Marie-Claude Blais, *La Solidarité. Histoire d'une idée*, Gallimard, 2007.

23. Timothy Smith, *op. cit.*, p. 31 ; voir aussi p. 28-32, 39.

24. *Ibid.*, p. 54, 52.

Le refus plein de suffisance moraliste des gouvernements français de faire face aux conséquences financières de leur approche insouciante de l'escalade des dépenses pour la sécurité sociale et les retraites fut illustré par la remarque du ministre de la Solidarité nationale du gouvernement Mauroy au début des années 1980 affirmant qu'elle n'était pas « la ministre des comptes », « entre 1960 et 1994, la population française âgée (de plus de 65 ans) a augmenté de 32 % mais le coût des retraites a augmenté de 300 % en termes réels (de 4 % à plus de 12 % du PNB) ». Smith en conclut que dans la mesure où les retraites ont peu de rapport avec les contributions et dépendent presque totalement des subventions publiques, « si on ne pouvait pas augmenter les impôts à un niveau suffisant pour assurer la "solidarité", on pouvait tout simplement les passer à la génération suivante[25] ».

Au lieu d'affronter ces questions très sensibles politiquement, les responsables politiques français ont agi timidement. « Giscard adopta la rhétorique de la libéralisation, tout en s'en éloignant en pratique[26]. » À propos du thatchérisme prudent de Balladur, Jonathan Levy a écrit qu'il « croyait aux principes économiques libéraux mais il ne voulait pas déstabiliser la société française au nom d'une grande vision idéologique » (on ne pourrait pas dire la même chose d'Alain Madelin). « En pratique, la méthode Balladur impliquait une sorte de négociation directe entre l'État et la rue. » Ce fut le cas lors de son abandon du salaire minimum pour les jeunes, le « SMIC jeunes » de 1994. « L'issue de l'initiative dépendrait du niveau des protestations populaires. Si la rue restait calme à la suite de son annonce, Balladur appliquerait sa réforme. À l'opposé, s'il y avait un mouvement vaste et violent de protestation (comme cela fut le cas), Balladur retirerait alors sa proposition[27]. » Ce scénario se répéta lorsque le Premier ministre Dominique de Villepin tenta d'introduire une réforme similaire du marché du travail en 2006.

L'autre réponse a consisté à diaboliser la mondialisation, attaquant des boucs émissaires étrangers rendus responsables des échecs des gouvernements français. Comme Philippe Manière l'a affirmé avec force, « Bruxelles et Washington sont devenues, dans le discours politique dominant des élites, les Sodome et Gomorrhe modernes, les deux

25. *Ibid.*, p. 243, 260.
26. *Ibid.*, p. 133.
27. Jonathan Levy, « France. Directing Adjustment », *in* Fritz Scharpf et Vivien A. Schmidt (dir.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, 2000, vol. II, p. 333-334.

capitales de l'anti-France[28] ». Cependant il est difficile de rendre les Anglo-Saxons et les eurocrates responsables de problèmes domestiques tels que les taux élevés de pauvreté et de chômage parmi les jeunes, en particulier originaires d'Afrique du Nord. Comme Timothy Smith avait averti avec prémonition un an avant les émeutes violentes des victimes de la discrimination dans les banlieues ségréguées de Paris, « les derniers embauchés et les premiers licenciés, confirmeraient les craintes de la population sûre de ses droits acquis protégés[29] ». Présentant une longue liste de réformes sociales et économiques permettant d'établir une véritable solidarité, Smith concluait avec pessimisme : « Si le passé récent est une bonne indication de l'avenir, la réforme échouera et les barricades se dresseront à nouveau avant que le déficit de l'aide sociale ne diminue[30]. » Il soulignait que c'était l'absence de volonté politique et les inégalités générationnelles de genre et de classe profondément enracinées et non la mondialisation qui empêchaient l'application de ces réformes.

Une volonté politique résolue a été à l'évidence absente des douze années de présidence Chirac. Confronté à des revendications qu'il pensait légitimes mais qu'il ne pouvait pas satisfaire, Lionel Jospin, Premier ministre de 1997 à 2002, exprima son libéralisme social de fait avec la formule : « Oui à l'économie de marché, non à la société de marché. » Ceci était inacceptable pour l'extrême gauche, mais au-delà de l'antilibéralisme et du rejet du traité constitutionnel européen ses différents courants n'étaient pas d'accord sur grand-chose, comme l'ont montré leur division dans la campagne présidentielle de 2007 et leurs maigres résultats électoraux.

« Les solutions socialistes sont épuisées, le capitalisme transnational est omniprésent et les troisièmes voies s'appuyant sur la société civile ne sont guère convaincantes. Mais si la majorité des faiseurs d'opinion ne savent pas ce qu'ils défendent, à part préserver ce qu'ils peuvent du passé, ils savent ce à quoi ils s'opposent[31]. » Le libéralisme économique sous l'égide américaine et le libéralisme en général, voilà l'ennemi. Le défenseur le plus influent et le plus atrabilaire de cette position était Pierre Bourdieu qui appelait à résister contre une conspiration

28. Philippe Manière, *La Vengeance du peuple*, Plon, 2002, p. 139, cité par Timothy Smith, *op. cit.*, p. 100.
29. Timothy Smith, *op. cit.*, p. 264-268 ; voir aussi p. 265-278.
30. *Ibid.,* p. 324-325.
31. Jack Hayward, *Fragmented France*, *op. cit.*, p. 368.

capitaliste néo-libérale internationale[32]. Cette diatribe déclencha un contre-feu idéologique en particulier de la part de Raymond Boudon et de Jacques Julliard[33], mais l'essai le plus influent fut celui de Nicolas Baverez, *La France qui tombe* (2003), qui s'appuyait sur une étude empirique de la faillite du modèle socio-économique français. Baverez, qui avait publié dix ans plus tôt une biographie de Raymond Aron adoptant une perspective libérale, représentait une réaction endogène contre la perpétuation des propensions antilibérales de ses compatriotes au XXIe siècle, alors que ceux-ci n'avaient plus la force de maintenir leurs positions face à des politiques qu'ils considéraient comme « non françaises ». La « sanctuarisation du secteur public » qui représente 9 millions de personnes contre 15,5 millions dans le secteur privé et 24 millions d'inactifs (dont la moitié sont des retraités dont le nombre augmente inexorablement) n'était pas soutenable et exigeait une « thérapie de choc » afin de surmonter la paralysie que d'autres analystes libéraux des difficultés françaises avaient détectée[34]. Selon Baverez la France ne disposait pas des dirigeants politiques susceptibles de mener à bien les réformes drastiques nécessaires, et il était donc bien placé pour chercher à influencer la politique économique en devenant un conseiller de premier plan de Nicolas Sarkozy durant la campagne présidentielle de 2007.

En 2004, Sarkozy fut élu à la tête de l'UMP et ne cacha pas son attirance de toujours pour le libéralisme de marché anglo-américain et son ambition d'appliquer la thérapie de choc que Margaret Thatcher avait administrée avec succès à la Grande-Bretagne dans les années 1980. Bien qu'il ait modéré quelque peu son programme durant la campagne, Sarkozy se montra franc dans son analyse des problèmes de la France et à propos des remèdes sans concession qu'il entendait appliquer. Cela provoqua une campagne « tout sauf Sarko », en particulier lors du second tour, mais celle-ci ne réussit pas à rallier la majorité des votes Le Pen et une partie des votes de Bayrou, qui ont permis la victoire de Sarkozy. Sa formule consiste à combiner une

32. Pierre Bourdieu, *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Liber-Raisons d'agir, 1998. Pour une diatribe antilibérale plus récente, voir Didier Eribon, *D'une révolution conservatrice et de ses effets sur la gauche française*, Léo Scheer, 2007.

33. Raymond Boudon, *Pourquoi les intellectuels n'aiment pas le libéralisme*, Odile Jacob, 2004. Pour une défense explicite du socialisme libéral, voir Jacques Julliard, *Le Malheur français*, Flammarion, 2005, p. 124-132 ; voir aussi p. 42-45, 54-57, 61.

34. Nicolas Baverez, *La France qui tombe*, Perrin, 2003, p. 22, 78, 85, 123, 133-134. Voir aussi son ouvrage *Raymond Aron. Un moraliste au temps des idéologies*, Flammarion, 1993.

hyper-présidentialisation très peu libérale avec le libéralisme économique de marché qui a renversé le déclin économique de la Grande-Bretagne dans les années 1980. Son attaque rhétorique quelque peu surprenante contre l'esprit de Mai 68 accusé d'avoir discrédité le sens de la hiérarchie et facilité un matérialisme non méritocratique ne peut être comprise qu'en lien avec son penchant pour la politique thatchérienne.

Alors qu'elle célèbre le cinquantième anniversaire de l'instauration de la Ve République, la France se trouve-t-elle à un tournant majeur ? La résistance d'arrière-garde à la libéralisation va-t-elle être renversée et le libéralisme va-t-il lancer une offensive soutenue au moins dans la sphère économique ? Après avoir présenté les facteurs qui ont freiné – pour ne pas dire plus – le recours aux normes et pratiques libérales en France, on peut noter qu'un sentiment de crise, propice à l'acceptation de changements désagréables, semble maintenant prévaloir. La « gauche américaine » ayant été marginalisée au sein du Parti socialiste, la droite américaine va-t-elle avoir plus de succès ? Un président de la République déterminé et autoritaire a été élu et il considère que la France n'est pas trop fragile pour survivre à des réformes drastiques visant en particulier à accroître la flexibilité du travail et la compétitivité. Agent de changement extérieur, il a obtenu un mandat populaire pour poursuivre le changement d'orientation politique qui, selon lui, est indispensable si la France veut sortir de son abattement, de son apathie et de sa morosité introvertie. Il incarne un style de direction insistant sur la volonté politique qui semble être du goût de beaucoup de ses concitoyens.

Alors que Nicolas Sarkozy rejette les appels en faveur d'une VIe République tout en accentuant les tendances présidentialistes de la Ve, il se lance dans une tentative déterminée de détourner la France de sa résistance futile contre des forces hors de son contrôle. Au lieu d'un renversement idéologique d'ensemble, une adaptation pragmatique et calculée à ces forces serait plus à même de revigorer les énergies nationales sans provoquer d'instabilité sociale intolérable. Le président Sarkozy rend plus explicites les mesures désordonnées qui ont été développées au cours des vingt dernières années en donnant une force d'impulsion gouvernementale stratégique à des politiques plus centrées sur le marché dans le contexte de l'Union européenne, qui avait été pensée en 1957 comme un marché commun ouvert et a connu

une accentuation libérale du fait d'une économie concurrentielle de plus en plus mondialisée[35]. Cette approche n'est pas sans danger, car elle tente de surmonter le divorce entre la rhétorique des valeurs solidaristes et la réalité des pratiques politiques et économiques, notamment en créant plus de flexibilité pour les employeurs et moins de sécurité pour les salariés sur le marché du travail. L'hypocrisie implicite, qui a permis aux gouvernements de gauche comme de droite de tromper une opinion publique confuse en prétendant préserver un modèle socio-économique de politique publique tourné vers le passé, est révélée lorsque les tentatives drastiques visant à le réformer en pratique sont présentées de façon explicite[36]. Les réformes longtemps différées d'adaptation au marché, que le Parti socialiste n'a pas appliquées et n'a pas voulu accepter lorsqu'un Rocard ou un Dominique Strauss-Kahn ont tenté de les proposer, sont maintenant entreprises par la droite modernisatrice pragmatique de Sarkozy. Moins intimidé par l'accusation d'américanisme, il occupe une partie de l'espace politique réformiste laissé vacant par un Parti socialiste désorienté.

Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

35. Pour un livre qui présente une analyse différente, soulignant la rapidité avec laquelle la France a ouvert ses marchés depuis les années 1990, voir Pepper D. Culpepper, Peter Hall et Bruno Palier (dir.), *La France en mutation*, Presses de Sciences Po, 2006.

36. De façon assez significative, Jacques Attali a protesté que son rapport sur la « libération de la croissance française » remis au président Sarkozy en janvier 2008 – dans la longue tradition de la Ve République remontant jusqu'au rapport Rueff-Armand de 1960 – n'avait « rien de libéral », *Le Monde*, 24 janvier 2008.

RÉSUMÉ

L'antilibéralisme est profondément enraciné dans la culture politique française, à droite comme à gauche. Alors que la politique économique s'est éloignée des principes affichés, passant de la planification nationale à une acceptation honteuse du marché et de la privatisation, les partisans à gauche d'un socialisme libéralisé ont été incapables de convaincre le Parti socialiste. À droite, des tentatives peu convaincues de réformer le modèle social français ont été suivies par une thérapie de choc qui s'est rapidement heurtée à une résistance entraînant une retraite tactique désordonnée. Une politique au coup par coup d'intervention de l'État, motivée par le patriotisme économique, persiste.

Marc Sadoun

UNE RÉPUBLIQUE SANS FRONTIÈRES

De l'instabilité que connaît la Ve République depuis une vingtaine d'années on a donné plusieurs versions. Une interprétation d'ordre général la réfère à la crise que connaissent les démocraties libérales confrontées à la montée de l'abstention, à l'errance de l'opinion et au danger du populisme. Une lecture institutionnelle insiste sur le caractère rigide et hybride de la Constitution, impuissante à contenir la concentration des pouvoirs, à répondre au défi de la cohabitation et à faciliter la circulation des élites. Une conception sociologique enfin est attentive à la dégradation des mœurs politiques, à la corruption, au clientélisme, présents dans tous les régimes occidentaux mais accentués dans une république qui a tardé à renforcer le contrôle de l'argent public et ne parvient toujours pas à réguler le cumul des mandats et à pacifier les relations entre le peuple et ses élites.

Tout en empruntant à chacune de ces lectures, la thèse que je voudrais défendre ici s'attachera à comprendre la manière dont le politique aspire à unir ce qui est différent. Comment fonctionne cette curieuse alchimie ? Par quels moyens l'élu parvient-il à convaincre le peuple que les divergences doivent céder devant l'intérêt supérieur de la patrie, de la nation ou de l'État ? Comment et dans quelle mesure réussit-il à faire croire qu'il parle au nom de tous ? La socialisation politique assure, dans tous les régimes, une part essentielle de ce travail : elle impose la valeur des symboles, elle fait du groupe une communauté soudée dans les compétitions les plus pacifiques comme dans les combats les plus périlleux. Les principes d'égalité et de liberté dont se réclame une démocratie y participent aussi : chacun sait qu'en politique, sa voix compte à l'égal des autres et qu'il peut en disposer

librement. Même s'il peut douter de la réussite du pari démocratique et penser que la loi du plus fort gouverne aussi l'espace public, le citoyen manifeste, par sa participation même épisodique au jeu politique, qu'il est de ce groupe : passif le plus souvent, actif dans les moments qui comptent.

La réussite de cette opération n'est pourtant jamais totale : supérieure à la fois par son aptitude à lisser les différences et par le rôle qu'elle laisse au citoyen, la démocratie libérale est en revanche gênée par la séparation originale qu'elle pose entre vie publique et vie privée, société politique et société civile. Il lui faut nouer le lien entre ces espaces, assurer à la fois l'autonomie et la légitimité du politique. Imparfaite par définition, elle n'y parvient jamais totalement et, pour cette raison, elle paraît prise dans une crise qu'aucune réforme ne peut résoudre.

Ce constat assurément vaut pour les démocraties comme pour les républiques, pour notre république comme pour les autres républiques, pour les temps d'élections comme pour les temps d'exercice du pouvoir. Il vaut en tous lieux, mais il n'a peut-être pas exactement la même valeur lorsqu'on l'applique à la Ve République. Parce que la Constitution de 1958 conçoit de manière originale les rapports du peuple et de ses élites et parce que ce modèle continue aujourd'hui encore d'inspirer nos élites, la Ve République ne sait pas bien respecter les frontières entre le public et le privé, la majorité et l'opposition, l'exécutif et le Parlement. Plus que les autres encore, elle aspire à recomposer et à unifier. Plus que les autres, elle a peur du conflit.

Les deux modes de reconnaissance

La démocratie ne se conçoit pas sans pouvoir, mais ce pouvoir, si l'on peut dire, cloche. Il s'accorde mal avec les principes qui sont au fondement du régime et il répond mal aux attentes toujours déçues des citoyens. Dans une société des égaux, l'élite apparaît indue, soumise à la contrainte de la ressemblance mais aussi tendue par l'effort de distinction. Le représentant s'épuise à décliner les preuves d'une légitimité qu'il ne pourrait réellement asseoir que sur une problématique représentativité ; et le représenté ne voit dans cet élu qu'une forme dégradée de la politique et infidèle du mandat, du moins lorsqu'il s'exprime dans le circuit de la représentation clivée. On peut associer à la figure de l'incarnateur – de Gaulle, Lénine, Staline et, de manière générale, les personnalités charismatiques – toute la dignité

et la sacralité du politique, il est plus difficile de trouver une réponse à ces attentes dans la figure du représentant, homme politique banal, égal parmi les égaux. L'égal qui dirige ses égaux passe pour celui qui domine et exclut. On peut louer le pouvoir du souverain; il est difficile d'obtenir du représentant plus qu'il ne peut donner.

Face à l'élite, le citoyen paraît de son côté pris dans des sentiments contraires. Il est un être de demandes et d'attentes, de conviction et d'intérêt. Il voudrait que ses élus soient à son image et le représentent dignement. Il se réfugie parfois dans l'abstention et le retrait critique; plus souvent et sans autre contrainte que le sens du devoir ou de la communauté, il consent à être acteur du jeu politique. Mais dans ce jeu curieux où le petit nombre est censé parler au nom du plus grand nombre, il est peu question d'amitié et de coopération, de fins et de choix partagés. Les acteurs sont censés travailler de concert mais chez les gouvernés prévalent la méfiance, la suspicion et les espoirs déçus, et chez les gouvernants les sentiments d'impuissance et d'incompréhension du mal-aimé.

Doit-on s'en inquiéter ou s'en réjouir ? Voir dans le phénomène, que chacun peut vérifier au quotidien, l'expression d'une crise grave que traverse notre république ? Y voir au contraire un trait consubstantiel à toutes les démocraties ? Tocqueville, qui l'observait déjà au XIXe siècle, en a donné une lecture plutôt optimiste : « Les hommes qui vivent dans les siècles démocratiques [...] aiment le pouvoir; mais ils sont enclins à mépriser et à haïr celui qui l'exerce. [...] Ces instincts se retrouveront toujours, parce qu'ils sortent de l'état social, qui ne changera pas. Pendant longtemps, ils empêcheront qu'aucun despotisme ne puisse s'asseoir[1]. » La formule est belle mais plutôt énigmatique, comme l'est celle en apparence contraire de Guizot : « Ils ont beau redouter les despotes, ils veulent le despotisme quelque part à tout prix[2]. » Tocqueville est démocrate au moins de raison, Guizot redoute les dérives de la démocratie. Mais s'ils résolvent différemment l'équation qu'ils posent, ces deux libéraux voient de la même manière dans le despotisme la face sombre et comme en réserve de la modernité : dans les siècles d'égalité, toute forme d'inégalité apparaît insupportable mais paradoxalement aussi dans ces mêmes siècles s'expriment par des canaux mystérieux

1. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, 1981, t. 2, p. 397.

2. François Guizot, « Philosophie politique de la souveraineté », manuscrit publié par Pierre Rosanvallon à la suite de l'*Histoire de la civilisation en Europe*, Paris, 1985, t. 1, cité par Claude Lefort, *Le Temps présent. Écrits 1945-2005*, Belin, 2007.

des humeurs contraires, qui portent tout à la fois au quant-à-soi et la remise de soi, à la haine de l'élite et à l'amour du pouvoir.

Les campagnes électorales illustrent bien cela. Ce n'est pas que tout s'écrive alors sous le signe de l'égalité : les élites continuent à se différencier du peuple, et c'est de leur sein que surgiront les futurs gouvernants. Ce n'est pas non plus que les rôles soient alors totalement inversés : les démocraties n'ouvrent pas avec les élections une parenthèse analogue à ces périodes d'anarchie que connaissent certaines sociétés premières où chacun est autorisé à faire ce qu'il veut pour que, après le désordre, puisse mieux s'exprimer le désir d'ordre : on ne tue pas, on ne brûle pas les corps de nos élites et personne n'a envie de goûter à leur chair. Simplement on est alors un peu plus dans la démocratie et un peu moins dans la représentation. On est dans ces moments où la démocratie sait, un peu plus précisément que dans les temps ordinaires, ce qu'elle peut faire de ses citoyens, ce qu'elle consent à leur laisser et ce qu'elle peut exiger d'eux.

Est-ce parce que ces moments sont rares et introduisent malgré leur régularité une exception dans le cours normal de la vie politique ? Chacun sent bien alors que l'homme politique perd quelque peu son naturel, apparaît emprunté et gauche. Il doit endosser un rôle qu'il n'a pas l'habitude de tenir. Il renoue un contact plus étroit avec le peuple mais il semble qu'il ne sache pas exactement comment il doit se tenir. La stature de l'homme d'État, avec toute la solennité et la distance qui conviennent ? Celle du citoyen parmi les citoyens qui boit, mange, vit comme eux ? Les postures à l'évidence ne s'opposent pas : elles forment des modèles qui ouvrent dans le réel sur un grand nombre d'expressions : les équilibres diffèrent de l'un à l'autre, du discours de la volonté et de l'autorité à celui de la modestie et de la simplicité, de la république jacobine à la démocratie participative. Mais quelles que soient les différences, l'homme ou la femme politique doit toujours conjuguer la figure de l'ordinaire et celle de l'extraordinaire, de la ressemblance et de la distinction. Ou pour le dire autrement, il doit assumer tout à la fois l'exigence d'égalité et la part nécessaire d'inégalité.

À quoi tient le sentiment que ce jeu de rôles, banal en démocratie, prend un tour plus marqué sous la Ve République ? Au caractère présidentiel, ou plutôt présidentialiste comme le dit plus haut Olivier Duhamel, du régime. Au fait que les héritiers du général de Gaulle doivent tenir leur rang sans parvenir toujours à s'y tenir. Au fait que les tempéraments comme les idéologies portent tantôt vers le pôle de l'égalité tantôt vers celui de la hiérarchie. La Ve République a eu

ainsi ses présidents lointains, drapés dans leur dignité et sans concession inutile aux mœurs démocratiques : de Gaulle et Mitterrand, tous deux à leur manière souverains et hiératiques. Elle connaît aujourd'hui l'autre modèle, celui du président du commun, qui a ses peines et ses joies, son vocabulaire choisi et ses emportements coupables. Et entre ces modes extrêmes de présentation et représentation de soi, elle a eu des présidents qui associaient et alternaient les deux figures : Pompidou et Chirac, tout à la fois chefs de l'État et hommes du peuple ; Giscard d'Estaing, chef de l'État qui voulait se faire homme du peuple.

Tout se passe ainsi comme si le président parvenait mal à tenir la mesure, en faisait trop, tantôt dans l'accentuation de la distance, tantôt dans l'identification à l'homme du commun. S'attachant à comprendre la crise que traversait la France de son temps, Durkheim parlait d'anomie. Il ne donnait pas de définition stricte du terme mais il en précisait au mieux les contours quand il décrivait la situation d'incertitude dans laquelle se trouve l'individu anomique, qui ne sait exactement ce qu'il peut faire et ce qu'il ne peut pas faire. Le concept d'anomie a été galvaudé et il n'est pas sûr qu'il définisse très précisément la position ambiguë du chef de l'État. Mais il aide à comprendre le sentiment que celui-ci donne de ne pas savoir exactement borner les frontières de son action et les positions contradictoires qu'il occupe dans le réel, parfois représentant parmi les représentants, parfois autre chose qu'un simple représentant. Quoi donc en vérité ? Il faut, pour le comprendre, faire un retour vers les institutions et la manière dont elles ordonnent les relations entre le peuple et ses élites.

Les deux versions de l'unité

Ne pouvant, comme on le sait, concevoir la France que dans la permanence et l'unité, de Gaulle a installé un pouvoir original : non libéral par son refus de la séparation entre la société civile et la société politique ; non représentatif par son refus de toute forme de médiation ; unifié par le lien qui le reliait à la nation. Devant composer avec les élites politiques, il a aussi ménagé un circuit classique de représentation : instances de médiation, les partis et le Parlement laissent une place à l'expression de la France divisée, permettent que se déploie librement l'opposition entre la droite et la gauche.

Ce pouvoir, de nature incarnative, qui place le chef au-dessus des intérêts particuliers, n'est pas propre au gaullisme. Il se retrouve, à vrai dire, dans toutes les doctrines qui récusent le libéralisme poli-

tique : le jacobinisme, le socialisme, le communisme et même, dans une certaine mesure, le républicanisme. Il se distingue pourtant ici par un trait qui le rend incertain et précaire : il pose l'identité du corps politique et du corps social tout en renforçant le statut du chef de l'État. Loin des traditions socialiste et communiste qui ne connaissent que des secrétaires, des bureaux et des commissions, il célèbre le rôle du guide, à la fois parole et « lumière » de la France.

Comment de Gaulle pouvait-il ainsi concilier les principes de fusion et de distinction ? Par sa conception originale de la démocratie. Il n'était pas à l'image du dictateur qui joue aussi en permanence sur la métonymie ; il glissait d'autant plus aisément de la France à son chef qu'il sollicitait l'accord de son peuple. Premier instrument de ce contrat, le référendum a ce privilège rare de permettre la circulation de la volonté et des soutiens dans ce corps unique que composent la France et son chef. Le référendum ne dresse pas de frontières entre les Français comme le font les consultations ordinaires. Son domaine est bien celui du rassemblement, où les Français ne se distinguent plus de la France.

C'est d'ailleurs le caractère commun à tous les pouvoirs du président : ils relèvent de l'exceptionnel et ne s'érodent pas dans la politique du quotidien. Cela va de soi pour les ressources que le chef de l'État possède en propre – le référendum, l'article 16, la dissolution –, cela vaut aussi pour toute une série de prérogatives qui sont soumises à contreseing. Si le président exerce certains de ces pouvoirs en collaboration ou parfois même en concurrence avec le Premier ministre et le gouvernement, il ne peut y avoir en toute occasion qu'un vainqueur dans les conflits éventuels entre ces différentes instances. On comprend dans ces conditions que les trois institutions politiques de la République – président, gouvernement, Parlement – ne soient pas mises sur le même plan. Le président n'est pas solitaire, il ne concentre pas entre ses mains toute l'autorité, mais la dualité de l'exécutif n'implique aucune égalité. Le chef est d'un autre rang.

Exigeant mais fragile, ce pouvoir n'a pas résisté longtemps à la montée des conflits sociaux et à la recomposition des clivages politiques. Il n'a surtout pas résisté à la réforme constitutionnelle de 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel direct[3]. Devenu, comme il le craignait, l'élu d'une simple

3. Pour un exposé détaillé de cette approche, cf. Jean-Marie Donegani, Marc Sadoun, *La Ve République. Naissance et mort*, Calmann-Lévy, 1998 (nlle. éd. Gallimard-Folio, 1999).

majorité, étroite et médiocre, de Gaulle apparaissait désormais comme l'expression d'une partie de la France. Un simple représentant ? La manière dont il a démissionné après l'échec du référendum de 1969 montre qu'il ne pouvait s'enfermer dans ce rôle. Il n'en a pas été de même pour ses successeurs. Représentants de facture au fond très libérale, ils ont été conduits à intervenir au quotidien, à diriger le gouvernement et à borner de manière encore plus stricte l'autonomie du Parlement. À la fois chefs de l'exécutif et chefs de leur parti dans les périodes de concordance des majorités, ils ont étendu leur pouvoir à tous les domaines de la vie publique, se mêlant de toutes choses, soumettant leur autorité aux mouvements de l'opinion. Dépouillés de leurs ressources en période de cohabitation, ils ont été réduits à instrumentaliser les aléas de cette opinion et à s'enfermer dans le paradoxe de la fonction tribunitienne. Dans les deux configurations, ils ne pouvaient plus que de manière artificielle et incantatoire s'appuyer sur l'unité de la nation.

Il ne faut pas sous-estimer la portée de ces faux-semblants. On ne peut sans doute plus parler de pouvoir d'incarnation : le président ne recourt plus guère aux pouvoirs exceptionnels que lui donne la Constitution et, quand il le fait, il ne respecte pas vraiment l'esprit du gaullisme. François Mitterrand l'a montré en 1992 qui n'a pas engagé sa responsabilité dans le référendum sur le traité de Maastricht ; Jacques Chirac l'a confirmé à la fois par l'usage qu'il a fait, en 1995, de son droit de dissolution et par la manière dont il a interprété, en 2005, l'échec du référendum sur le traité européen. Dans l'extraordinaire comme dans l'ordinaire, la Ve République a ainsi pris une allure plus libérale, respectueuse des principes de majorité, de médiation et de délibération.

Tout montre pourtant que résiste la tension entre l'Unité et la pluralité. Élus d'un camp contre un autre camp, les présidents n'ont pas renoncé à l'éminence de leur position et à dire le tout de la France. De manière plus ou moins ordonnée, ils sont intervenus en toutes choses : de la politique, de l'économie, du social, de la santé, de la culture, etc. Comme tout pouvoir, ils ont repoussé ainsi au plus loin les frontières de leur action. Mais ils l'ont fait avec d'autant plus de succès que la Ve République assure mal l'autonomie des pouvoirs : les présidents n'ont généralement pas de considération particulière pour les gouvernements qu'ils ont nommés et pas davantage pour les parlements qui partagent pourtant la même légitimité. Dans un contexte nouveau, gouverné par le retour du collectif, ils ont continué de travailler sur le même registre de l'Un.

En elle-même, l'ambition n'est pas impertinente : terre des universaux, le politique aspire à unir ce qui est différent. Mais, sur ce registre, cette ambition peut s'exprimer selon deux modalités distinctes. La première, qui retrouve assez bien le projet gaullien, place l'unité en amont de toute action et de toute décision. Elle est un déjà-là qui s'impose à tout esprit instruit des leçons de l'histoire, quelque chose qui relève du permanent et ne se soumet pas aux aléas de la politique : la France, décrite dans les premières lignes des *Mémoires de guerre*, la patrie mobilisée en temps de guerre et, de manière générale, le Bien dans toutes les conceptions substantielles du politique. La seconde modalité fait au contraire de l'unité le produit de la délibération, de la confrontation entre des projets politiques détachés de toute portée religieuse ou morale : la politique des temps calmes et, plus généralement, ce qui travaille au renforcement du lien social dans les lectures procédurales de la démocratie. Derrière la même réduction de la pluralité, s'expriment ainsi deux ambitions très inégales : l'une est tendue vers la restauration de l'Un, l'autre vers la construction du collectif. La « certaine idée de la France » du Général ne se discutait pas, elle ne s'enrichissait pas dans l'échange et ne se satisfaisait pas de compromis : elle relevait du domaine de l'Un et ne pouvait s'affirmer que dans l'incarnation. Le projet que chaque représentant a pour la France est mis en délibération : il exprime une certaine idée du collectif, tendue vers la construction d'une identité incertaine et changeante.

Le mot le souligne assez, le collectif considère pleinement la valeur du multiple. Il n'ignore pas que la société est traversée par des clivages politiques, sociaux et économiques. Il en considère au contraire pleinement la permanence et la force et, de ce fait, il assigne au politique une fonction à la fois essentielle et modeste : essentielle car il est lieu où la minorité consent à la loi de la majorité ; modeste car les accords sont toujours provisoires et les décisions au moins en théorie toujours révisables. Ordonnée au principe de séparation, l'idée de collectif ne peut être assimilée, comme on le fait généralement, à celle de l'Un qui n'a pas de considération particulière pour le multiple et fait du politique une instance directrice de la société. À la différence du collectif, l'Un ne relève pas de la tradition libérale.

C'est cette distinction que brouille l'héritage gaullien. Après 1969, les chefs de l'État ne pouvaient plus sérieusement se présenter comme l'incarnation de la France. Ils devenaient des représentants, mieux dotés sans doute que les députés et les sénateurs, mais par définition distincts de ceux qu'ils représentaient. Plus que le sens du collectif, ils

ont pourtant continué d'exprimer le sens de l'Un que seule l'autorité supérieure du président peut faire valoir. C'est ainsi qu'on peut comprendre la manière dont, après ses prédécesseurs, Nicolas Sarkozy a brouillé les frontières entre les pouvoirs : de manière très classique dans ses relations avec le Premier ministre ; de manière inédite dans sa résistance à la décision du Conseil constitutionnel du 21 février 2008 sur le caractère non rétroactif de la loi relative à la rétention de sûreté. De Gaulle avait affirmé, dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, qu'il était dépositaire de « l'autorité indivisible de l'État » : à l'évidence, il est resté quelque chose de cette conception d'un pouvoir sans frontières définies.

Une dernière expression de cette indétermination peut être trouvée dans la manière dont est pratiquée l'ouverture politique. Par elle-même, celle-ci ne contrarie ni les principes démocratiques ni la règle majoritaire. Conçue par de Gaulle au début de la Ve République, elle n'a pas pour fonction d'affaiblir l'opposition, elle s'applique plutôt à renforcer l'assise du régime, à donner forme à la conception gaullienne du peuple uni. Reprise par Georges Pompidou, elle se fait dans le respect des frontières entre majorité et opposition ; elle ne concerne pas la gauche, se limite aux petits groupes qui ont une vocation « naturelle » à rejoindre ceux qui gouvernent.

L'ouverture aux individus n'a pas la même signification. Sous la baguette de Mitterrand, elle relève du débauchage : de gaullistes de gauche, de centristes, de francs-tireurs. Sous celle de Sarkozy, elle prend la forme du trophée, de la conquête des têtes les mieux faites, les plus populaires, ou tout simplement les plus disponibles. On n'est plus ici dans le jeu normal des institutions démocratiques. Peu pratiquée dans les pays étrangers, où pourtant le conflit des idées est souvent plus apaisé et parfois même sans réel enjeu, cette forme d'ouverture n'est jamais clairement explicitée. Exercée de manière très empirique, au coup par coup, elle s'apparente à une prise de guerre sauvage, sans règles et sans limites. Il ne s'agit pas de tuer l'adversaire, ni même de contester sa légitimité ; il suffit de lui emprunter ses forces. On prend ceux qui ont vocation à gouverner, on délaisse les laissés-pour-compte de l'histoire. On se joue de la frontière, essentielle en démocratie, entre majorité et opposition. On ignore la part de conflit sans laquelle il n'y a pas de politique et, plus encore, de démocratie.

L'insistance sur les frontières n'exclut pas que puissent s'exprimer la coopération, l'empathie et la compréhension mutuelle. Elle dit simplement qu'on doit, dans des espaces clairement définis, consentir à

la manifestation des désaccords et des passions : entre gouvernants et gouvernés, entre exécutif et législatif, entre opposition et majorité. Il faut des frontières pour que vive la liberté par le conflit.

RÉSUMÉ

Parce que la Constitution de 1958 conçoit de manière originale les rapports du peuple et de ses élites et parce que ce modèle continue aujourd'hui encore d'inspirer ces dernières, la Ve République ne sait pas bien respecter les frontières entre le public et le privé, la majorité et l'opposition, l'exécutif et le Parlement. Plus que les autres encore, elle aspire à recomposer et à unifier. Plus que les autres, elle a peur du conflit.

CHRONIQUES

Adolf Kimmel*

LE SYSTÈME POLITIQUE ALLEMAND : LA STABILITÉ MENACÉE ?

Une stabilité exemplaire

Contrairement à la République de Weimar, la République fédérale a joui jusqu'à présent d'une stabilité enviable. Les crises gouvernementales étaient rares et elles furent rapidement maîtrisées, soit par une dissolution prématurée du Bundestag (notamment en 1972 et en 2005[1]), soit par la fameuse motion de censure constructive (ainsi en 1982, l'élection de Helmut Kohl en tant que chancelier pour remplacer Helmut Schmidt), soit simplement par le remplacement du chancelier par un membre du même parti (Konrad Adenauer par Ludwig Erhard en 1963, Willy Brandt par Helmut Schmidt en 1974). On ne compte que trois alternances : en 1969 avec l'élection du premier chancelier social-démocrate (Willy Brandt), en 1982 avec le retour de la CDU/CSU aux leviers du pouvoir (élection de Helmut Kohl) et en 1998 avec la formation du premier gouvernement SPD-Verts (chancelier Gerhard Schröder). À vrai dire, cette dernière alternance était la seule vraiment complète, car les autres étaient tempérées par la présence d'un même parti dans le gouvernement précédent comme au gouvernement suivant (le SPD en 1969, le FDP en 1982). Tous les chefs de gouvernement appartenaient aux deux grands partis : la CDU et le SPD ; ils ont occupé respectivement ce poste pendant trente-huit ans et demi et vingt ans et demi. Après presque soixante ans d'histoire de la RFA, Angela Merkel n'est que la huitième titulaire de ce poste. La longévité des chanceliers et la stabilité politique extraordinaire sont soulignées par le fait que deux d'entre eux (Adenauer et Kohl) ont exercé à eux seuls pendant trente ans la responsabilité politique.

Le fondement de cette stabilité n'est pas en premier lieu la Loi fondamentale car elle ne contient guère d'articles

* Professeur émérite de science politique à l'université de Trèves.

1. Les dissolutions prématurées de 1983 et de 1990 n'étaient pas signes de crise : celle de 1983 devait légitimer le changement de coalition de 1982, et celle de 1990 était nécessaire à cause de la réunification.

relevant d'un « parlementarisme rationalisé ». La disposition la plus connue est la motion de censure constructive. Utilisée seulement deux fois (en 1972, sans succès, et en 1982), il ne faut pas en surestimer les effets. À la différence de la Ve République, le chef de l'État ne peut pas contribuer à la stabilité politique car le *Bundespräsident* est pratiquement dénué de tout pouvoir politique.

C'est le système des partis, formé dans les années 1950, qui a engendré cette stabilité et qui en est encore aujourd'hui le fondement. Malgré un système électoral proportionnel, corrigé par la clause de 5 %, le processus de concentration du système de partis a fait de rapides progrès. En 1961 déjà, trois partis seulement – la CDU/CSU, le SPD et le FDP – sont représentés au Bundestag[2]. La CDU/CSU et le SPD réunissent entre 85 % et 90 % des voix. Ils comptent de nombreux membres[3], ont de bonnes ressources financières (subvention d'État, dons privés, cotisations d'adhérents) et disposent d'une organisation puissante. Au Bundestag la discipline de vote est fort élevée.

Lors des élections de 1983, le système tripartite s'élargit avec l'entrée des Verts au Parlement. Cette évolution n'entraîne pas une déstabilisation du système politique, mais contribue « seulement » à éloigner pour longtemps du pouvoir le SPD, affaibli par la naissance des Verts et par des querelles internes. La réunification donne naissance à un nouveau parti, le PDS, essentiellement héritier de la SED – parti communiste « officiel » de la défunte RDA. Toutefois sa représentation au Bundestag est trop faible pour empêcher la formation d'une majorité entre les autres partis : majorité de droite avec la CDU/CSU et le FDP jusqu'en 1998 ; majorité de gauche ensuite entre le SPD et les Verts. Ces derniers avaient entretemps adouci leurs positions politiques, initialement très radicales, à tel point qu'ils sont devenus un partenaire pour le SPD. Les élections de 2002 paraissent mettre fin à l'existence du PDS, puisqu'il échoue au niveau de la barre des 5 %[4]. Toutefois, le parti revient, sous le nom de « Parti de gauche », en 2005. Il gagne 8,7 % et dispose de 54 députés. Les coalitions traditionnelles entre l'un des deux grands partis et l'un des deux petits n'est arithmétiquement plus possible. Puisque tous les autres refusent de former une coalition de gouvernement avec ce parti, considéré comme populiste, démagogique ou même communiste, que les Verts n'acceptent pas de faire partie d'un gouvernement avec la CDU (pour former un gouvernement « noir-jaune-vert ») et que le FDP ne veut pas former une alliance avec le SPD (coalition « rouge-jaune-vert »), la seule possibilité pour aboutir à un gouvernement majoritaire est la grande coalition entre la CDU/CSU et le SPD[5]. C'est la première fois dans l'histoire de la République fédé-

2. La CDU/CSU est considérée comme un seul et même parti.

3. À leur apogée respective, le SPD compte 1 022 000 adhérents en 1976 et la CDU/CSU 920 000 en 1983.

4. Le parti n'est représenté au Bundestag que par deux députées, élues directement dans leurs circonscriptions à Berlin-Est.

5. Sur l'élection de 2005 et ses conséquences voir notre « Lettre d'Allemagne » : « Les élections anticipées au Bundestag, 18 septembre 2005. Un tournant dans la vie politique allemande ? », *Pouvoirs*, n° 116, p. 163-176.

rale que cette formule est considérée comme inéluctable[6]. Faut-il en déduire qu'un tel gouvernement deviendra la règle et que des majorités CDU/CSU-FDP ou SPD-Verts seront l'exception ? Un gouvernement au sein duquel les deux partenaires, de force égale, tendent à se paralyser mutuellement, empêchant une opposition forte pourtant nécessaire dans une démocratie ? Ou bien le nouveau parti de la gauche radicale, qui s'appelle tout simplement La Gauche, va-t-il disparaître ? Ou alors devenir un jour plus « sage », plus « fréquentable », comme l'ont fait les Verts ?

L'Agenda 2010 et ses suites

La crise du SPD

Pour bien comprendre les développements récents dans le système de partis allemand et notamment le retour en force d'un parti qui paraissait voué à une existence marginale sinon à la disparition, il faut revenir à la politique du gouvernement SPD-Verts. Paradoxalement, c'est le SPD (surtout le chancelier Gerhard Schröder) qui souffre le plus de l'existence de La Gauche et qui est le principal responsable de la réanimation du moribond. L'explication peut se résumer en un seul mot : l'Agenda 2010[7].

Sous cette dénomination étrange se cache un programme de réformes sociales importantes, annoncé par le chancelier Schröder dans une déclaration de politique générale devant le Bundestag le 14 mars 2003. Il faut se rappeler la situation de l'Allemagne à l'époque : au lieu de jouer son rôle traditionnel de locomotive de l'Europe, elle portait la lanterne rouge. Sa croissance économique était la plus basse, ses déficits publics étaient tels qu'elle ne pouvait plus respecter le pacte de stabilité européen (pourtant imposé par l'Allemagne même) et le chômage persistait à un niveau très élevé. Confronté à cette situation dramatique, le chancelier déclare vouloir remettre l'Allemagne à la tête de l'évolution économique et sociale de l'Europe. Pour atteindre ce but ambitieux, il exige de chacun plus d'efforts et, surtout, annonce la réduction des prestations de l'État-providence.

L'Agenda 2010 cause un choc, notamment parmi les électeurs, les adhérents et les militants actifs du SPD. Sans doute marque-t-il une rupture profonde avec la politique traditionnelle du parti. Après avoir renoncé au socialisme comme but politique (programme de Bad Godesberg de 1959), le trait caractéristique de la politique du SPD est sa volonté d'un développement toujours plus généreux de l'État-providence. Pour la première fois, un gouvernement social-démocrate annonce, avec l'Agenda 2010, un recul, des coupes sensibles dans l'État-providence. Puisque ce sont surtout les couches populaires qui supportent les effets de la politique de l'Agenda, on reproche au SPD de ne plus s'occuper de leurs problèmes et de leurs difficultés quotidiennes, de trahir sa tradition et le fondement de sa politique, à savoir la justice sociale.

6. La première grande coalition (de 1966 à 1969) fut formée après la rupture de la coalition chrétienne démocrate-libérale. La continuation de cette coalition (après un remaniement) était en principe également possible, comme une coalition SPD-FDP, constituée trois ans plus tard.

7. Pour une analyse plus détaillée voir notre « Lettre d'Allemagne » : « Le chancelier Schröder, l'agenda 2010 et la crise du SPD », *Pouvoirs*, n° 112, p. 155-166.

Si l'on peut considérer que ces réformes douloureuses sont nécessaires et inévitables et qu'elles ont incontestablement contribué au rétablissement économique et financier de l'Allemagne, elles ont eu aussi des conséquences sociales, dénoncées par les critiques de gauche de l'Agenda (exclusion sociale aggravée, inégalités accentuées, augmentation des emplois précaires et pauvreté plus répandue). Le chancelier Schröder ne s'est pas suffisamment efforcé d'expliquer cette politique et de la mettre en rapport avec la tradition du SPD. Il n'a pas assez souligné que, dans cette période de mondialisation et de vieillissement de la société, la justice sociale ne peut plus être comprise comme une simple distribution de la richesse de haut en bas et qu'il faut désormais ajuster l'État-providence aux nouvelles conditions. En plus, le chancelier, dans sa déclaration, a surtout parlé des restrictions auxquelles il faut s'attendre et n'a pas suffisamment mis en avant les chances qui s'ouvriront grâce à ces réformes. Curieusement, ce « chancelier des médias » n'a pas réussi à exposer ses réformes de façon à rencontrer un soutien appréciable, à défaut d'être massif. Malgré les aspects positifs de son bilan (croissance assez forte, baisse sensible du chômage, équilibre du budget de l'État), la majorité des Allemands porte un jugement négatif sur l'Agenda[8]. Il paraît que c'est le sort réservé à toute réforme courageuse, mais aussi douloureuse. Enfin et surtout, Schröder n'a pas assez préparé le SPD à cette nouvelle politique et ne s'est pas suffisamment efforcé de gagner son approbation. Si le parti a finalement voté l'Agenda, c'est sous la contrainte (le chancelier a menacé de démissionner en cas de refus) et, pour une part considérable, à contrecœur et sans en être vraiment convaincu.

Il n'est pas surprenant que l'Agenda 2010 ait précipité le SPD dans sa crise la plus profonde depuis sa refondation après la fin de la guerre. La crise se montre d'abord dans une série de défaites, souvent dramatiques, dans des élections régionales. Et ce sont surtout ses électeurs jusque-là particulièrement fidèles (ouvriers, employés, chômeurs) qui le quittent à cause de sa politique jugée « antisociale ». Dans les sondages, le parti retombe même, au niveau fédéral, en dessous de ses résultats des années 1950. Aussi grave, pour un SPD qui a toujours été fier d'être un parti de masse, est la perte substantielle d'adhérents. De plus d'un million de membres en 1976, il ne reste que la moitié[9] ! Ces pertes entraînent un vieillissement du parti, car il n'y a guère de jeunes qui y entrent, et aboutissent à une crise de militantisme. Il faut aussi mentionner ici le désaccord avec les syndicats, un des piliers les plus solides du SPD. Ils critiquent sévèrement l'Agenda et se détournent – en partie – de leur parti traditionnel. L'aspect peut-être le plus grave de la crise tient au doute quant à sa philosophie fondamentale, celle du parti de la justice sociale et de l'État-providence. Ses dirigeants n'ont pas réussi à convaincre une nette majorité des adhérents que ce qui est souhaitable n'est pas toujours possible.

8. Selon un sondage Politbarometer de la Forschungsgruppe Wahlen de septembre 2007, 52 % des sondés tiennent les réformes de l'Agenda pour mauvaises ; contre 67 % parmi les sympathisants de La Gauche.

9. Soit 536 655 adhérents au 29 février 2008. La CDU seule, sans la CSU, se trouve donc à égalité avec le SPD.

La montée de la gauche radicale

L'Agenda ne perturbe pas seulement, et gravement, le SPD, mais soulève aussi des protestations intenses parmi de vastes secteurs des couches populaires, notamment dans les nouveaux *Länder* (ancienne RDA). Là, les « manifestations du lundi » nouvelle manière[10] rassemblent souvent des foules impressionnantes. Le PDS était, avec le NPD d'extrême droite, le seul parti à participer à ces manifestations et les a même organisées. Il en est récompensé par les urnes. Aux élections régionales dans les nouveaux *Länder*, il se tient globalement au même niveau que les deux « grands », devançant même tantôt le SPD (en Saxe, Thuringe et Saxe-Anhalt), tantôt la CDU (en Brandebourg)[11]. Ce qui manque encore au PDS pour jouer un rôle au niveau fédéral c'est une percée dans l'ancienne RFA, qu'il n'a pas réussie jusque-là.

Encore une fois, l'Agenda s'avère d'une aide décisive. Des sociaux-démocrates dissidents, déçus par la politique du gouvernement Schröder, et des syndicalistes furieux fondent, en janvier 2005, un nouveau parti, dont le nom curieux résume assez bien le programme : le WASG (Alternative électorale pour l'emploi et la justice sociale). Il obtient un gain de notoriété énorme avec l'adhésion d'Oskar Lafontaine, ancien président du SPD, parti qu'il quitte en mai 2005. (Depuis juin 2007, il est coprésident de La Gauche.) En vue des élections au Bundestag en septembre 2005, le PDS et le WASG font cause commune afin de franchir la barre des 5 %. Effectivement ils y arrivent facilement et font leur entrée au Parlement (8,7 %, 54 députés). Surtout, grâce à l'alliance avec le WASG, le PDS réussit enfin sa percée en Allemagne de l'Ouest (4,9 %). La fusion des deux partis intervient à leurs congrès respectifs qui ont lieu en même temps, en juin 2007 : c'est la naissance de La Gauche. Après l'interdiction du KPD par la Cour constitutionnelle en 1956, c'est la première fois depuis la fondation de la RFA qu'il y a un parti socialiste à gauche du SPD.

L'espoir du SPD, nourri par les résultats de deux élections régionales en mars 2006[12], que La Gauche ne réussisse pas aux élections régionales dans les *Länder* de l'ancienne RFA est vite déçu. D'abord à Brême en mai 2007, puis en janvier 2008 en Hesse et en Basse-Saxe, et en février 2008 à Hambourg, La Gauche fait mieux que 5 % et obtient donc des députés dans ces parlements régionaux. Les autres formations doivent admettre que ce nouveau parti s'est implanté dans toute l'Allemagne (avec des zones de faiblesse dans le Sud). En témoigne aussi le nombre de ses adhérents, qui s'élève à 72 000, dont un quart dans l'ancienne RFA. Du point de vue du nombre des parlementaires (au Bundestag et dans les *Landtage* [parlements régionaux][13]) et de celui de ses adhérents,

10. Des « manifestations du lundi » avaient, en automne 1989, précédé la fin de la RDA et y avaient contribué.

11. Dans quatre des cinq *Länder* le PDS recueille plus de 20 % des voix. Il n'encaisse des pertes très sensibles que dans la ville de Berlin, où il gouverne avec le SPD et est contraint à beaucoup de concessions, comparé à son programme et à ses promesses. En Saxe il recule légèrement (alors qu'il est à un niveau très haut) ; partout ailleurs, il progresse, souvent nettement.

12. En Bade-Wurtemberg et en Rhénanie-Palatinat, le nouveau parti, avec respectivement 3,1 % et 2,5 %, échoue nettement sous la barre des 5 %.

13. Il est représenté dans 10 parlements régionaux sur 16.

il est déjà le troisième parti allemand (au Bundestag il occupe la quatrième place). La question se pose aux autres partis, et tout particulièrement au SPD : comment s'y prendre avec cet « intrus » ?

Le dilemme du SPD

De tous les partis, c'est le SPD qui souffre le plus de la montée de La Gauche. Elle s'affaiblit, car le nouveau parti lui « vole » des électeurs[14]. De ce fait la coalition SPD-Verts perd en 2005 sa majorité au Bundestag. Ces deux partis, alliés traditionnels, n'arrivent pas non plus à conquérir une majorité aux dernières élections régionales en Hesse, en Basse-Saxe et à Hambourg. Trois possibilités théoriques s'offrent au SPD pour regagner une perspective gouvernementale, outre celle de devenir le « numéro deux » d'une grande coalition : soit reprendre à La Gauche la plus grande partie des électeurs-transfuges et la faire passer ainsi sous la barre des 5 % ; soit trouver un troisième partenaire, le FDP ; ou alors accepter La Gauche comme partenaire possible. Toutes ces voies de sortie sont problématiques et posent le SPD devant un dilemme stratégique.

Pour regagner les électeurs qui sont passés à La Gauche, le SPD devrait s'orienter nettement à gauche et abandonner la politique qu'il a conduite au gouvernement depuis 1998 et surtout à partir de 2003. La CDU/CSU et le FDP lui reprochent déjà un tel virage à gauche. Ce reproche est-il justifié ? Il est vrai qu'avec le nouveau programme, voté au congrès de Hambourg le 28 octobre 2007, le parti infléchit son discours vers la gauche par rapport aux « Principes » d'avril 2006 qui devaient justement préparer le nouveau programme, mais aussi par rapport à une première version du programme présentée en janvier 2007. Les « Principes » étaient inspirés par les « modernistes » autour de Matthias Platzeck, président du parti jusqu'au mois d'avril 2006[15] et courageux défenseur de l'Agenda 2010 contre les attaques du PDS. Leur tonalité novatrice, le choix des mots phares (« démocratie sociale », « État social préventif ») et le contenu étaient de nature à fournir à la politique de l'Agenda son fondement programmatique. Le programme voté à Hambourg retombe dans un vocabulaire plus traditionnel (« socialisme démocratique » au lieu de « démocratie sociale »), redevient plus étatique et prône un État-providence assez classique. Les phrases les plus « iconoclastes » des « Principes » sont atténuées, voire rayées. Le virage à gauche est accompagné par quelques corrections de l'Agenda afin de lui donner une coloration plus sociale. La nouveauté la plus visible est la revendication d'un salaire minimum général, qui n'existe en Allemagne que dans quelques branches. Mais il n'est pas du tout certain que le nouveau programme suffise au SPD pour redevenir, aux yeux des couches populaires, le parti de la justice sociale.

Toutefois, ce fléchissement n'a pas eu le résultat escompté. Les élections régionales de janvier et février 2008

14. Son résultat aux élections de 2005 (34,2 %) est un des plus mauvais depuis 1961. En 1990 seulement, à cause de sa position ambiguë sur la réunification, il fait un moins bon score (33,5 %).

15. Il démissionne le 10 avril 2006 pour raison de santé ; il est actuellement ministre-président de Brandebourg.

furent loin d'être triomphales pour le SPD, et La Gauche franchit partout la barre des 5 %. Le SPD devrait donc aller plus loin dans sa réorientation, revenir sur l'essentiel de l'Agenda (notamment les réformes du marché du travail), mais cela le déchirerait. L'aile droite du parti et la direction reste majoritairement attachées à la politique de l'Agenda, notamment les ministres Frank-Walter Steinmeier (Affaires étrangères) et Peer Steinbrück (Finances), également vice-présidents du SPD, ainsi que Peter Struck, président du groupe SPD au Bundestag. Kurt Beck, le président du parti, a mis en relief les succès de l'Agenda, mais souligne cependant qu'il faut y apporter des corrections à caractère social.

La deuxième option (théorique): refaire l'alliance sociale-libérale des années 1970 avec le FDP exigerait au contraire de s'en tenir strictement à la politique de l'Agenda ou encore de la renforcer. Même si l'aile droite du SPD et la majorité de la direction y seraient prêtes[16], une telle décision sera difficile à avaler pour le parti. De plus, les premiers signes de plus de flexibilité de la part du FDP sont encore trop timides. Son partenaire préféré reste de toute façon la CDU/CSU. Une coalition rouge-vert-jaune[17] semble donc très improbable.

Reste la dernière possibilité, la plus discutée actuellement, à savoir essayer de former une alliance avec La Gauche. La discussion de ce problème épineux doit distinguer le *Bund* (le niveau fédéral) et les *Länder* et, aussi, les *Länder* de l'ancienne RDA et ceux de l'ancienne RFA. Au Bundestag, une majorité de gauche, incluant La Gauche, existe déjà, mais c'est une majorité purement arithmétique et non pas politique. Les positions en politique étrangère et de défense, en politique économique et financière entre La Gauche et le SPD sont incompatibles[18]. Par conséquent, aucune tentative de former une coalition englobant toute la gauche ne fut entreprise après les élections de 2005. Actuellement, toute alliance avec La Gauche est exclue au niveau fédéral (résolution du comité directeur du SPD du 25 février 2008). Le président du parti l'exclut même « loin au-delà de 2009 ».

En revanche le SPD et le PDS/La Gauche ont déjà gouverné ensemble dans les nouveaux *Länder*[19] et ils gouvernent la ville de Berlin (qui est en même temps un *Land*) depuis 2002. À Berlin, La Gauche se montre très pragmatique, elle est prête à faire des compromis douloureux et participe à une politique financière restrictive, ce qui va à l'encontre de son programme. Tout autre est la situation dans les *Länder* de l'ancienne RFA. Là, ce n'est pas le PDS avec un personnel politique « sérieux » qui est le fondement de La Gauche, mais le WASG. Or c'est un parti purement pro-

16. Il faut se souvenir qu'en Rhénanie-Palatinat le ministre-président Kurt Beck a gouverné avec les libéraux de 1994 à 2006 et non pas avec les Verts. Depuis 2006 il gouverne avec le seul SPD, qui dispose de la majorité absolue des sièges au *Landtag* de Mayence.

17. En allemand, on l'appelle *Ampelkoalition* selon les feux de circulation. Les couleurs symbolisent les partis. En Hesse, le FDP se refuse à cette coalition.

18. D'après les calculs du SPD, les propositions de loi de La Gauche au Bundestag coûteraient 150 milliards d'euros.

19. En Mecklembourg-Poméranie orientale de 1998 à 2006. En Saxe-Anhalt, le PDS avait toléré des gouvernements minoritaires SPD-Verts ou SPD seul, de 1994 à 2002.

testataire dont le personnel politique est peu expérimenté et au sein duquel se trouvent pas mal de gauchistes, d'altermondialistes et de membres du DKP, parti communiste fort orthodoxe[20]. Il paraît plus difficile de former avec eux un gouvernement et de tenir une politique sérieuse. Après bien des débats, des tergiversations, ainsi que les maladresses du président Kurt Beck, la direction du SPD a décidé de laisser le champ libre aux fédérations des *Länder* (*Landesverbände*)[21]. Puisque une alliance avec La Gauche s'avère dans plusieurs *Länder* être la seule perspective de parvenir au pouvoir pour le SPD, bon nombre de présidents des fédérations régionales inclinent à une telle alliance[22]. Les adversaires d'une ouverture vers La Gauche avertissent que le SPD perdra des électeurs du centre, indispensables à une majorité, et surtout qu'on lui déniera sa qualité de parti de gouvernement. Il est vrai que le SPD n'a pas encore déclaré, avant une élection, qu'il était prêt à former une coalition avec La Gauche ou à accepter son « soutien sans participation ».

Peut-on attendre d'une politique qui essaie d'associer La Gauche aux responsabilités du pouvoir, au niveau régional pour commencer, que ce parti décrive une évolution semblable à celle des Verts ? À l'origine, les Verts préconisaient aussi une politique qui les excluait de toute participation à un gouvernement fédéral. Après plusieurs coalitions avec le SPD dans les *Länder* (la première en Hesse en 1985, avec Joschka Fischer), ils modérèrent leurs idées politiques à tel point qu'en 1998 le premier gouvernement fédéral SPD-Verts devint possible. Toutefois les différences entre les Verts, d'une part, et La Gauche, d'autre part, sont très importantes et on ne peut pas, à l'heure actuelle, pronostiquer une évolution de La Gauche comparable à celle des Verts.

Le système de partis allemand en mouvement

Jusqu'aux élections 2005, le système de partis se divisait en deux camps bien séparés : la gauche avec le SPD et les Verts, et la droite avec la CDU/CSU et le FDP. Pendant une phase relativement brève, de 1969 à 1982, le FDP a pratiqué un libéralisme de gauche et gouverné avec le SPD. Depuis 1961, le modèle de coalition est resté toujours le même : puisque aucun parti n'a obtenu la majorité absolue des sièges au Bundestag, l'un des deux grands partis – CDU/CSU ou SPD – a formé une coalition avec l'un des deux petits, le FDP ou, à partir des années 1990, les Verts[23]. Ces gouvernements furent extrêmement stables et la politique allemande n'a pas connu de vraies ruptures, mais seulement des évolutions. Même s'il y avait alors une politique nouvelle, comme la politique

20. Une députée de La Gauche, membre du DKP, élue au *Landtag* de Basse-Saxe en janvier 2008, a justifié le Mur de Berlin comme les activités de la Stasi, la police secrète de la RDA. Elle a été exclue du groupe parlementaire.

21. La première tentative sera peut-être entreprise en Hesse, dont le *Landesverband* du SPD s'est positionné assez à gauche.

22. Actuellement, le SPD pourrait former une majorité avec La Gauche, incluant parfois les Verts, dans cinq *Länder* qu'il gouverne avec la CDU ou dans lesquels il est dans l'opposition.

23. Il n'y a eu qu'une seule exception à la règle : la grande coalition de 1966 à 1969.

à l'Est de Willy Brandt en 1969, les gouvernements succédant à une alternance ne l'ont pas abandonnée. Les partis décidaient avant l'élection quelle serait la prochaine coalition. Ainsi l'électeur savait à quoi s'en tenir : en choisissant un des quatre partis, il choisissait aussi en connaissance de cause le futur chancelier et la « couleur » politique du gouvernement. En 2005, le succès de La Gauche a empêché qu'un des deux camps obtienne la majorité. La seule issue possible était la grande coalition que la très grande majorité des électeurs de la CDU/CSU comme du SPD ne souhaitait pas. Le même blocage se renouvelle après les élections en Hesse en janvier 2008. Mais désormais la grande coalition n'y offre plus de sortie de secours, puisque la CDU et son ministre-président Roland Koch représentent l'aile droite du parti, tandis que le SPD hessois est orienté clairement à gauche. Le FDP s'était nettement engagé à côté de la CDU et n'était pas prêt à virer de bord et à participer à un gouvernement avec le SPD et les Verts. La seule possibilité serait un gouvernement SPD-Verts, toléré par La Gauche, mais qui devrait participer à l'élection du ministre-président. Toutefois, la présidente du SPD avait formellement exclu l'idée de cette nouvelle formule… Une tentative fut tout de même entreprise, mais elle avorta[24].

La classe politique comme les électeurs doivent s'habituer au fait qu'il y aura dorénavant cinq partis au Bundestag ainsi que dans beaucoup de *Landtage*[25]. Si les partis continuent de se regrouper comme ils l'ont fait dans le passé – camp de gauche avec le SPD et les Verts, camp de droite avec la CDU/CSU et le FDP – et si La Gauche est mise en quarantaine au niveau fédéral et dans les *Länder* de l'ancienne RFA, il ne restera souvent que la grande coalition pour solution.

Pour se sortir de cette impasse, on pourrait décider de changer le système électoral, ce qui serait possible par l'adoption d'une simple loi, le système électoral n'étant pas inscrit dans la Loi fondamentale. La meilleure solution pour être certain d'obtenir chaque fois la majorité aux parlements est le système majoritaire. Évidemment, les petits partis y sont très opposés et il est hautement improbable que la CDU/CSU et le SPD se mettent d'accord pour voter une telle loi[26]. L'autre possibilité serait de modifier l'actuel système électoral, qui est un système proportionnel, en un système mixte. Dans ce cas, la moitié des députés serait élue – comme c'est le cas aujourd'hui – selon le système majoritaire « à l'anglaise », tandis que la proportionnelle concernant les listes (avec la clause des 5 %) ne s'appliquerait qu'à l'autre moitié[27]. Il en résulterait que les petits partis verraient le nombre de leurs députés réduit de moitié, tandis que la CDU/CSU et le SPD auraient sensi-

24. La majorité fort étroite risquait de ne pas être atteinte, car une députée du SPD déclara ne pas voter pour un tel gouvernement.

25. Actuellement dans sept *Landtage* (dont la Saxe même avec six groupes).

26. Le vote d'un système majoritaire faisait partie des projets de la première grande coalition, mais finalement le SPD le refusa. La proposition de l'ancien *Bundespräsident* Roman Herzog dans la *Süddeutsche Zeitung* du 6 mars 2008 en faveur du système français fut réfutée presque unanimement.

27. Le chancelier Adenauer voulait déjà introduire ce système dans les années 1950, mais il échoua.

blement plus de parlementaires. Ce système faciliterait, mais ne garantirait pas une majorité aux coalitions de droite ou de gauche (sans La Gauche)[28]. Puisque le changement du système électoral est considéré en Allemagne comme une tentative malhonnête pour se débarrasser de la représentation parlementaire d'un parti, quel qu'il soit, tout changement est hautement improbable.

La classe politique doit donc trouver d'autres solutions pour éviter dorénavant les blocages comme ceux intervenus en 2005 au niveau fédéral et en 2008 en Hesse. La solution est probablement l'assouplissement de la structure du système, assez rigide, en deux camps. Cet assouplissement a déjà commencé. Ce sont les Verts qui font figure de précurseurs. À Hambourg, ils ont formé, en mai 2008, une coalition avec la CDU (de tendance libérale), le premier gouvernement de ce genre dans un *Land*[29]. De plus, ils ont déclaré vouloir renoncer, avant les prochaines élections au Bundestag (en 2009), à une *Koalitionsaussage*, c'est-à-dire qu'ils ne veulent plus se lier à un autre parti à l'avance (comme ils ont pu le faire en 1998 et en 2003 en faveur du SPD). La constitution d'un gouvernement CDU/CSU-FDP-Verts, qui n'était pas encore possible en 2005, pourrait donc en principe se réaliser, surtout si l'expérience réussit à Hambourg. La CDU, dont l'aile libérale sort renforcée des dernières élections régionales, ne paraît plus être effrayée par la perspective d'accepter une telle coalition[30]. Elle pourrait augmenter avantageusement ses chances de gouverner sans être contrainte à entrer dans une grande coalition.

Le FDP a également, mais de façon plus prudente, fait comprendre qu'il pourrait éventuellement se lier à un autre parti qu'à la CDU/CSU. Depuis 1983, il a toujours fait une *Koalitionsaussage* en faveur de la CDU/CSU et il ne gouverne plus dans aucun *Land* avec le SPD. Puisque les différences avec le SPD sur les questions économiques, financières et sociales sont considérables, les difficultés à former une telle coalition, surtout au niveau fédéral, paraissent plus grandes que celles de la CDU/CSU avec les Verts. Il sera aussi assez difficile de réunir une majorité tant que le SPD ne dépassera pas la barre des 30 %[31].

Le SPD est le plus affecté par ce mouvement et semble en être le grand perdant. Il ne sera plus le seul partenaire possible pour les Verts, et le FDP semble, du moins provisoirement, un partenaire assez incertain. Il ne reste que La Gauche, mais avec laquelle le SPD exclut toute coalition en 2009 (et même, selon son président Beck, bien au-delà). Ce scénario n'est guère réjouissant. La situation du SPD s'aggrave encore si l'on tient compte des leaders – et donc chanceliers putatifs – de la CDU et du SPD, à savoir Angela Merkel et Kurt Beck. Dans le cas (hypothétique) d'une élection directe du chancelier, Angela

28. Les élections de 2005 n'auraient donné la majorité ni à la coalition de droite ni à celle de gauche.

29. Jusqu'à présent, une telle coalition ne fut pratiquée qu'au niveau municipal, comme à Francfort par exemple.

30. Angela Merkel soutient cette ouverture de la CDU, tout en déclarant que le FDP reste la première option. Mais un obstacle pourrait venir de la CSU, beaucoup plus hésitante.

31. Selon le sondage Politbarometer de mars 2008, la CDU/CSU se situe à 40 %, le SPD à 29 %, le FDP à 8 %, les Verts à 9 % et La Gauche à 10 %.

Merkel serait réélue facilement, car 81 % des électeurs considèrent qu'elle fait du bon travail ; 57 % voteraient pour elle, tandis que seulement 14 % pensent que le président du SPD ferait un bon chancelier. Kurt Beck, pour sa part, ne paraît pas avoir encore acquis une dimension nationale. D'où des discussions dans le SPD sur le choix du meilleur candidat pour les élections de 2009, qui resteront de toute façon très difficiles à gagner pour le SPD.

L'électeur perd de son influence si le jeu est plus ouvert, avec la présence de cinq partis, car il ne choisirait plus de façon indirecte la coalition gouvernementale. Cela peut d'ailleurs entraîner une baisse de la participation électorale qui n'est déjà plus très élevée.

La fin de la stabilité de la démocratie allemande ?

La crainte se fait déjà sentir outre-Rhin que l'évolution du système des partis, notamment la montée de La Gauche, pourrait avoir des effets néfastes sur la stabilité extraordinaire, et très appréciée par les Allemands, de la démocratie. Sans doute le modèle « classique » de coalition – un grand parti et un petit – ne sera probablement plus la règle. Depuis 2005, on peut déjà observer, au niveau fédéral et dans beaucoup de *Länder*, qu'il faudrait souvent former, si l'on veut éviter une grande coalition, une coalition tripartite. Or il est plus difficile de s'accorder sur les compromis nécessaires entre trois partenaires qu'entre deux. Ces coalitions seront plus fragiles et présentent un danger réel de se disloquer pendant une législature. Le gouvernement allemand n'a pas les moyens de discipliner sa majorité comme c'est le cas en France avec le vote bloqué ou l'article 49-3 de la Constitution[32]. Un parti sera d'autant plus disposé à quitter le gouvernement qu'une alternative plus avantageuse se profilera. Dans un système qui ne connaît plus une distinction très nette entre deux camps adverses et dans lequel les partis, notamment les petits comme le FDP et les Verts, montrent plus de flexibilité qu'auparavant, une telle alternative est plus simple à trouver que dans un système bipolaire. Pourtant, il ne faut pas en exagérer les dangers potentiels : la deuxième démocratie allemande ne retombera pas dans l'instabilité de la République de Weimar et elle ne suivra pas non plus l'exemple de la IVe République ni de la République italienne.

32. La Loi fondamentale connaît la question de confiance du chancelier et il peut aussi la lier à un projet de loi. Mais dans la pratique la question de confiance ne fut guère utilisée. Des cinq questions de confiance posées pendant toute l'histoire de la RFA, trois ont été détournées afin d'obtenir la dissolution du Bundestag (en 1972, 1982 et 2005) ; deux seulement étaient « sincères » : celle de Helmut Schmidt en 1982 et celle de Gerhard Schröder le 16 novembre 2001. C'est la seule fois que la question de confiance a été liée à un projet de loi (l'envoi de la *Bundeswehr* en Afghanistan). Il est impensable de l'utiliser aussi souvent que peuvent le faire (et font !) les Premiers ministres français.

François Durpaire
Hélène Harter*

LA DÉSIGNATION DES CANDIDATS À LA PRÉSIDENCE DES ÉTATS-UNIS : UN PROCESSUS COMPLEXE

Tous les quatre ans, le mardi qui suit le premier lundi de novembre, les Américains sont appelés à élire leur président. Les deux principaux candidats sont issus des deux grands partis autour desquels s'organise la vie politique américaine : les partis démocrate et républicain. Avant de s'opposer lors de l'élection générale[1], ils ont été choisis à l'issue d'un long processus de désignation à l'intérieur de leur parti. Le système politique américain est d'une grande stabilité. Il est régi par la constitution de 1787, premier texte à mettre en application des principes des Lumières. L'article II, section I de la Constitution précise les modalités de l'élection présidentielle mais ne dit rien de la manière dont les partis doivent choisir leur candidat. La procédure s'apparente en fait à une longue course d'obstacles que la médiatisation – la télévision depuis les années 1960 et Internet aujourd'hui – rend accessible à l'ensemble de la planète. Sa durée, de plus en plus importante, exige de lever de plus en plus de fonds afin de mener campagne dans la totalité des États. Les directions nationales des deux grands

* François Durpaire et Hélène Harter sont respectivement chercheur associé et directrice adjointe du Centre de recherches d'histoire nord-américaine de Paris I-Panthéon-Sorbonne. François Durpaire est notamment l'auteur (avec Olivier Richomme) de *L'Amérique de Barack Obama*, Démopolis, 2008. Hélène Harter et François Durpaire ont coécrit (avec André Kaspi et Adrien Lherm) *La Civilisation américaine*, PUF, 2006.

1. La campagne nationale commence officiellement après la Fête du travail, début septembre.

partis ne sont pas les principaux acteurs de cette première étape. Conçus comme des machines à gagner les élections, les partis ne s'engagent d'ailleurs derrière un candidat qu'une fois le processus de sélection en leur sein achevé. Le débat d'idées, les différences entre les programmes comptent moins à ce moment de la campagne que la personnalité de chacun. Cela tient à la proximité idéologique des candidats, rivaux pour l'investiture, mais issus du même parti. Il s'agit en outre de choisir celui ou celle qui sera en mesure de susciter la mobilisation bien au-delà des rangs des sympathisants du parti au moment de l'élection proprement dite, en novembre. Ce bipartisme ne doit pas faire oublier l'existence d'une multitude de petits partis (*third parties*). On a pu compter 112 candidats en 1980, du Parti vert (*Green Party*) aux libertaires. Certains de leurs candidats parviennent à atteindre le stade de l'élection en novembre. En 2000, Ralph Nader a même indirectement contribué à l'échec du parti démocrate. Ces petits partis peuvent choisir des délégués pour leur propre convention. Mais les candidats que leurs délégués choisissent font l'objet d'une bien moindre attention médiatique que les candidats des deux grands partis.

Un processus de désignation marqué par la diversité

Lors d'une première phase, les candidats potentiels à l'investiture de leur parti mettent sur pied un « comité exploratoire » (*exploratory committee*) dont le but est d'étudier la viabilité d'une éventuelle candidature. C'est aussi une manière de susciter l'intérêt des médias, élément clé du processus. Le comité exploratoire devient comité de campagne avec l'annonce officielle de la candidature à l'investiture[2]. Les médias font leur pronostic sur les chances de chacun, souvent très éloigné des noms qui sortiront vainqueurs au terme du processus. John McCain, le sénateur de l'Arizona, est devenu le candidat du *Grand Old Party* après avoir été donné par les sondages comme le moins susceptible de l'emporter parmi les principaux candidats républicains.

Dans les deux grands partis, la course officielle à l'investiture dure de janvier à l'été. Elle est rythmée jusqu'en juin par les caucus et les élections primaires qui se déroulent État après État et qui permettent de désigner, en fonction des résultats des candidats, les délégués qui leur apporteront leur voix lors de la convention de l'été où le parti choisira officiellement son candidat. En 1976, il a fallu la tenue de la convention pour que les républicains tranchent entre Gerald Ford et son rival malheureux, Ronald Reagan. Par contre, entre 1980 et 2004, les candidats à la présidence des deux grands partis ont émergé avant même la tenue des conventions ; ces dernières ne faisant qu'officialiser leur nouveau statut de candidat du parti.

La procédure de désignation des délégués est marquée par la diversité, à quatre niveaux.

Caucus ou primaire

Le caucus est la pratique la plus ancienne. Selon William Harris, professeur à Middlebury College, le terme est pour la première fois attesté dans le journal

2. Voir le chapitre qu'Olivier Richomme consacre à ce point dans François Durpaire et Olivier Richomme, *L'Amérique de Barack Obama*, *op. cit.*, p. 76.

de John Adams en 1763. Il désigne une réunion d'un petit groupe impliqué dans les affaires politiques. Le mot pourrait provenir d'un mot algonquin, « cau'-cau-as'u » – « celui qui conseille, qui incite, qui encourage ». Les noms indiens étaient couramment employés par les clubs et associations secrètes dans la Nouvelle-Angleterre[3]. Pour William Harris, les colons européens en Amérique avaient si peu d'expérience en matière d'institutions républicaines démocratiques, qu'ils devaient utiliser le mot indien Algonquin « caucus » afin de désigner cette procédure de prise de décision dans un gouvernement représentatif. De 1800 à 1824, le caucus est utilisé pour désigner le candidat des partis aux postes de président et vice-président. En 1824, à une époque où le scrutin universel masculin et blanc se généralise, le système de convention de parti, jugé plus démocratique, remplace les nominations par caucus. Depuis cette époque, le terme « caucus » ne se réfère plus qu'à un type de procédure de désignation du candidat du parti au sein d'un État. Jusqu'en 1972, la majorité des États choisissent leurs délégués par le biais de caucus. Aujourd'hui, dix-neuf États en organisent encore. En tout, plus de 10 % des délégués démocrates et presque 15 % des délégués républicains sont en jeu dans les caucus. Celui de l'Iowa est particulièrement suivi parce qu'il ouvre l'année électorale. Son déroulement est surtout l'objet de toutes les attentions depuis qu'en 1976, en choisissant Jimmy Carter – alors inconnu –, il a contribué à lui ouvrir la voie de la nomination par le parti et de la Maison-Blanche.

Dans *Alice au pays des merveilles* (1885), Lewis Carroll propose une satire de la « course au caucus ». Organisée par le dodo, cette course ne serait régie par aucune règle. Au signal du départ, les divers animaux qui y participent se mettent à courir dans tous les sens. Quand le dodo déclare la course terminée, les participants lui demandent qui a gagné. Il répond que tout le monde a gagné et que tout le monde doit recevoir un prix[4]. Vu de plus près, le caucus n'est pas aussi absurde que la course décrite par Lewis Carroll. Réunis par circonscription, par district ou par comté, les membres du parti inscrits sur les listes électorales se réunissent pour choisir leurs délégués. Le caucus se déroule généralement dans le gymnase d'une école, dans une mairie ou dans tout autre espace du service public. À leur arrivée, les participants forment des groupes en fonction du candidat qu'ils soutiennent. Les indécis forment un groupe à part. Ceux dont le choix est définitif tentent de convaincre les autres participants de rejoindre leur groupe. Le groupe de partisans qui compte l'effectif le plus important reçoit le plus grand nombre de votes de délégués. Les caucus peuvent durer plusieurs heures et réunissent donc généralement les électeurs les plus mobilisés[5]. D'un État à l'autre, les caucus sont plus ou moins complexes. Ainsi, dans cer-

3. William Harris, « The Caucus. History and Etymology », http://community.middlebury.edu/~harris/caucus.html, consulté le 10 avril 2008.

4. Cité par Lea Terbune, « Les caucus : complexes, oui, mais significatifs ? », *USINFO*, http://usinfo.state.gov/francais/, consulté le 28 décembre 2007.

5. Joanna Klonsky, « The Caucus System in the US Presidential Nominating Process », *Council on Foreign Relations*, http://www.cfr.org/publication/15640/caucus_system_in_the_us_presidential_nominating_process.html, consulté le 12 mars 2008.

tains États, les délégués choisis peuvent participer à une convention de comté ou d'État avant de participer à la convention nationale du parti. D'autres ont un système de caucus mixte. Au Texas, 30 % des 193 délégués démocrates sont alloués (*pledged*) à l'issue d'un caucus et les 70 % restants par le biais d'une primaire. Il s'agit de concilier la volonté d'impliquer davantage les électeurs dans la procédure de nomination en organisant une primaire et le désir de préserver le rôle des militants en organisant des caucus.

Les primaires constituent l'autre grande forme de désignation des candidats. Elles sont mises en place dans la première décennie du XXe siècle. Dans une Amérique traversée par un fort courant réformateur, le progressisme, on cherche à réformer les mœurs politiques jugées trop corrompues et à faire davantage participer les citoyens au processus électoral. L'électeur choisit son candidat à bulletin secret, loin des pressions possibles des caucus. La généralisation des primaires est lente. En 1952, les cadres du parti démocrate ont choisi le gouverneur de l'Illinois Adlai Stevenson à la convention, au lieu du sénateur populaire Estes Kefauver qui avait pourtant remporté la plupart des primaires, battant même le président Harry Truman dans le New Hampshire. Kefauver, qui s'était fait un nom en dénonçant à la télévision le crime organisé, avait beaucoup trop de franc-parler pour être approuvé par l'*establishment* du parti. Les primaires s'imposent seulement à partir de 1972. Il faut y voir la conséquence de la désastreuse convention démocrate de 1968. Au lieu de porter leur choix sur le populaire Eugene McCarthy, les leaders du parti ont préféré Hubert H. Humphrey. À l'extérieur des locaux de la convention, de jeunes manifestants protestent et sont roués de coups par la police. La démocratisation des pratiques devient dès lors une priorité chez les démocrates puis chez les républicains, sur fond de guerre du Vietnam et de crise du Watergate.

Plusieurs types de primaires

La diversité est également de mise dans les primaires. La division entre « primaires fermées » – strictement réservées aux membres du parti – et « primaires ouvertes » (*cross over primary*) met en évidence le rôle des électeurs dits indépendants qui ne sont affiliés à aucun parti. Les « indépendants » ne reçoivent pas de délégués et ne tiennent pas leur propre convention. Cependant, plus de la moitié des États tenant des primaires lors du Super Tuesday donnent la possibilité aux électeurs non affiliés à un parti d'y participer. Certains États permettent de changer de parti le jour précédant une élection, afin que les indépendants puissent choisir de s'inscrire en tant que républicains ou démocrates s'ils soutiennent un candidat en particulier. Les indépendants peuvent jouer un rôle important dans des États comme le New Hampshire ou en Caroline du Sud, où un grand nombre d'électeurs sont inscrits comme indépendants.

La direction nationale des deux partis ne juge pas favorablement ces États qui font le choix de primaires « ouvertes ». Pour les dirigeants des partis, les seules personnes qui devraient avoir le droit de vote à une primaire ou un caucus sont celles qui sont inscrites comme membres du parti. Un système intermédiaire est désormais en place – dit « semi-fermé et semi-ouvert » –, permettant la mise en place de primaires ou de caucus ni strictement réservés aux membres du parti ni complètement ouverts. Dans la version

la plus courante de ce type de primaire, les personnes inscrites à l'un des grands partis ne peuvent en général voter qu'à celle de ce parti : en général, les démocrates ne peuvent voter qu'à la primaire démocrate, tandis que les républicains ne peuvent voter qu'à la primaire républicaine. Cependant, contrairement aux primaires/caucus fermés, les indépendants peuvent choisir de voter à l'une des primaires d'un des deux partis.

Cette division qui se fonde sur l'ouverture ou non du vote, mis à part les simples membres du parti, recoupe d'autres types de classifications, en fonction de la manière dont les délégués sont attribués : « primaire pour la sélection des délégués » (*delegate selection primary*), « primaire consultative » (*advisory primary*), « primaire échappatoire » (*loophole primary*), « primaire bonus » (*bonus primary*).

Winner-takes-all system ou système proportionnel

La diversité des pratiques se retrouve également dans l'attribution des délégués. Le parti républicain a adopté principalement le système du « gagnant qui rafle tout » (*winner-takes-all-system*) : quelle que soit la marge de victoire du gagnant dans un État, tous les délégués de cet État lui sont alloués. Ce système explique le fait que les républicains soient parvenus en 2008 à dégager leur candidat rapidement. En revanche, le système du parti démocrate est conçu sur une base proportionnelle, ce qui prolonge la lutte entre les candidats ; le perdant dans un État limitant chaque fois l'ampleur de sa défaite en obtenant un nombre de délégués proportionnel à son nombre de voix.

Autre distinction d'importance entre les deux grands partis : le parti démocrate possède des super-délégués « non engagés » (*unpledged*), comprenant des gouverneurs, des membres du Congrès et des anciens présidents. À la convention démocrate, les super-délégués représentent 20 % du total des délégués et ne sont pas liés définitivement à un candidat. Ils peuvent accorder leur soutien à qui ils veulent. La défaite écrasante du candidat démocrate George McGovern en 1972, puis celle de Jimmy Carter en 1980, aurait déterminé l'introduction de ces super-délégués en 1984. On estimait que le système avait laissé la base populaire (*the grass roots*) devenir trop influente et qu'il était devenu trop favorable aux *outsiders*. Carter avait bénéficié de sa victoire surprenante en 1976 lors du caucus de l'Iowa pour passer du statut de fermier inconnu (« *Jimmy who ?* ») au statut de *front-runner*, sans jamais séduire les leaders du parti. En 1984, par contre, l'ancien vice-président Walter Mondale a remporté la nomination démocrate grâce à un fort soutien des cadres du parti. Dans le cas de primaires aux résultats serrés, les délégués peuvent avoir des difficultés à obtenir une majorité nette de soutiens pour l'un des candidats. Une procédure de négociation (*brokering process*) a lieu dans ce cas, avec la possibilité de votes multiples. Les super-délégués ont été justement désignés pour éviter une convention négociée. Ils peuvent faire pencher la balance grâce à leur vote afin d'éviter une impasse (*deadlock*)[6].

6. Joanna Klonsky, « Role of Delegates in the US Presidential Nominating Process », *Council on Foreign Relations*, http://www.cfr.org/publication/15414/role_of_delegates_in_the_us_presidential_nominating_process.html, consulté le 12 février 2008.

2008 : LES LIMITES D'UN SYSTÈME ET LES PERSPECTIVES DE RÉFORME

En 2008, le taux de participation aux caucus et primaires démocrates sur tout le pays a été plus élevé que dans les années précédentes. Par exemple, le nombre d'électeurs qui se sont reportés sur Barack Obama en Caroline du Sud équivaut au total des électeurs à s'être déplacés pour les primaires démocrates en 2004. Au Texas, alors que les caucus ne font se déplacer généralement que les militants les plus motivés, les forces de l'ordre ont dû intervenir pour canaliser le flux de votants. Parce que la course démocrate est serrée, que la volonté de changement est forte après les huit années des mandats de George W. Bush, les électeurs se sont fortement mobilisés. Cet enthousiasme populaire, que certains pourraient interpréter comme un renouveau démocratique, peine cependant à cacher les failles du système.

Sean Wilentz et Julian E. Zelizer, qui enseignent l'histoire politique à l'université de Princeton, vont jusqu'à affirmer dans un article récent que cette procédure pour le choix des délégués a fait son temps[7].

Tout d'abord, les caucus peuvent s'avérer très antidémocratiques. Ils éliminent le bulletin secret, forçant les électeurs à déclarer publiquement leur loyauté à un candidat, et permettent donc l'intimidation et la manipulation. Ils excluent également les nombreux citoyens qui doivent travailler à l'heure des déroulements des caucus. C'est un vrai problème pour les personnes qui ont des horaires fixes, et en premier lieu les travailleurs pauvres. Certains évoquent également des cas de discrimination : les juifs qui font le shabbat n'ont pas pu se rendre aux caucus du Nevada qui se sont tenus cette année un samedi.

En 2008, toujours, les démocrates du Michigan et de la Floride ont avancé leurs primaires afin de peser davantage sur le choix du candidat. Ce faisant, ils ont provoqué l'ire du parti démocrate, qui a interdit, dans un premier temps, à leurs délégués de participer à la convention. Un compromis a finalement été trouvé par le comité national démocrate.

Les primaires ont tendance à favoriser les électeurs venant des extrêmes des partis, plus susceptibles de se rendre aux urnes que les modérés. Les candidats peuvent donc être tentés d'adopter un discours s'adressant à cette aile extrême, pour ensuite le recentrer lors de la campagne proprement dite ou une fois élus. Ronald Reagan s'est placé très à droite lors des primaires de 1980 sur la question de l'avortement, pour séduire les conservateurs religieux, et a abandonné ce thème après sa victoire. Bill Clinton a enthousiasmé la base démocrate avec des thèmes populistes lors des primaires de 1992, pour gouverner ensuite comme un centriste modéré. Les propos populistes de Hillary Clinton, reprochant à Barack Obama son élitisme, sont de la même veine. La nécessité de flatter la base lors de la saison des primaires – et d'ignorer toutes ces promesses dans la deuxième partie de la campagne – conforte de nombreux Américains dans l'idée que le cynisme domine en politique.

7. Sean Wilentz et Julian E. Zelizer, « A Rotten Way to Pick a President », *Washington Post*, 17 février 2008.

On constate également que les primaires et les caucus « ouverts » permettent aux électeurs de l'autre grand parti de s'immiscer dans le camp adverse pour fausser le jeu. Un républicain convaincu que Hillary Clinton divise trop l'opinion pour gagner en automne peut voter pour elle dans des primaires/caucus démocrates du printemps, en espérant la désignation d'un démocrate qui a plus de chances de perdre. Barack Obama, dans le Nevada, a pu également solliciter le vote des personnes en dehors de son parti afin de contrer sa rivale.

En définitive, ce sont les médias qui ont tiré le plus grand profit de l'évolution du système. Le sensationnel, le scandale et les petites phrases sont aujourd'hui privilégiés aux dépens de la nuance et de l'analyse détaillée de chacun des programmes. Les « vrais faiseurs de roi » (*the real kingmakers*) sont de nos jours les médias nationaux. Ce sont eux qui déterminent comment les électeurs perçoivent les candidats. Le « *momentum* », mot latin qui veut dire le mouvement, désigne l'élan qui pousse un candidat vers la victoire. Il est très largement déterminé par la manière dont la presse nationale, et notamment la télévision, présente les différents protagonistes. L'ancien sénateur de Caroline du Nord, John Edwards, s'est plaint, sans doute à juste titre, d'avoir été tenu à l'écart du show médiatique qui polarisait l'attention autour des candidats démocrates. Après avoir contribué à l'enthousiasme populaire qui a entouré le candidat Obama, les médias américains ont continué d'accorder une très large attention à Hillary Clinton malgré ses onze défaites d'affilée, lui permettant de rester dans la course malgré la diminution de ses soutiens et de ses ressources financières. On croyait les médias en faveur d'Obama. On a découvert qu'ils étaient en faveur d'un duel Obama-Clinton : prolonger le suspense permet d'intéresser l'opinion, donc de faire du taux d'écoute et de vendre des journaux. Cette place prise par les médias peut avoir des conséquences néfastes en exacerbant la concurrence interne au sein des partis ; cette année, au sein des démocrates.

Elle contribue également à donner une importance déterminante à l'image au détriment de l'analyse intellectuelle. Lors du premier débat télévisé de l'histoire, en 1960, l'attention des conseillers de Nixon est ainsi centrée sur la couleur de sa veste, le maquillage ou les projecteurs qui doivent éclairer les orbites du candidat républicain, afin qu'il ne paraisse pas trop fatigué. Malgré ces efforts, Nixon perd la bataille de l'image, et par la suite l'élection. Ceux qui ont suivi le premier débat à la radio, et non à la télévision, ont eu cependant la conviction que Nixon maîtrisait mieux les dossiers que son adversaire, John Kennedy. À la suite de cette élection, les budgets des candidats dédiés à la communication n'ont cessé de progresser, notamment afin de financer les spots publicitaires télévisés, y compris la « publicité négative » (*negative advertising*). Les sommes considérables investies cette année par les démocrates – déjà 300 millions de dollars – l'ont été au profit d'une division pouvant faire le jeu d'un candidat républicain déjà choisi.

Quelles sont les perspectives pour 2012 ? Abolition des caucus, régularisation d'un système rigoureux de débats nationaux, fermeture des primaires ouvertes, limitation des sommes dépensées pendant la phase de primaires.

Certains vont même jusqu'à proposer que le Super Tuesday soit désormais national. Les sympathisants des deux grands partis voteraient le même jour. Il y a peu de chance que cette proposition aboutisse, dans un pays très attaché au fédéralisme. Toute réforme exige la coopération des démocrates et des républicains et nécessite des changements législatifs au niveau des cinquante États. La proposition de réforme la plus significative est le « plan de primaires régionales sur roulement » (*the rotating regional primary plan*) de la *National Association of Secretaries of States* (NASS). Le 31 juillet 2007, les sénateurs Amy Klobuchar (démocrate), Lamar Alexander (républicain) et Joe Lieberman (indépendant) ont annoncé une législation tri-partisane – le *Regional Primary and Caucus Act of 2007* – afin de créer un système de primaire régionale avec pour base le plan de la NASS. Le républicain Sander Levin a proposé dans le même esprit *The Interregional Presidential Primary and Caucus Act of 2007*. Une autre idée qui a fait l'objet d'attention est *The American Plan*, aussi appelé *The California Plan*. Il s'agirait de créer un « système progressif de primaire aléatoire » (*a graduated random presidential primary system*) qui poserait un calendrier avec des groupes de primaires/caucus d'États pré-établis qui se tiendraient toutes les deux semaines sur une période de vingt semaines.

Toute volonté de réforme doit prendre en compte l'attachement des Américains au fédéralisme et devra faire sa place à la dimension régionale. La culture politique américaine diffère fortement de celle de la France qui a une tradition historique de centralisation. Le système peut évoluer car il l'a déjà fait à plusieurs reprises dans le passé. Rappelons la création des primaires et des conventions pour se substituer à des caucus jugés antidémocratiques, la modernisation des instruments de vote des États – après l'élection controversée de 2000 – ou la création du Super Tuesday en 1988 – lorsque neuf États du Sud ont groupé leurs primaires dans l'espoir que le parti démocrate choisirait un candidat qui prenne en compte les intérêts du Sud. Il faut aussi reconnaître que cette procédure de désignation des candidats, en dépit de ses failles, se caractérise par sa capacité à faire émerger des *outsiders*, comme Carter en 1976, Clinton en 1992, McCain et Obama en 2008 ; à la différence d'autres systèmes politiques, comme celui de la France, où la rotation des élites politiques est plus lente.

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er janvier – 31 mars 2008)

Algérie

28 janvier 2008. **Mandat présidentiel.** L'Organisation nationale des Moudjahidine regroupant les anciens combattants de la guerre d'indépendance appelle à la révision de la Constitution pour permettre au président Bouteflika de briguer un troisième mandat en 2009. Pourtant, un groupe de citoyens, dans un appel publié le 31 janvier dans le journal arabophone *El-Khabar Hebdo*, dénonce le projet le considérant comme une violation de la Constitution.

Allemagne

27 janvier 2008. ***Landtag.*** Des élections aux parlements régionaux ont lieu dans un contexte difficile pour le gouvernement.

En Hesse, le ministre-président de Hesse, Roland Koch, mène une campagne xénophobe sur la délinquance des jeunes d'origine immigrée. Cela conduit à une démobilisation de l'électorat jeune démocrate-chrétien…

La CDU obtient 36,8 % (-12) avec 42 (-14) élus sur 110, le SPD conduit par Andrea Ypsilanti, 50 ans, étant au coude à coude avec 36,7 % (+7,6) et 42 (+9) élus également. Ils devancent le FDP (9,4 % [+1,5] et 11 [+2] élus), les Verts (7,5 % et 9 élus, et La Gauche (5,1 % et 6 élus). La participation a été de 64,3 %. La CDU enregistre un fort recul puisqu'elle perd 10 points et en même temps la majorité absolue des sièges. C'est son plus mauvais résultat depuis 1966. Même si les sociaux-démocrates ne pourront gouverner seuls, ils apparaissent comme les grands vainqueurs.

En revanche, la situation est plus satisfaisante pour la chancelière en Basse-Saxe. La CDU conserve grâce au très populaire ministre-président à la figure moderniste, Christian Wulff, la majorité absolue. C'est d'autant plus important que la Basse-Saxe avait été le

* Université de Poitiers – UMR 6224 CECOJI.

fief de l'ancien chancelier Schröder qu'il avait dirigé avant de devenir chancelier.

La CDU est en tête avec 42,5 % (-5,8) et 68 (-23) élus devançant largement le SPD avec 30,3 % (-3,1) et 48 (-15) élus, le FDP avec 8,2 % (+0,1) et 13 (-2) élus, les Verts avec 8 % (+0,4) et 12 (-2) élus et la gauche avec 7,1 % et 11 élus. Le nombre des députés a été réduit.

La participation a été de 57 % seulement.

Dans l'ensemble, c'est la gauche radicale, Die Linke (La Gauche) qui est la grande bénéficiaire.

Arrivé à égalité en Hesse avec la CDU, le SPD doit avoir le soutien des Verts et de Die Linke pour gouverner. Il envisage une coalition avec Die Linke. Cela suscite un très vif débat en Allemagne risquant de modifier les lignes politiques. Au sein du SPD des oppositions s'élèvent menées par la députée Dagmar Metzger.

24 février 2008. **Hambourg.** Aux élections dans la ville-*Land* de Hambourg, la CDU, avec à sa tête la maire sortant Ole von Beust, obtient 42,6 % des voix avec 56 des 121 sièges contre 34,1 % et 44 élus au SPD, dirigé par Michael Naumann, 66 ans, rédacteur en chef du prestigieux *Die Zeit*, 9,6 % et 13 élus aux Verts, 6,4 % et 8 élus à La Gauche. Avec 4,8 % des voix, le FDP n'a aucun élu.

Les chrétiens-démocrates perdent ainsi la majorité absolue.

Si en Hesse, la SPD envisage une alliance avec Die Linke, à Hambourg, la CDU n'exclut pas un accord avec les Verts… Cependant le SPD exclut une coalition avec la gauche radicale à l'échelon fédéral. Les repères politiques deviennent difficiles en Allemagne.

La participation a été de 63,4 %.

27 février 2008. **Perquisitions en ligne.** La Cour de Karlsruhe admet les perquisitions en ligne mais sous conditions. La police judiciaire pourra contrôler des ordinateurs seulement en cas de « menace concrète » contre des vies humaines ou contre l'État, ce qui vise le terrorisme. Il faudra au préalable l'accord d'un juge. La Cour a annulé la législation du *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie en vigueur depuis janvier 2007 car trop peu limitative. La Cour définit « le droit fondamental à la protection de la confidentialité et de l'intégrité des systèmes informatiques ». Les données concernant la vie privée des suspects ne pourront être exploités.

13 mars 2008. **Inceste.** Dans une affaire concernant un frère et une sœur ayant eu 4 enfants, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe rend un arrêt confirmant la validité du paragraphe 173 du code pénal punissant d'amende et de prison jusqu'à deux ans, l'inceste entre frère et sœur. Elle motive sa décision par la possibilité de naissance d'enfants handicapés en cas de trop forte consanguinité. La dépénalisation de l'inceste en France a eu lieu en 1810. En revanche il reste sanctionné au Royaume-Uni, en Pologne, en Suisse, au Danemark et dans de nombreux États des États-Unis. Il ne l'est pas en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie, au Portugal ou au Luxembourg.

14 mars 2008. **Foulard.** Une institutrice de Stuttgart convertie à l'islam se voit interdire le port du foulard dans son établissement scolaire par la Cour administrative allemande alors qu'un tribunal de Stuttgart l'avait autorisé.

9 novembre 2007 et 19 mars 2008. **Données téléphoniques.** Un projet de loi sur la sauvegarde de données téléphoniques et des communications par Internet est adopté le 9 novembre 2007 par le Bundestag, en application d'une directive européenne qui prévoit à partir de 2008 l'enregistrement des données de communication pendant au moins six mois pour faciliter la recherche des criminels et terroristes. Ce texte suscite de grandes craintes pour les droits fondamentaux. Près de 30000 personnes saisissent la Cour constitutionnelle fédérale. Le 31 décembre, un recours est déposé par un avocat de Berlin sur l'initiative du Cercle de travail sur la sauvegarde des données. Le Parti libéral (FDP) veut également saisir la Cour. La loi doit entrer en vigueur le 1er janvier.

La Cour de Karlsruhe, dans un arrêt rendu le 19 mars 2008, restreint les conditions d'application en limitant la consultation de ces données par les autorités à des cas d'infractions graves telles que l'homicide, l'abus sexuel, la fraude fiscale ou la corruption.

Belgique

10 juin 2007 au 22 mars 2008. **Gouvernement.** Les élections législatives du 10 juin 2007 ont vu la victoire des chrétiens-démocrates flamands, des libéraux wallons et des écologistes. Le 23 août les négociations entre francophones et flamands pour la formation d'un gouvernement dirigé par le chrétien-démocrate Yves Leterme échouent.

Un premier accord intervient entre les quatre partis de l'Orange bleue sur l'immigration le 10 octobre. Un deuxième accord intervient sur la politique internationale, sujet moins tendu le 11 octobre. Mais un grave incident survenu à la Commission de l'Intérieur de la Chambre sur la question de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde risque de faire échouer ces difficiles négociations. Des incidents surviennent également dans les conseils municipaux « à facilités linguistiques » de la périphérie de Bruxelles.

La pression monte chez les Flamands. Le 7 novembre, les députés flamands de la Commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants adoptent une proposition de loi prévoyant la scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde, seule circonscription « électorale et judiciaire bilingue ». Si la loi était adoptée par le Parlement, elle priverait les francophones établis en périphérie de Bruxelles, mais en territoire flamand, du droit de voter pour des candidats francophones aux élections législatives. C'est un échec pour Yves Leterme qui n'a pu empêcher les députés de son parti de voter.

Le 9 novembre, le Parlement de la communauté francophone vote une motion « de conflit d'intérêts » qui bloque la procédure pendant au moins 120 jours.

Le record de durée pour la formation d'un gouvernement est battu le 6 novembre. Il avait fallu 148 jours en 1987 pour que Wilfried Martens puisse former un gouvernement.

Le 8 novembre, le roi Albert II confirme la mission d'Yves Leterme, lui demandant de mettre au point un programme socio-économique. Le président du Mouvement réformateur et principal négociateur francophone pour la formation du gouvernement demande aux Flamands un « signal clair ».

La crise s'accentue avec le refus le 14 novembre du ministre flamand de l'Intérieur Marino Keulen de nommer trois bourgmestres francophones des

communes de Wezembeek, Kraainem et Wezembeek-Oppem, situées à la périphérie de Bruxelles en territoire flamand mais à population francophone. On leur reproche d'avoir envoyé des convocations en français à leurs électeurs francophones alors qu'une circulaire impose d'envoyer ce type de courrier en flamand, et seulement si l'électeur en fait la demande, en français…

Le 18 décembre a lieu une marche, en majorité francophone, pour l'Unité à Bruxelles réunissant 35 000 personnes et des slogans en… anglais !

Un encouragement apparaît avec le rejet à une forte majorité par le Parlement d'une résolution « relative au démembrement de l'État belge en vue d'accorder l'indépendance au peuple flamand et au peuple wallon souverains ».

En raison de son apport indispensable à la constitution d'une majorité, la Nouvelle Alliance flamande (NVA) de Bart De Wever, parti nationaliste sans être populiste avec 5 députés seulement, réussit à bloquer la mise en place de la coalition.

Le 1er décembre, Yves Leterme, après 174 jours de discussions, démissionne de sa fonction de « formateur », n'ayant pas réussi à former une coalition de centre droit, qualifiée d'Orange bleue. Les quatre partis – libéraux et chrétiens-démocrates, flamands et wallons – ne sont pas parvenus à s'entendre sur la réforme de l'État fédéral revendiquée par le parti séparatiste Nouvelle Alliance flamande…

Nouveau dérapage d'Yves Leterme, il accuse les francophones de préparer le génocide de la majorité flamande ! Il compare la télévision belge francophone à la radio rwandaise Radio Mille Collines…

Le 13 décembre, une commission du Parlement régional flamand met sous tutelle flamande des écoles francophones en banlieue bruxelloise. Elles bénéficiaient d'exemptions à la règle de l'« unilinguisme » néerlandophone.

La commune flamande de Zaventem où se trouve l'aéroport de Bruxelles décide de ne plus vendre de terrains aux personnes ne parlant pas le néerlandais, décision confirmée le 18 décembre. On peut se demander comment une telle mesure est compatible avec les règles communautaires et la CEDH.

Daniel Ducarme, ancien ministre Mouvement réformateur, député de la région de Bruxelles-Capitale propose la création d'une Belgique française réunissant les régions de Bruxelles et de Wallonie, qui serait « associée » à la France. Il n'est pas certain qu'une telle proposition ait un grand succès. Le président Sarkozy soutient l'unité belge.

Le roi exclut l'idée d'un gouvernement d'urgence. Le Premier ministre sortant, Guy Verhofstadt, 54 ans, au pouvoir depuis le 12 juillet 1999, et gérant les affaires courantes depuis le 10 juin dernier, assure, le 10 décembre, après 192 jours de crise, la direction d'un gouvernement intérimaire minoritaire libéral-socialiste en attendant une solution.

Le gouvernement prête serment le 21 décembre.

La coalition comprend une « majorité asymétrique » avec 5 partis – 2 flamands (chrétiens-démocrates du CD&V, parti d'Yves Leterme, et libéraux de l'Open-VLD de Guy Verhofstadt) et 3 francophones (libéraux du MR, socialistes et chrétiens-démocrates centristes du CDH). La majorité atteint 101 députés sur 150, ce qui constitue la majorité des deux tiers nécessaire pour

toute réforme institutionnelle. C'est une équipe comptant un Premier ministre flamand et 14 ministres issus à parité des deux plus grandes communautés, qui est officiellement « intérimaire » et devrait durer jusqu'au 23 mars (Pâques), date à laquelle Yves Leterme devrait à son tour diriger un gouvernement définitif. Il occupe le poste de vice-Premier ministre.

Le gouvernement dit « de transition », est « chargé des affaires urgentes et entamera les négociations qui doivent conduire à la réforme des institutions ».

Le Premier ministre obtient la confiance des chambres le 23 décembre par 97 voix contre 46.

Guy Verhofstadt propose de renforcer l'autonomie des régions tout en maintenant un État fédéral fort.

Le 15 janvier, a lieu la première réunion du groupe chargé de négocier la réforme du fédéralisme.

La crise rebondit le 11 février lorsque le quotidien flamand *De Standaard* fait état des exigences du roi sur l'avenir institutionnel de la Belgique et sa demande d'une rupture entre CD&V et la Nouvelle Alliance flamande. Il aurait aussi exprimé sa réticence à l'égard du PS francophone et sa préférence à l'égard d'une coalition Orange bleue. Ce qui choque est que ces confidences aient été connues. Formulées à Yves Leterme, elles ne peuvent avoir été divulguées que par lui. Or en Belgique toute conversation avec le roi est supposée confidentielle. L'attitude d'Yves Leterme met le roi en difficulté.

Une nouvelle incertitude survient avec l'hospitalisation le 14 février d'Yves Leterme. Il doit rester sous observation plusieurs jours.

Un « comité des sages » représentant les principaux partis parvient à un accord dans la nuit du 24 au 25 février sur une réforme limitée de l'État concernant des transferts de compétences de l'État fédéral vers les régions. Le comité des sages décide le transfert vers les régions (Flandre, Wallonie, Bruxelles-Capitale) de compétences relevant actuellement de l'État central comme la législation sur les loyers, les implantations commerciales, l'accueil de l'enfance ou certains aspects du code de la santé. En contrepartie, les francophones ont obtenu un refinancement de la région bruxelloise à hauteur de 65 millions d'euros, notamment pour améliorer les transports en commun.

Yves Leterme réussit le 18 mars, après une nuit de négociation, à conclure l'« accord de la Saint-Cyrille » avec les libéraux et chrétiens-démocrates flamands et francophones et le Parti socialiste francophone. La crise aura duré 283 jours.

Le gouvernement est semblable à l'équipe intérimaire. Les francophones sont majoritaires mais les néerlandophones ont le poste de Premier ministre. Le 20 mars, Yves Leterme est nommé Premier ministre. Il obtient la confiance de la Chambre des Représentants le 22 mars par 97 voix contre 48.

Conséquence de l'entrée de Marie Arena, 42 ans, socialiste, dans le gouvernement fédéral comme ministre de l'Intégration sociale, des Pensions et des Grandes Villes, Rudy Demotte, 45 ans, également socialiste, ministre-président de Wallonie, lui succède à la tête de la communauté francophone qu'elle dirigeait depuis le 19 juillet 2004.

Tout est sujet à polémique. Ainsi l'élection de Miss Belgique suscite une controverse. C'est une Wallonne qui a été élue. Elle parle français bien sûr,

anglais et tchèque mais, ce qui est malheureusement plus que fréquent, n'est pas *tweetalig*, ne parlant pas néerlandais. On peut espérer que Miss Belgique aura entendu le message du roi Albert II la veille de Noël qui a invité à la « réconciliation » entre ses sujets et insisté sur la nécessité pour les Flamands comme pour les Wallons d'apprendre la langue de l'autre.

23 janvier 2008. **Droits fondamentaux.** Saisie par l'ordre des barreaux belges et le Conseil des barreaux de l'Union européenne, la Cour constitutionnelle belge rend un arrêt important en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Une loi obligeait depuis 2004 les avocats à informer les autorités de faits ou de soupçons de blanchiment d'argent.

Les avocats invoquaient leur indépendance, leur secret professionnel et leur devoir de loyauté à l'égard de leurs clients.

La Cour a donné en grande partie raison aux avocats estimant que « les avocats ne peuvent être confondus avec les autorités chargées de la recherche des infractions ». La règle du secret professionnel ne peut céder que « pour un motif impérieux » et la levée doit être strictement proportionnée. Le secret est « un principe général qui participe du respect des droits fondamentaux ».

Birmanie (Myanmar)

3 janvier 2008. **Liberté de l'information.** La junte augmente très fortement la taxe annuelle sur les paraboles de télévision par satellite afin de limiter l'accès aux chaînes d'information étrangères. La taxe passe de 6 000 kyats (3,50 euros) à un million de kyats (670 euros), ce qui représente trois fois le salaire annuel d'un enseignant…

Chine

1er janvier 2008. **Code du travail.** Un code du travail modernisé entre en vigueur. Les employeurs devront fournir un contrat de travail écrit. Le nouveau code prévoit un CDI pour les salariés qui ont plus de dix ans d'ancienneté et pour ceux qui ont cumulé plus de deux CDD. Le code impose une compensation, en cas de licenciement, d'un mois par année de travail. La nouvelle loi prévoit la possibilité de négociations collectives, ce qui est très nouveau.

3 janvier 2008. **Droits de l'homme.** La répression contre les dissidents chinois s'intensifie à la veille des Jeux olympiques. Les autorités veulent empêcher que les opposants n'utilisent l'événement pour faire connaître au monde entier la situation désastreuse des droits de l'homme dans le pays. Ceci est contraire aux engagements pris par Beijing afin d'obtenir l'organisation des Jeux.

La Chine défend sa décision d'arrêter Hu Jia, 34 ans, une semaine plus tôt. Ce dissident s'est fait connaître en prêtant assistance aux paysans du centre de la Chine infectés par le virus du sida. Les pressions s'exercent sur son avocat.

La Chine annonce de nouvelles règles pour la diffusion de vidéos sur les sites Internet. Seules les sociétés d'État ont le droit d'opérer sur des sites Internet diffusant des vidéos. Un système de censure est instauré comme pour le cinéma et la télévision.

Le 4 décembre, la censure ordonne le retrait du film de Li Yu, *Lost in Beijing*, l'accusant de pornographie.

Le 7 janvier, à Tianmen, dans le centre

de la Chine, Wei Wenhua, directeur d'une entreprise de bâtiment, s'est trouvé témoin d'une bagarre entre villageois et policiers, les villageois essayant de s'opposer au déversement d'ordures devant leur maison. Wei Wenhua a sorti son portable pour filmer les villageois violemment frappés. Les policiers lui ont ordonné d'effacer les images. Il a refusé, a été roué de coups et est décédé.

Le journaliste hongkongais Ching Cheong, ancien correspondant à Hongkong du quotidien singapourien *The Straits Times*, condamné en 2005 à cinq ans de prison pour espionnage et qui avait toujours clamé son innocence, est libéré le 4 février.

À 6 mois des Jeux olympiques, Amnesty International publie un ouvrage sur la situation soulignant « le fossé entre des engagements sans cesse répétés et un bilan bien sombre ».

Yang Chulin, militant qui avait fait diffuser en juillet une lettre ouverte « Nous voulons les droits de l'homme, pas les Jeux olympiques » qui avait circulé sur Internet avant d'être censurée et après avoir été signée par plus de 10 000 paysans du Heilongjiang dont les terres ont été confisquées par des fonctionnaires locaux, est jugé le 19 février.

Le 6 mars, des policiers en civil enlèvent l'avocat Teng Biao, 34 ans, qui avait publié une lettre ouverte en septembre 2007, « La réalité de la situation dans la Chine préolympique ». En décembre 2007, il avait reçu le « Prix des droits de l'homme de la République française ». Ces mesures d'intimidation se multiplient.

Janvier-mars 2008. **Tibet.** Le 10 mars, les autorités répriment une manifestation de moines à Lhassa lors du 49e anniversaire du départ du dalaï-lama. Le lendemain, des moines qui manifestaient pour demander la libération des moines arrêtés sont dispersés à l'aide de gaz lacrymogène.

Le 13 mars, l'Inde interrompt une marche de Tibétains vers la Chine.

Le 14 mars des émeutes ont lieu à Lhassa et font officiellement 10 morts. Le lendemain, le Tibet est interdit aux touristes et aux journalistes. Le dalaï-lama dénonce un « régime de la terreur » et un « génocide culturel ». Il refuse cependant d'appeler au boycott des Jeux olympiques.

Les autorités chinoises, devant le retentissement des événements, mettent en garde les pays étrangers contre un contact officiel avec le dalaï-lama.

Janvier 2008. **Parti communiste.** L'agence de presse Chine nouvelle rapporte que 500 membres du PC ont été exclus, 395 renvoyés de leur poste et 7 parlementaires déchus pour avoir contrevenu à la politique de l'enfant unique. Dans le Hubei, près de 1 700 responsables ont dérogé à cette politique qui limite le nombre d'enfants à un par famille (deux dans les zones rurales si le premier est une fille).

5 mars 2008. **Gouvernement.** La session de l'Assemblée nationale populaire s'ouvre. Trois « travailleurs migrants » siègent pour la première fois.

Le président Hu Jintao, secrétaire général du Parti depuis le 15 novembre 2002, est réélu pour cinq ans à la tête de l'État le 15 mars. Yi Jinping, 54 ans, est désigné vice-président.

La formation du gouvernement, dirigé par Wen Jiabao depuis le 16 mars 2003 et renouvelé dans ces fonctions le 16 mars 2008, est marquée par un changement. L'Agence de l'environnement sera élevée au rang de ministère. La Chine qui est

en passe de devenir le premier pollueur mondial devant les États-Unis selon l'Agence internationale de l'énergie serait-elle préoccupée par les questions environnementales ?

11 février 2008. **Jeux olympiques.** Xi Jinping, 54 ans, possible numéro un du régime en 2012 est désigné pour s'occuper des derniers préparatifs des Jeux olympiques, notamment de la sécurité et du contrôle de la pollution. Ancien numéro un du Parti à Shanghai, il a été promu en octobre 2007 au comité permanent du bureau politique. Il a le profil d'un dirigeant intègre.

Le *Mail on Sunday* révèle le 10 février que les athlètes britanniques devront signer un contrat où ils s'engageront à ne pas s'exprimer sur des sujets politiquement sensibles. En revanche les athlètes norvégiens sont « encouragés » à montrer leur engagement. Finalement le Comité olympique britannique doit faire machine arrière. Cependant, le prince Charles a décliné l'invitation de Beijing en raison de ses liens avec le dalaï-lama.

Du fait de l'attitude de la Chine au Soudan, Steven Spielberg renonce à sa participation aux cérémonies d'ouverture et de clôture des JO.

Les autorités chinoises s'appuient sur la règle 51 de la Charte olympique qui pose que « aucune sorte de démonstration ou de propagande politique, religieuse ou raciale n'est autorisée dans un lieu, site ou autre emplacement olympique ».

Un avion de la compagnie China Southern ayant décollé du Xinjiang est obligé d'atterrir d'urgence à Lanzhou. Des séparatistes musulmans étaient en train de préparer un attentat contre les sites olympiques. Déjà 2 membres d'un « gang terroriste » auraient été abattus et 15 autres arrêtés au Xinjiang fin janvier.

La cérémonie de la flamme est perturbée pendant le discours du représentant chinois à Olympie par des membres de Reporters sans frontières, même si elle a pu avoir lieu.

Le président autrichien Klaus décide le 26 mars de ne pas assister à la cérémonie d'ouverture des Jeux. Il est suivi le lendemain par le Premier ministre polonais.

Mais lors d'une réunion des ministres des Affaires étrangères en Slovénie le 29 mars, le boycottage est exclu ; les ministres souhaitent « un dialogue constructif » entre les autorités chinoises et le dalaï-lama, et la fin des violences.

Le 31 mars la Chine lance le relais de la flamme olympique qui risque d'être perturbé tout au long de son parcours.

Chypre

17 et 24 février 2008. **Élection présidentielle**. 515 000 Chypriotes étaient appelés aux urnes pour élire leur président de la République pour un mandat de cinq ans. Dans ce pays, le chef de l'État exerce également la fonction de Premier ministre. Le vote est obligatoire. Pour la première fois, la communauté turque vivant sur la partie sud de l'île est autorisée à voter.

Lors du premier tour de l'élection présidentielle, le candidat de la droite, Ioannis Kasoulidis, Disy, obtient 33,5 % des suffrages devançant de très peu Demetris Christofias, 62 ans, communiste réformé AKEL avec 33,3 % et le président sortant Tassos Papadopoulos, 74 ans, en fonction depuis le 28 février 2003, nationaliste hostile à tout compromis avec la communauté turque, 31,8 %. 6 autres candidats recueillent

moins de 1 % des suffrages. La participation a été de 89,6 %.

Au second tour, le candidat communiste l'emporte avec 53,4 % contre le candidat de droite qui recueille 46,6 %. Demetris Christofias entre en fonction le 28 février et forme son cabinet avec Markos Kyprianou aux Affaires étrangères. Celui-ci quitte la Commission européenne où il était en charge de la Santé et de la Protection des consommateurs depuis la Commission Prodi.

Le nouveau président, qui entre en fonction le 28 février 2008, tend la main aux Turcs. Dès le mois de mars il y a une rencontre entre Grecs et Turcs.

21 mars 2008. **Réunification.** Le leader chypriote turc Mehmet Ali Talat et le président de la République de Chypre récemment élu, Demetros Christofias, se rencontrent. Le nouveau président chypriote se veut ouvert au dialogue. Des négociations seront engagées dans les trois mois.

Espagne

9 mars 2008. **Élections législatives.** Le 20 décembre 2007, le chef du gouvernement José Luis Rodriguez Zapatero annonçait la dissolution du Parlement le 14 janvier 2008. 35,3 millions d'Espagnols étaient ainsi appelés aux urnes pour renouveler l'ensemble du Parlement (Cortes Generales) soit 350 députés et 208 sénateurs.

La tension est grande entre les socialistes et l'Église. Le PSOE critique le rassemblement « Pour la famille chrétienne » organisé le 30 décembre par l'archevêché de Madrid. Les évêques reprochent, dans une note d'« orientation morale » au Premier ministre d'avoir négocié avec « l'organisation terroriste » ETA. Le gouvernement espagnol fait connaître au Saint-Siège son « malaise » et son « indignation ». L'épiscopat réaffirme officiellement sa neutralité.

Alberto Ruiz-Gallardón, maire de Madrid, cousin de Cecilia Ciganer-Albeniz, ex-Sarkozy, est écarté des listes du Parti populaire aux élections législatives. Représentant du courant modéré il espérait trouver là un tremplin pour sa carrière politique. C'est une victoire du camp ultraconservateur.

José Luis Rodriguez Zapatero, 47 ans, et Mariano Rajoy, 52 ans, modéré, s'affrontent pour la seconde fois.

La fin de la campagne électorale est endeuillée le 7 mars par l'assassinat d'un ancien conseiller municipal socialiste à Mondragón. Socialistes et conservateurs décident de mettre fin à la campagne électorale.

Le Parti socialiste remporte à nouveau les élections manquant de très peu la majorité absolue aux Cortes. Le bipartisme se renforce en Espagne. Le PSOE obtient 43,64 % (+1,04) des voix et 169 élus (+5) contre 40,12 % (+2,52) et 153 (+5) députés au Parti populaire qui obtient le deuxième meilleur résultat de son histoire et progresse en voix (+400 000). Les deux grands partis réunissent ensemble 84 % des voix. Ces résultats se font au détriment des petites formations nationales ou régionales. La Gauche unie, alliance des communistes et des écologistes avec 3,8 % passe de 5 à 2 élus, et les autres partis, presque tous régionalistes, tombent de 33 à 25 dont 11(+1) à CiU des nationalistes catalans, 6 (-1) au Parti nationaliste basque, 3 (-5) aux indépendantistes catalans d'ERC, 2 (=) aux nationalistes galiciens du BNG, 2 (-1) à la Coalition canarienne, 1 (=) aux Basques de Navarre. Il y a aussi un élu laïque antiséparatiste de l'Union Pro-

grès et Démocratie (UPyD). Il manque 8 élus au PSOE pour atteindre la majorité absolue. Suite à la déroute des écolo-communistes d'Izquierda Unida et des indépendantistes catalans d'Esquerra republicana, ses alliés, José Luis Zapatero va sans doute chercher le soutien des deux partis nationalistes catalans et des basques de centre droit.

Le même jour avaient lieu des élections régionales en Andalousie qui voient la victoire du PSOE avec 48,2 % (-1,8) et 56 (-5) des 109 sièges contre 38,6 % (+7,0) au PP qui a 47 (+10) élus. Avec 7,1 % (-0,4), la Gauche unie conserve ses 6 députés. En revanche les régionalistes au sein de la Coalition andalouse, avec 2,8 % (-3,3) perdent leurs 5 députés. D'autres partis recueillent 3,3 % (+1,5) et n'ont aucun élu.

La participation a été de 73,6 %.

Élections législatives en Espagne

Inscrits	33 875 041	
Votants	25 514 671	(75,3)
Nuls	447 284	(1,8)
Suffrages exprimés	25 067 387	

	voix	*%*	*sièges*
Parti populaire (PP)	10 169 973	40,1 (+2,5)	153 (+5)
Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	11 064 524	43,6 (+1)	169 (+5)
Gauche unie (Izquierda Unida)	963 040	3,8 (-1,3)	2 (-3)
Convergencia i Unio (Nationalistes catalans)	774 317	3,1 (-0,1)	11 (+1)
Unión Progreso y Democracia (Laïques, antiséparatistes)	303 535	1,2 (+1,2)	1 (+1)
Euzko Alderdi Jeltzales (Parti nationaliste basque)	303 246	1,2 (-0,4)	6 (-1)
Esquerra Republicana (Indépendantistes catalans)	296 473	1,2 (-1,3)	3 (-5)
Bloque nacionaliste galego (Galiciens)	209 042	0,8 (=)	2 (=)
Coalicion Canaria (Canariens)	164 255	0,7 (-0,2)	2 (-1)
Chunta Aragonesista (Conseil aragonais)	68 344	0,3 (-0,1)	0 (-1)
Nafarroa Bai (Navarre oui)	62 033	0,2 (=)	1 (=)
Eusko Alkartasuna (Nous le Peuple basque)	50 121	0,2 (-0,1)	0 (-1)
Autres	638 444	2,5	

États-Unis

Janvier 2008. **Cour suprême.** La Cour suprême commence à examiner la constitutionnalité de l'injection létale pour l'exécution des condamnés à mort. Elle doit déterminer s'il s'agit ou non « d'un châtiment cruel et inhabituel ». La décision sera rendue en juin.

6 décembre 2007 et 2 janvier 2008. **CIA.** La CIA reconnaît avoir détruit en 2005 au moins deux enregistrements vidéo montrant des suspects torturés. La destruction était motivée par « un risque sérieux de sécurité ». Le Congrès décide une enquête mais l'*Attorney General* demande à la CIA de ne pas coopérer.

Le 2 janvier, le département de la Justice annonce l'ouverture d'une enquête criminelle. La CIA a déclaré qu'elle « coopérera pleinement » à cette enquête menée par le FBI.

5 et 6 février 2008. **Torture**. Le 5 février, le directeur de la CIA, Michael Hayden, reconnaît devant le Congrès que ses agents ont utilisé le supplice de la baignoire contre trois prisonniers et le lendemain le président Bush se réserve, pour la première fois officiellement, le droit de torturer.

Le 13 février, le Sénat, par 51 voix contre 45 se prononce pour l'interdiction du waterboarding et d'autres méthodes controversées, passant outre la menace de veto présidentiel. Le même jour, la Chambre des Représentants adopte un texte prolongeant de trois semaines le débat sur les écoutes antiterroristes critiquées alors que le président Bush voulait une loi définitive avant le 16 février.

De façon très choquante, le président Bush oppose son veto à la loi interdisant à la CIA d'utiliser le supplice de la baignoire.

27 mars 2008. **Peine de mort.** Une cour d'appel fédérale annule la condamnation à mort de Mumia Abu-Jamal, ancien membre des Black Panthers, condamné à mort en 1982 pour le meurtre d'un policier. En 2001, un juge avait annulé cette condamnation en raison d'erreurs procédurales dans le prononcé de la sentence. Tout en confirmant la culpabilité, les juges ont estimé que de nouvelles audiences en vue de déterminer la peine devraient être organisées. La peine pourrait être commuée en prison à vie.

Groenland

Janvier 2008. **Autodétermination.** Le Premier ministre social-démocrate Hans Enoksen propose un référendum le 25 novembre pour étendre l'autodétermination avec comme objectif le contrôle des réserves pétrolières et des minerais.

Après trois ans de négociations, le Danemark et le Groenland parviennent en mars à un accord sur le partage des revenus de l'exploitation future des hydrocarbures. En outre le sous-sol contiendrait de grandes richesses en minerais. L'accord prévoit que l'argent sera versé au Groenland jusqu'à 75 millions de couronnes (10 millions d'euros) et qu'au-delà il sera partagé entre le Groenland et le Danemark. Cela pourrait inciter le Groenland à choisir l'indépendance lors du référendum du 25 novembre 2008.

Hongrie

9 mars 2008. **Référendum.** Suite à l'initiative de l'opposition de droite, un référendum a lieu sur des réformes peu populaires. Il s'agissait notamment du paiement d'un forfait de 1,20 euro sur les consultations médicales et les droits d'inscription à l'université. Le « non » l'emporte à 82 %. La participation a été de 50,49 %.

Conséquence de l'échec, Agnès Horvath, ministre de la Santé, est limogée.

Le Premier ministre Ferenc Gyurcsany a dû annoncer le retrait de l'instauration d'une franchise de 300 forints (1,20 euro) par visite médicale et journée d'hospitalisation ainsi que le projet de droits d'inscription à l'université de 400 euros prévu pour les étudiants à la prochaine rentrée.

Iran

2 janvier 2008. **Peine de mort.** L'Iran reste l'un des pays appliquant le plus la peine de mort. Trois Iraniens présentés

comme des trafiquants de drogue sont pendus à des grues à Qom le 2 janvier. 10 autres personnes sont exécutées le même jour dont Raheleh Zamani, 27 ans, mère de deux jeunes enfants qui, chassée du domicile familial par son mari qui la trompait, avait tué ce dernier à coups de barre de fer lors d'une dispute. La famille de son époux avait refusé le pardon.

Amnesty International, le 15 juin, demande aux autorités iraniennes d'abolir la peine de mort par lapidation. 9 femmes et 2 hommes sont en passe d'être exécutés ainsi. Un moratoire de décembre 2002 interdisait la lapidation or il y a eu plusieurs cas en 2006 et 2007. 298 personnes ont été exécutées en 2007 contre 177 en 2006.

Le 29 janvier, un employé des douanes, condamné à mort pour corruption économique, est pendu. C'est déjà la 28e exécution de l'année.

Le 19 février, Yaghoub Mehrnahad, accusé de liens avec des rebelles du groupe Joundallah, organisation sunnite autonomiste, est condamné à mort.

Janvier 2008. **Guide suprême.** Le Guide suprême, l'ayatollah Ali Khamenei, s'oppose au président Mahmoud Ahmadinejad en ordonnant l'application d'une loi prévoyant le ravitaillement en gaz des villages reculés et affectés par l'hiver très rigoureux.

Hassan Rohani, haut responsable proche du Guide suprême, critique violemment la politique étrangère du président Ahmadinejad, affirmant que l'Iran devrait s'entendre avec le reste du monde.

Janvier 2008. **Répression.** À la veille des élections, une vague d'arrestations est opérée, touchant des opposants, des militantes féministes et des étudiants. L'un d'entre eux, Ebrahim Lotfollahi, kurde, meurt en prison à Sanandaj le 15 janvier, 9 jours après son arrestation. Le gouvernement affirme qu'il s'agit d'un suicide. Le Département d'État américain demande une enquête approfondie.

Un religieux réformateur Hadi Ghabel, est condamné à 40 mois de prison notamment pour activités contre la sécurité nationale.

Février 2008. **Parité.** Les autorités décident de fixer un quota pour assurer la présence d'au moins 30 % d'étudiants de chaque sexe. Depuis au moins cinq ans, en raison des examens d'entrée à l'université, plus de 60 % des reçus sont des filles.

13 mars 2008. **Homosexualité.** La ministre britannique de l'Intérieur, Jacqui Smith, annonce son intention de surseoir à l'expulsion d'un demandeur d'asile iranien menacé de mort pour son homosexualité, Mehdi Kazemi, qui avait vu une première demande rejetée en 2007. Il s'était enfui aux Pays-Bas et avait formulé une nouvelle demande au motif que son ami avait été arrêté et pendu en Iran. Le 11 mars, le Conseil d'État néerlandais l'avait débouté en appel, les dispositions de l'Union européenne ne permettant de formuler une nouvelle demande que dans le pays où a été formulée la première demande.

14 mars 2008. **Élections législatives.** De nombreux candidats réformateurs sont rejetés par le Conseil des Gardiens de la Constitution aux mains des conservateurs. Au total 2 000 candidats sont écartés sur 7 168 pour corruption, mauvaise réputation ou défaut de diplôme suffisant.

Le Guide suprême appelle à la fin des querelles politiques internes.

Alors que l'ancien négociateur du nucléaire iranien Ali Larijani avait constitué sa propre liste pour concurrencer celle du Front uni, il rejoint la liste des conservateurs.

Ali Eshraghi, petit-fils de l'ayatollah Khomeiny, ingénieur, 39 ans, a posé sa candidature pour le parti réformateur Mosharekat. Celle-ci a été écartée le 23 janvier avant de figurer dans les 280 repêchés, grâce à l'influence de son cousin Hassan Khomeiny, gardien du mausolée de l'ayatollah et de son beau-frère Mohammad Khatami, ancien président réformateur.

Les conservateurs conservent la majorité.

Le second tour n'aura lieu que le 25 avril pour une soixantaine de sièges. Mais cela ne modifiera pas les tendances du Majlis.

Israël

16 janvier 2008. **Extrême droite.** Opposé aux négociations avec l'Autorité palestinienne, Avigdor Lieberman, ministre des Affaires stratégiques, ultranationaliste, fondateur d'Israël Beitenou, parti qui dispose de 11 députés sur 120, quitte le gouvernement. Cela ne menace pas l'existence de la coalition. Mais le parti ultra-orthodoxe Shass menace aussi de quitter le gouvernement s'il y avait des négociations sur Jérusalem.

Italie

17 et 24 janvier 2008. **Gouvernement.** Impliqué dans une enquête judiciaire, le ministre de la Justice Clemente Mastella confirme la démission qu'il avait annoncée la veille et que Romano Prodi avait refusée. Le ministre clame son innocence. Il est accusé notamment de « tentative de concussion » et son épouse, Sandra Lonardo, présidente de l'exécutif régional de Campanie, est accusée de corruption. Cette démission risque de remettre en cause le soutien du parti centriste et catholique Udeur qui pourtant ne représente que 1,4 % de l'électorat et de fragiliser le gouvernement. Mais il dispose de 3 sénateurs, or la majorité au Sénat n'est que de 2 voix. Le 21 janvier le parti centriste quitte la coalition.

Le 23 janvier, le gouvernement de Romano Prodi obtient la confiance à la Chambre des députés par 326 voix contre 275, mais le lendemain il est mis en minorité au Sénat avec 161 voix contre 156 entraînant la démission du président. Le 30 janvier, le président Giorgio Napolitano demande à Franco Marini, démocrate chrétien de centre gauche, président du Sénat, de tenter de former un gouvernement intérimaire pour éviter une dissolution immédiate. Le chef de l'État souhaite qu'il puisse trouver une majorité pour réformer la loi électorale.

Finalement, Franco Marini ayant informé le chef de l'État de son incapacité à former un gouvernement, le président Napolitano se résout à contrecœur à dissoudre le Parlement le 6 février. Les élections auront lieu les 13 et 14 avril.

Avec 649 jours, le gouvernement Prodi, en fonction depuis le 17 mai 2006, aura été au pouvoir pendant la deuxième législature la plus courte de l'histoire de la République italienne.

Le scrutin opposera Silvio Berlusconi, 71 ans, magnat des médias, qui se présentera pour la cinquième fois, avec une coalition comprenant Forza Italia, son parti, l'Alliance nationale, les cen-

tristes de l'UDC et la Ligue du Nord, et Walter Veltroni, 52 ans, maire de Rome, leader du nouveau parti démocrate qui écarte l'idée d'une coalition aussi large que celle de Romano Prodi.

26 janvier 2008. **Sicile.** Salvatore Cuffaro, 50 ans, président du gouvernement régional UDC (Union des démocrates chrétiens) depuis le 11 juillet 2001, démissionne de ses fonctions de président de la Sicile. Le vice-président Lino Leanza, 51 ans, assure l'intérim. Salvatore Cuffaro avait été réélu en 2006 face à la militante anti-Mafia, Rita Borsellino, sœur du magistrat assassiné par la Mafia en 1992.

Russie

2 mars 2008. **Élection présidentielle.** La quatrième élection présidentielle depuis la chute du communisme en 1991 a été quelque peu biaisée. Le candidat élu devient le troisième président après Boris Eltsine et Vladimir Poutine.

La Commission électorale rejette le 23 décembre, dernier jour de dépôt des « précandidatures », sept dossiers. Six noms seulement ont été retenus dans une première étape. Trois candidats dont le parti est représenté à la Douma : Dmitri Medvedev, 42 ans, vice-Premier ministre, patron de Gazprom, ancien chef de l'administration du Kremlin qui propose de désigner Vladimir Poutine comme Premier ministre, soutenu par Russie unie ; Guennadi Ziouganov, leader du parti communiste, et Vladimir Jirinovski, ultranationaliste du LDPR. Russie juste soutient Dmitri Medvedev.

Concernant les candidats non représentés à la Douma, ils doivent dans un premier temps rassembler un « groupe d'initiative » de 500 personnes avant le 13 décembre et présenter une liste de 2 millions de signatures de soutien avant le 16 janvier, ce qui sera plus difficile. Les trois présélectionnés sont : Mikhaïl Kassianov, 49 ans, Union démocratique populaire, ancien Premier ministre de 2000 à 2004, proche des oligarques ; Boris Nemtsov, Union des Forces de droite (SPS) ; Andreï Bogdanov, démocrate indépendant, Parti démocratique.

Constatant qu'il est impossible pour son mouvement de réunir ses partisans, les propriétaires de salles refusant toute location, Garry Kasparov, Coalition d'opposition l'Autre Russie, ancien champion d'échecs, né d'un père juif et d'une mère arménienne à Bakou, renonce à se présenter.

Boris Nemtsov renonce le 26 décembre. Le 22 janvier, le parquet annonce une enquête concernant Mikhaïl Kassianov compromettant ses chances de participer au scrutin. Le 27 janvier, la commission électorale invalide sa candidature.

Le 14 février, Vladimir Poutine se dit prêt à rester Premier ministre pendant toute la durée du mandat présidentiel.

L'OSCE qui souhaitait envoyer une première équipe technique le 6 février, malgré les désaccords avec les autorités russes, y renonce.

Dmitri Medvedev est élu dès le premier tour avec 70,23 % des voix, devançant très largement le communiste Guennadi Ziouganov (17,75 %), l'ultranationaliste Vladimir Jirinovski (9,36 %) et le chef du parti démocratique Andreï Bogdanov (1,29 %). La participation a été de 63,78 %, soit légèrement inférieure à celle du 14 mars 2004 (-0,61 %). Dmitri Medvedev entrera en fonction le 7 mai.

Élection présidentielle en Russie

Inscrits	107 222 016	
Votants	74 747 649	(69,7)
Nuls	1 015 533	(1,4)
Suffrages exprimés	73 731 116	

	Voix	%
Dmitri Medvedev, Russie unie	52 530 712	70,3
Guennadi Ziouganov, Parti communiste	13 243 550	17,7
Vladimir Jirinovski, Parti libéral démocratique	6 988 510	9,4
Andreï Bogdanov, Parti démocratique	968 344	1,3

Turquie

22 janvier 2008. **Militaro-nationalistes.** 33 personnes sont accusées de préparer les assassinats de personnalités comme le prix Nobel de littérature Orhan Parmuk ou certains politiciens kurdes. Elles sont arrêtés et appartiendraient à une organisation illégale paramilitaire d'extrême droite dite Ergenekon. L'organisation serait dirigée par le général en retraite Veli Kuçuk, l'un des principaux accusés de l'affaire Susurluk qui avait mis au jour les liens entre militaires, trafiquants de drogues et politiciens.

Le 23 mars, 12 personnes soupçonnées d'implications dans un réseau politico-mafieux au cœur duquel se trouve le groupe Ergenekon, sont arrêtées. Le leader du Parti des travailleurs, ultranationaliste, Dogu Perioncek est arrêté.

9 février 2008. **Laïcité.** Un accord intervient le 28 janvier entre l'AKP du Premier ministre Recep Tayyip Erdogan et le parti ultranationaliste MHP (Parti du Mouvement national) qui prévoit de réviser les articles 10 et 42 de la Constitution. Cet accord devrait permettre aux étudiantes portant le foulard islamique de fréquenter l'université. Seul le foulard traditionnel noué sous le menton (*basörtüsü*) sera autorisé. La burka devrait être exclue. En outre, le port du foulard sera interdit au personnel universitaire dans les administrations.

Le constitutionnaliste Ergün Özbudun, pourtant nommé par l'AKP à la tête de la commission chargée de rédiger une nouvelle Constitution, estime le projet « dangereux ».

Le 2 février, plus de 100 000 personnes manifestent contre le projet à Ankara. Le 9 février, 200 000 personnes manifestent à Ankara.

Le texte de révision de la Constitution est adopté le 6 février par 401 voix contre 99 et confirmé en seconde lecture le 9 février par 411 voix sur 550.

Le président Gül approuve la révision le 22 février 2008.

Le Conseil de l'enseignement supérieur ayant sommé les recteurs d'autoriser les étudiantes voilées dans les universités, le Conseil d'État a jugé qu'il avait outrepassé ses pouvoirs.

Le procureur de la Cour de cassation dépose le 14 mars devant la Cour constitutionnelle une demande d'interdiction du parti au pouvoir en raison

d'activités « allant à l'encontre de la laïcité » ! La demande est jugée recevable le 31 mars.

Le journaliste phare du quotidien kémaliste *Cumhuriyet*, Ilhan Selçuk, 83 ans, est arrêté le 22 mars puis libéré.

Union européenne

1er janvier 2008. **Euro.** Malte et Chypre entrent dans la zone euro qui désormais compte 15 membres.

Janvier 2008. **Traité de Lisbonne.** La procédure choisie par le président Sarkozy, en renonçant au référendum comme il l'avait dit lors de la campagne présidentielle, suscite quelques difficultés pour le Parti socialiste partagé entre partisans du « oui » et partisans du « non ». Les socialistes décident de ne pas participer au Congrès nécessaire pour ratifier la révision constitutionnelle rendue nécessaire par la décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2007. En revanche, favorables au traité, ils participeront au vote sur la ratification.

Les 15 et 16 janvier, l'Assemblée nationale examine le projet de révision constitutionnelle permettant par la suite la ratification du traité de Lisbonne et l'adopte par 314 voix contre 77 et 100 abstentions, le Parti socialiste ayant recommandé cette dernière attitude mais n'ayant pas été suivi par tous ses élus.

Le Sénat approuve la révision constitutionnelle le 29 janvier par 210 voix contre 48 et 62 abstentions.

Le 4 février, le Congrès approuve le projet de révision par 540 voix contre 181 et 152 abstentions.

Des députés demandent, sans succès, l'introduction des symboles de l'Union européenne dans la Constitution française.

L'autorisation de ratifier le traité est donnée par l'Assemblée nationale par 336 voix contre 52 le 7 février et le même jour par le Sénat par 265 voix contre 42. Il est ratifié par un décret du 13 février publié au *Journal officiel* du 14 février.

Alors que le Parti socialiste portugais avait promis un référendum en 2005, le Premier ministre socialiste José Socrates choisit la voie parlementaire.

Le 21 janvier, les députés britanniques votent en première lecture en faveur de la ratification du traité de Lisbonne. Par 362 voix contre 224 malgré une dissidence d'élus travaillistes et la campagne des conservateurs en faveur d'un référendum.

La Chambre des Communes a rejeté le 5 mars, en première lecture, un amendement visant à instaurer un référendum sur le traité de Lisbonne. La Chambre des Lords se prononcera, à son tour, fin mars-début avril et confirmera – ou non – ce qui n'appartient pas à la tradition du parlementarisme représentatif.

Pendant ce premier trimestre, cinq États s'ajoutent à la Hongrie qui avait autorisé la ratification le 18 décembre 2007. La Slovénie, qui préside l'Union européenne, autorise la ratification le 29 janvier par 74 voix contre 6 et 10 abstentions. Le même jour, le Parlement maltais autorise la ratification à l'unanimité. Le 4 février, les députés roumains approuvent massivement le texte par 387 voix contre 1 et 1 abstention. Enfin, le 21 mars les députés bulgares donnent leur accord par 193 voix contre 16 (Ataka, extrême droite).

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er janvier – 30 avril 2008)

Repères

4 janvier. « Si on ne politise pas les municipales, déclare M. Fillon, et qu'on les perd, on mettra la défaite au débit du gouvernement. Autant les politiser. »

8 janvier. « Qu'attendez-vous de moi : que je vide des caisses déjà vides ? » s'interroge le chef de l'État lors de sa conférence de presse, placée sous le signe de la « politique de civilisation ».

« Le pouvoir d'un seul homme, c'est bien cela qu'on appelle monarchie, pouvoir d'un seul et pas hérédité », affirme M. Bayrou (MoDem).

9 janvier. M. de Villepin prête serment d'avocat devant la cour d'appel de Paris.

10 janvier. À la suite des déboires électoraux du Front national, M. Le Pen décide la vente de son siège (le Paquebot) sis à Saint-Cloud (Hauts-de-Seine).

12 janvier. Mme Royal lance à Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) la campagne des élections municipales. Sur France 2, elle se prononce « pour une République authentique, une République simple, des comportements pudiques ». M. Sarkoy se rend au Conseil national de l'UMP, à la porte de Versailles, à Paris, et lance, à son tour, la campagne, en y accueillant M. Blair.

L'assemblée de Corse est occupée par des nationalistes. Un début d'incendie s'y déclare.

16 janvier. M. Bockel déclare dans un entretien au *Monde* : « Je veux signer l'acte de décès de la Françafrique. »

17 janvier. Le chef de l'État envisage une représentation des religions au Conseil économique et social.

20 janvier. La popularité de M. Fillon l'emporte sur celle de M. Sarkozy, selon le sondage IFOP publié dans *Le Journal du dimanche*.

27 janvier. Mme Royal se déclare « disponible si la gauche a besoin d'un leader ».

29 janvier. La garde-robe de François Mitterrand est vendue aux enchères, à Paris.

3 février. M. Bayrou dénonce l'étalage de la vie privée du président de la République.

8 février. M. Le Pen est condamné par le tribunal correctionnel de Paris pour apologie de crimes de guerre et contestation de crime contre l'humanité, à la suite de ses propos sur l'occupation allemande publiés, en janvier 2005, dans *Rivarol*.

Mme Yade traite de « charognards » des journalistes à propos du SMS du site Internet du *Nouvel Observateur* mettant en cause le chef de l'État.

10 février. « La France est de retour en Europe », proclame M. Sarkozy, dans un discours radiotélévisé au lendemain de l'approbation du traité de Lisbonne.

11 février. M. Martinon, candidat à la mairie de Neuilly, désigné par le président de la République, renonce, après avoir été l'objet d'une dissidence animée par M. Jean Sarkozy.

13 février. Le président de la République se rend, en lieu et place du Premier ministre, au dîner annuel du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF).

14 février. M. Tiberi est renvoyé par le tribunal correctionnel de Paris dans l'affaire de faux électeurs du Ve arrondissement de Paris, à l'issue de onze ans de procédure, à rebours de la tradition républicaine, selon laquelle on ne juge pas avant la tenue d'un vote.

15 février. Mme Veil s'oppose à l'idée lancée par le chef de l'État d'un parrainage des enfants juifs déportés.

16 février. L'hebdomadaire *Marianne* publie « l'appel à la vigilance républicaine » du 14 précédent, qui dénonce, entre autres, « la monarchie élective ». Il est signé par Mme Royal, MM. Bayrou, Delanoë et Villepin, notamment.

20 février. « L'Europe doit rechercher et inventer son George Washington », affirme, à Hambourg, M. Giscard d'Estaing.

22 février. Le président Sarkozy inaugure l'historial, dédié au général de Gaulle, à l'hôtel des Invalides à Paris.

23 février. Une affiche de *Courrier international*, de nature polémique sur M. Sarkozy, est refusée par la régie publicitaire de la RATP, révèle le journal *Le Monde*.

1er mars. « Nicolas Sarkozy est fantastique. Il a un grand charisme », déclare Mme Chirac, dans un entretien au *Monde*.

12 mars. M. Le Pen est condamné par la cour d'appel de Paris pour provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale pour des propos sur les musulmans de France rapportés par *Rivarol*.

14 mars. Au prix de modifications, le Conseil européen adopte le projet d'Union méditerranéenne présenté par M. Sarkozy.

16 mars. « L'UMP est trop à droite », affirme M. Raffarin au lendemain de sa défaite aux élections municipales.

18 mars. M. Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, se déclare favorable à « la coproduction législative » avec l'exécutif.

26 mars. Devant les parlementaires du Royaume-Uni, M. Sarkozy se prononce pour « une nouvelle fraternité franco-britannique ».

27 mars. « Pour l'élection présidentielle, il y a plusieurs personnalités possibles, j'en fais partie, je ne m'exclus pas », déclare M. Hollande à *Paris-Match*.

29 mars. L'UMP « n'est pas une caserne », estime M. Devedjian au *Figaro*.

1er avril. Le président Sarkozy adresse un nouveau message télévisé aux FARC en vue de la libération de Mme Ingrid Betancourt.

2 avril. Pour la première fois, un chef de l'État se rend au congrès de la FNSEA, réuni à Nantes (Loire-Atlantique).

4 avril. « Ce ne sont pas les économies qui feront la réforme, c'est la réforme qui permettra les économies », affirme M. Sarkozy, dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques).

Mme Royal lance une « consultation participative » auprès des militants du PS, en vue du prochain congrès.

6 avril. Dans un entretien du *Journal du dimanche*, M. Arthuis, président de la commission sénatoriale des finances (UC-UDF) annonce qu'il abandonne le MoDem.

Mme Bruni-Sarkozy défile à Paris, aux côtés de Mmes Dati et Yade et de M. Kouchner, pour la libération de Mme Betancourt.

10 avril. La cour d'appel de Rennes condamne Mme Royal à verser leurs salaires à deux ex-attachées parlementaires qu'elle avait licenciées, en 1997.

14 avril. Pour la première fois depuis sa fondation, en décembre 1944, le journal *Le Monde* ne paraît pas, à la suite d'une grève de certains personnels.

21 avril. À l'initiative de M. Delanoë, le conseil de Paris fait le dalaï-lama citoyen d'honneur de la ville.

22 avril. Le journal *Le Monde* publie la nouvelle déclaration de principes du PS, la 5e fois depuis 1905.

25 avril. M. Le Pen réitère dans la revue *Bretons* ses propos sur le « détail » des chambres à gaz au cours de la Seconde Guerre mondiale. Marine Le Pen se désolidarise de cette appréciation.

30 avril. M. Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, déclare que le projet de révision de la Constitution ne peut être « adopté en l'état ». M. Montebourg (s) affirme de son côté : « nous sommes prêts à un compromis bipartisan ».

Assemblée nationale

– *Bibliographie*. O. Costa et E. Kerrouche, *Qui sont les députés français, enquête sur des élites inconnues*, Presses de Sciences Po, 2007.

– *Ajournement*. Conformément à la pratique observée (v. notre *Droit parlementaire*, n° 153, Montchrestien, 3e éd., 2004), l'Assemblée s'est ajournée, en séance plénière, entre le 8 février et le 25 mars, afin de permettre à ses membres de participer aux élections municipales et cantonales (*JO*, 9-2).

– *Bureau*. Par une décision du 2 avril 2008, rendue publique par une lettre du président Accoyer aux députés le 8 avril, le bureau a autorisé l'utilisation des ordinateurs portables dans l'hémicycle. Toutefois ceux-ci ne pourront pas communiquer avec l'extérieur *via* Internet ou la messagerie et leur son devra être désactivé afin de ne pas perturber le déroulement des débats. Les portables ne pourront pas être utilisés pendant les séances des questions au gouvernement, les mardi et mercredi. L'écran de l'appareil devra, par ailleurs, être orienté vers son propriétaire (*Le Figaro*, 15-4).

Réuni le 3 avril, le bureau a condamné les propos de M. Le Grand, sénateur de la Manche (UMP), qui avait affirmé

que les parlementaires pro-OMG étaient « actionnés » par des semenciers (*BQ*, 4-4).

– *Circonscriptions électorales*. La tradition républicaine fixe à deux le nombre des députés dans les départements les moins peuplés. Seize sont concernés : Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Cantal, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Creuse, Gers, Guyane, Haute-Loire, Lot, Lozère, Haute-Marne, Meuse, Tarn-et-Garonne et Territoire de Belfort (AN, *Q*, 12-2).

– *Composition*. Au scrutin de ballottage, le 3 février, Mme Françoise Vallet (s) a été élue (Eure-et-Loir, 1re), ainsi que M. Jean-Pierre Schosteck (UMP) (Hauts-de-Seine, 12e) (*JO*, 5-2) (cette *Chronique*, nº 125, p. 161). Deux députés ont été déclarés démissionnaires d'office par le Conseil constitutionnel, à la suite du rejet de leur compte de campagne (art. LO 136-1 du code électoral) : M. Joël Sarlot (app. UMP) (Vendée, 5e), le 7 février, et M. Georges Fenech (UMP) (Rhône, 11e), le 27 mars, (*JO*, 8-2 et 29-3). M. Charles-Ange Ginesy (UMP) (Alpes-Maritimes, 5e) a démissionné de son mandat, le 1er avril (*ibid.*, 2-4).

Au scrutin de ballottage, M. Dominique Souché (MPF) a été élu, le 13 avril, en remplacement de M. Sarlot (Vendée, 5e) (*JO*, 15-4).

– *Président*. Par un communiqué du 24 février, consécutif à la décision « Rétention de sûreté », rendu par le Conseil constitutionnel (562 DC) M. Accoyer, en sa qualité de garant de la Constitution, a estimé « qu'il ne saurait être question d'une remise en cause du fonctionnement de nos institutions, ni des décisions du Conseil constitutionnel, qui sont sans appel » (*Le Monde*, 26-2). Par ailleurs, il a été nommé membre du comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution (décret 2008-328 du 9 avril) (*JO*, 10-4).

– *« Respect des droits de l'homme en Chine »*. La séance publique ayant été suspendue, le 7 avril, c'est sous cette banderole qu'une quarantaine de députés, de gauche et de droite, se sont rassemblés derrière un muret, faute de pouvoir accéder au péristyle, pour des raisons de sécurité, lors du passage de la flamme olympique. Ils ont entonné *La Marseillaise* (*Le Monde*, 9-4).

V. *Contentieux électoral. Élections législatives. Incompatibilités parlementaires. Parlementaires en mission. Questions écrites.*

Autorité judiciaire

– *Bibliographie*. G. Carcassonne, « L'indépendance de la justice », *Rapport introductif au 2e congrès de l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français*, Dakar, 7/8-11, 2007 ; D. Rousseau, « Pouvoir juridictionnel et responsabilité des magistrats », et D. Ludet, « Témoignage », *in* B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *Responsabilité et Démocratie*, Dalloz, 2008, p. 51 et 57 ; J. Makowiak, « L'amnistie en question », *RDP*, 2008, p. 511.

– *Carte judiciaire*. La première réforme générale, opérée depuis un demi-siècle, porte suppression de 23 TGI sur 181 ; de 178 TI sur 473 et de 53 tribunaux de commerce sur 239 (décrets 2008-145 et 2008-146 du 15 février) (*JO*, 17-2).

– *Pôles d'instruction*. En application de la loi du 5 mars 2007 (cette *Chronique*, nº 122, p. 196), le décret 2008-54 du 16 janvier en crée 91, pour les affaires criminelles et les affaires délictuelles les plus complexes, en mettant fin à la solitude du juge d'instruction révélée par l'affaire d'Outreau, une fois encore (nouvelle rédaction de l'article D. 15-4-1 du code de procédure pénale) (*JO*, 18-1).

V. *Conseil constitutionnel. Libertés publiques*.

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie*. F. Chaltiel, « Le juge administratif, juge européen », *AJDA*, 2008, p. 283 ; P. Gonod, « Le Conseil d'État à la croisée des chemins », *ibid.*, p. 630 ; D. Costa, « Les deux figures du Conseil d'État », *Confluences. Mélanges Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 255.

– *Conseil d'État*. Conformément à la jurisprudence de la CEDH, le décret 2008-225 du 6 mars (*JO*, 7-3) relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État modifie le code de justice administrative. D'une part, il crée une nouvelle section, la section de l'administration. Il tend, d'autre part, à une plus grande séparation des fonctions consultatives et contentieuses en mettant fin à la présence des représentants des sections administratives dans la section et les sous-sections du contentieux, revenant ainsi sur la réforme opérée par le décret du 30 juillet 1963, à la suite de l'arrêt *Canal* du 19 octobre 1962. Le décret du 6 mars modifie enfin la composition de l'assemblée du contentieux (*BQ*, 11-3).

Bicamérisme

– *Bibliographie*. A. Delcamp, « La seconde chambre comme révélateur de la nature de l'État », *Mélanges Francis Delpérée. Itinéraire d'un constitutionnaliste*, Bruylant-LGDJ, 2007, p. 397.

– *Article 88-7 de la Constitution*. Le nouvel article 88-7 résultant de la LC du 4 février reprend, en l'adaptant au traité de Lisbonne, la rédaction prévue par la LC du 1er mars 2005 (cette *Chronique*, nº 114, p. 170) : l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent, « par le vote d'une motion adoptée en termes identiques », s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile. Comme nous l'avions signalé, cette procédure donne le « dernier mot » au Sénat en cas de désaccord entre les assemblées, à l'instar de l'article 89 C. V. *Révision de la Constitution*.

V. *Sénat*.

Code électoral

– *Bibliographie*. *Code électoral*, Dalloz, 18e éd., 2008.

– *Partie réglementaire*. Le décret 2008-42 du 14 janvier relatif à l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française modifie le livre V du code électoral (art. R. 202, R. 243 et R. 253) (*JO*, 16-1). Le décret 2008-170 du 22 février change le livre VI relatif au droit électoral applicable outre-mer (Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon) (*JO*, 24-2).

Collectivités territoriales

– *Bibliographie*. P. Jean (présentation), « Politique-Élections en Nouvelle-Calédonie » (dossier), *Revue juridique. Politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, nº 10, 2007, p. 2 ; L. Steinmetz, « L'outre-mer français et l'Union européenne. RUP et PTOM. Le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie », *ibid.*, p. 52; J.-Y. Faberon, « La Nouvelle-Calédonie et l'Union européenne : le volontarisme d'un PTOM en situation de souveraineté partagée », *ibid.*, p. 56; E.-P. Guiselin, « La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie : entre aspect des particularismes et primat majoritaire », *RFDA*, 2008, p. 125; G. Éveillard, « Le statut des TAAF après la loi du 21 février 2007 », *RDP*, 2008, p. 103; A. Oraison, « Le nouveau statut de collectivité d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin », *ibid.*, p. 153.

– *Administration de l'île de Clipperton*. Le décret du 31 janvier en fixe les modes d'exercice par le délégué du ministre de l'Intérieur (*JO*, 2-2) (cette *Chronique*, nº 122, p. 206).

– *Coopération transfrontalière*. Le décret 2008-33 du 10 janvier porte publication du traité entre la France et d'autres États de l'Union européenne, fait à Prüm le 27 mai 2005, relatif à l'approfondissement de ladite coopération en vue de lutter notamment contre le terrorisme (*JO*, 12-1).

La loi 2008-352 du 16 avril, d'origine parlementaire, renforce cette coopération en visant dans le CGCT, un règlement européen du 5 juillet 2006, lequel est à l'origine d'une nouvelle structure juridique, le Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Doté de la personnalité morale et soumis au droit de l'État où son siège est établi, il a pour finalité, au-delà des accords interétatiques, de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre ses membres. Le premier GECT sera l'Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai.

– *Droit alsacien-mosellan*. À rebours du droit commun (art. L. 2213-9 CGCT), « dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte a un lieu d'inhumation particulier » (art. L. 2542-12). Cette disposition est applicable au titre du droit local, indique la ministre de l'Intérieur (AN, *Q*, 8-1).

En application de l'ordonnance du 16 août 1892, le vendredi saint est un jour férié légal dans les départements concordataires, mais uniquement « dans les communes qui possèdent un temple protestant ou une église mixte. » (AN, *Q*, 12-2).

Au surplus, le Conseil d'État (19 décembre 2007, « *Vassaux* », *RFDA*, 2008, p. 189) a estimé qu'en application de l'article 37 alinéa 2C, le gouvernement était habilité à modifier par décret des textes en forme législative, dès lors qu'ils ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire. Ce qui est le cas de la loi locale du 21 juin 1905 relative au conseil synodal des églises protestantes.

– *Égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général*. Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (563 DC), la loi 2008-175 du 26 février a été promulguée (*JO*, 27-2). Elle dispose, en substance, lorsqu'un parlementaire élu conseiller général démissionne de ce dernier mandat, pour

cause de cumul, que son remplaçant lui succède. Une élection partielle n'a donc pas lieu d'être organisée. Cette disposition complète la loi du 31 janvier 2007 qui prévoit, notamment, que le titulaire et le remplaçant aux élections cantonales doivent être de sexe différent (cette *Chronique*, nº 122, p. 198).

– *Élections à l'assemblée de la Polynésie française*. Bien que battu à l'issue du scrutin, M. Flosse a été élu, à front renversé, avec le soutien des indépendantistes, le 23 février, président de la Polynésie (*Le Monde*, 26-2) (cette *Chronique*, nº 125, p. 163). Cependant, à la suite d'une nouvelle péripétie, l'adoption d'une motion de censure constructive l'a écarté du pouvoir au profit de M. Tong Sang, le 15 avril (*Le Monde*, 17-4).

– *Expérimentation*. Le *Journal officiel* s'enrichit depuis peu d'une nouvelle rubrique « Collectivités territoriales de la République ». En l'occurrence, il s'agit de délibérations de conseils généraux se portant candidats à une expérimentation en matière d'aide sociale, prévue par exemple par l'article 142 de la loi de finances pour 2007 (*JO*, 1er-4).

– *Intercommunalité*. Au 1er janvier, 33 636 communes étaient regroupées dans un EPIC, soit 92 % des communes et 87 % de la population. Il subsiste 3 047 communes isolées représentant 8,4 millions d'habitants, dont celle de Paris (AN, *Q*, 25-3). À l'issue des élections municipales, la gauche dirige 12 communautés urbaines sur 14, dont celles de Lyon et de Marseille (*Le Monde*, 24-4).

– *Plafond des dépenses électorales*. En vue de l'élection des conseillers municipaux en Nouvelle-Calédonie, le montant dudit plafond est multiplié par le coefficient 1,24 par le décret 2008-120 du 7 février (*JO*, 10-2).

V. *Conseil économique et social. Élections cantonales. Élections municipales. Libertés publiques*.

Commissions d'enquêtes

– *Rapport*. La commission relative aux conditions de libération des infirmières bulgares (cette *Chronique*, nº 125, p. 163) a remis son rapport le 22 janvier. L'opposition a refusé d'adopter les conclusions du rapporteur, M. Axel Poniatowski (UMP), pour protester contre le refus de convoquer l'ancienne épouse du président Sarkozy : « Cela constitue une petite tache sur les travaux de la commission, par ailleurs exemplaires », a déclaré son président, M. Pierre Moscovici (S) (*BQ*, 23-1).

Commissions

– *Commission des affaires étrangères et de la défense*. À la suite du décès de Serge Vinçon (Cher) (UMP), M. Josselin de Rohan (Morbihan) (UMP), ancien président du groupe UMP, a été élu à la tête de cette commission sénatoriale, le 16 janvier (*InfoSénat* 996, p. 26).

V. *Groupes. Président de la République. Sénat*.

Congrès du Parlement

– *Convocation*. Par décret du 30 janvier (*JO*, 1-2), le président de la République a convoqué le Parlement en Congrès le 4 février pour voter le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution.

– *Vote*. Après que le bureau du Congrès eut constaté que le règlement adopté par le Congrès du 20 décembre 1963 et modifié le 28 juin 1999 est applicable, le Premier ministre a présenté le projet, suivi des explications de vote des groupes de chacune des assemblées. La modification du titre XV a été adoptée par 560 voix contre 181, la majorité requise étant de 445. Ont voté contre 3 députés UMP et 4 sénateurs ; 91 députés socialistes, 94 s'abstenant, et 30 sénateurs, 49 s'abstenant ; 21 députés GDR et les 23 sénateurs CR&C ; 2 députés Nouveau Centre et 4 NI ; 1 sénateur RDSE et 2 NI.

V. *Conseil constitutionnel. Loi. Révision de la Constitution*.

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie*. R. Bousta, « La spécificité du contrôle constitutionnel français de proportionnalité », *RIDC*, 2007, p. 859 ; P. Cassia et E. Saulnier-Cassia, « Contrôle de constitutionnalité *a posteriori* et contrôle de conventionnalité de la loi : une coexistence impossible ? », *D*, 2008, p. 166 ; A. Ciando, « Le secrétaire général du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2008, p. 3 ; J.-Cl. Colliard, « Conseil constitutionnel », *in* Julia Iliopoulos-Strangas (dir.), *Cours suprêmes nationales et Cours européennes*, Faculté de droit de l'Université d'Athènes, Ant. N. Sakkoulas-Bruylant, 2007, p. 167 ; R. Badinter, « Une période sombre pour la justice » (entretien), *Le Monde*, 24/25-2 ; P. Fauchon, « Rétention de sûreté : la décision "subtile" du Conseil constitutionnel », *Le Figaro*, 27-2 ; O. Duhamel, « Le populisme constitutionnel », *Libération*, 27-2 ; V. Goesel-Le Bihan, « Le non-contrôle du Conseil constitutionnel de certaines dispositions confirmatives », *RFDC*, 2008, p. 3 ; B. Maligner, « Le contentieux des élections législatives devant le Conseil constitutionnel », *AJDA*, 2008, p. 464.

– *Chr. RDP*, 2008, p. 313 ; *RFDC*, 2008, p. 89 ; *LPA*, 14 et 15-4.

– *Notes*. F. Chaltier, sous 20-12-2007, 2007-560 DC, *LPA*, 4-1, et 562 DC, *ibid.*, 20-3 ; S. Lamouroux, AN, Eure-et-Loir 1re, 29-11-2007, *LPA*, 22-2 ; A. Mangiavillano, 2007-558 DC, *ibid.*, 31-1 ; M. Verpeaux, sous 563 DC, *AJDA*, 2008, p. 634.

– *Condition des membres*. Mme Dominique Schnapper a présidé une partie de la séance du 21 février, le président Debré étant dûment empêché, relative à la décision 563 DC. C'est la troisième fois que la suppléance se produit depuis le dernier renouvellement (cette *Chronique*, n° 125, p. 164).

– *Contournement ?* Le président Sarkozy a contesté la décision *Rétention de sûreté* (562 DC) privant la loi d'effet immédiat : « Je dois protéger les victimes », a-t-il affirmé le 23 février (*Le Monde*, 24/25-2). Il a demandé au Premier président de la Cour de cassation, M. Lamenda, « d'examiner la question et de faire toutes les propositions nécessaires pour atteindre [cet objectif] » (*ibid.*). Ce dernier a accepté, tout en déclarant respecter la décision du Conseil, le 25 février (*Le Monde*, 27-2).

– *Contrôle de constitutionnalité*. De manière topique autant qu'inédite, le Conseil a mis en œuvre, à propos de la mesure exceptionnelle de la rétention de sûreté (562 DC), une technique maximale de contrôle, à l'exemple du Tri-

bunal constitutionnel fédéral allemand, en vérifiant, au vu de l'article 9 de la Déclaration de 1789 et de l'article 66 C, que ladite rétention pour être conforme « devait satisfaire à une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité à l'objectif de prévention poursuivi » (cons. 13).

– *Décisions*. V. tableau *ci-après*.

17-1	2007-561 DC. Loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail (*JO*, 22-1). V. *Habilitation législative*. AN. Seine-Saint-Denis, 12e, à AN, Hauts-de-Seine, 12e (*JO*, 22-1). V. *Contentieux électoral* et *ci-dessous*. AN. Inéligibilités (non-dépôt de compte de campagne) (*JO*, 22-1). V. *Contentieux électoral*.
7-2	AN. Inéligibilités (dépôt hors délai du compte de campagne) (*JO*, 13-2). V. *Contentieux électoral*. AN. Vaucluse 1re à AN, Alpes-Maritimes 1re (*JO*, 13-2). V. *Assemblée nationale*. *Contentieux électoral*.
14-2	2007-23 I, Morange (*JO*, 17-2). V. *Incompatibilités parlementaires*. 2008-24 I/25 I/26 I, Le Maire, Moscovici et Plagnol (*JO*, 17-2). V. *Incompatibilités parlementaires*. AN. Inéligibilités (défaut de présentation du compte de campagne par un membre de l'Ordre des experts-comptables) (*JO*, 20-2). V. *Contentieux électoral*. AN. Inéligibilités (non-dépôt de compte de campagne) (*JO*, 20-2). V. *Contentieux électoral*. AN. Inéligibilités (défaut de désignation d'un mandataire financier) (*JO*, 20-2). V. *Contentieux électoral*.
21-2	2008-562 DC. Loi relative à la rétention de sûreté (*JO*, 26-2). V. *Libertés publiques* et *ci-dessus* et *ci-dessous*. 2008-563 DC. Loi facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général (*JO*, 27-2). V. *Collectivités territoriales*. *Libertés publiques*. *République*.
27-3	AN. Paris 15e, à AN. Lot 1re (*JO*, 3-4). V. *Assemblée nationale*. *Contentieux électoral*. AN. Inéligibilités (non-dépôt de compte de campagne) (*JO*, 3-4). V. *Contentieux électoral*. AN. Inéligibilités (dépôt hors délai) (*JO*, 3-4). V. *Contentieux électoral*.
17-4	AN. Paris 15e, à AN. Seine-Maritime 11e (*JO*, 25-4). V. *Assemblée nationale*. *Contentieux électoral*. AN. Inéligibilités (non-dépôt de compte de campagne) (*JO*, 25-4). V. *Contentieux électoral*.

– *Membres de droit*. Les *coprinces*, toute révérence gardée, selon la formule désormais usitée au Conseil, ont participé à la décision 561 DC. À l'opposé, ils n'ont pas siégé le 21 février (562 DC et 563 DC). Du reste, ils s'étaient abstenus de se rendre avec leurs collègues à la prison de Fresnes en vue de l'examen de la loi sur la rétention de sûreté. Pour sa part, M. Chirac a continué à participer à l'examen du contentieux électoral, en dehors de la séance du 27 mars, tandis que M. Giscard d'Estaing était auditionné le 16 janvier par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale à propos du traité de Lisbonne (*Le Figaro*, 17-1). Par ailleurs, il tient désormais une « chronique de la pensée multiple » au *Point*.

Les coprinces n'ont pas participé au voyage d'étude au Tribunal constitutionnel fédéral allemand, le 7 avril (*Le Point*, 10-4).

– *Perquisition ?* À propos du compte de la campagne présidentielle de M. Chirac en 1995, date à laquelle le Conseil en était le juge, le journal *Le Monde*, daté du 4 avril, fait état d'une perquisition effectuée par des officiers de police judiciaire, dans le cadre de l'enquête sur la compagnie aérienne Euralair, aux archives du Conseil. Il y a lieu de préciser à cet égard que lesdites archives ont été reversées, sur ces entrefaites, aux Archives de France. Par suite, les enquêteurs s'y sont présentés dans le cadre d'une demande de communication de documents.

– *Président*. Poursuivant la promotion de son roman policier (*Quand les brochets font courir les carpes*), le président Debré s'est exprimé pour commenter l'actualité ; le 3 février sur Radio-J, il a évoqué le projet sur la rétention de sûreté, il a également critiqué les interventions publiques des conseillers de la présidence de la République et, faisant allusion à la vie privée du chef de l'État, il a déclaré : « il y a une certaine retenue à avoir », ajoutant : « il faut faire attention à ne pas désacraliser les fonctions officielles » (*BQ*, 4-2). Ces propos ont provoqué de vives réactions des partisans du chef de l'État qui ont mis en cause l'obligation de réserve (*Le Figaro*, 5-2) et ils auraient entraîné une démarche auprès de M. Debré des membres du Conseil constitutionnel émus par cette polémique (*Le Canard enchaîné*, 27-2).

– *Procédure*. À toutes fins utiles, sept membres du Conseil (soit le quorum) et le secrétaire général étaient présents, le lundi 4 février, au moment où le Congrès du Parlement se réunissait, dans l'éventualité d'une modification de son règlement intérieur (cette *Chronique*, n° 122, p. 203). À propos de la décision 562 DC (*Rétention de sûreté*), en plus de l'intervention d'*amici curiae* (barreaux, syndicats de magistrats), le Conseil a innové. À l'initiative du président Debré, ses membres se sont rendus à la prison de Fresnes pour apprécier *in situ* la portée de la loi soumise à leur appréciation (*Le Point*, 21-2). Au reste, le Conseil a été réduit à huit membres, par suite de l'absence des coprinces et de M. Joxe (562 DC), puis au quorum, le même jour (563 DC).

Au titre du contentieux électoral, le Conseil a repoussé l'argument avancé d'une omission de statuer au titre d'une rectification d'erreur matérielle, procédure strictement entendue à l'opposé de l'erreur de droit (17 janvier, AN, Seine-Saint-Denis, 12e) (*JO*, 23-1) ; de la

même façon que la remise en cause de l'appréciation portée par le Conseil sur la régularité du compte de campagne (17 janvier, AN, Hauts-de-Seine, 12e) (cette *Chronique*, nos 72 et 125, p 171 et 167). Par suite, la demande d'audition a été rejetée. Le nom du rapporteur de la décision 562 DC (Mme de Guillenchmidt) a été révélé par *Le Canard enchaîné*, le 27 février, à l'occasion d'un article particulièrement bien informé. Au surplus, cette décision comporte des réserves d'interprétation, le venin étant retiré au texte, selon une démarche classique (cons. 21) et des censures du texte déféré (cons. 10).

– *Statistiques*. Le nombre de décisions rendues par le Conseil constitutionnel (art. 59 C) par législature s'établit comme suit : 1958, 120 ; 1962, 80 ; 1967, 141 ; 1968, 51 ; 1973, 53 ; 1978, 60 ; 1981, 58 ; 1986, 29 ; 1988, 88 ; 1993, 178 ; 1997, 155 ; 2002, 106 et 2007, 110. Dans cette dernière circonstance, il y a lieu de préciser que, saisi de 592 requêtes, le Conseil (décisions des 28 juin et 12 juillet 2007) en a rejeté respectivement 339 et 122 identiquement fondées sur le constat des inégalités démographiques entre circonscriptions administratives (cette *Chronique*, nos 123 et 124, p. 184 et 182). Par ailleurs, l'application de la RP en 1986 a limité les recours tandis que l'introduction des lois relatives au plafonnement et au financement des campagnes électorales a donné lieu à une augmentation très marquée en 1993 (AN, *Q*, 18-3).

V. *Assemblée nationale. Collectivités territoriales. Congrès du Parlement. Contentieux électoral. Libertés publiques.*

Conseil des ministres

– *Communication*. M. Chatel convie désormais les journalistes au 2, rue de l'Élysée, et non plus à l'hôtel de Marigny, pour faire suite à la suppression du poste de porte-parole de la présidence de la République (*Le Figaro*, 20-3).

– *Composition*. Aux termes du décret du 18 mars portant composition du gouvernement, MM. Chatel et Jégo, en leur qualité respective de porte-parole de ce dernier et de secrétaire d'État à l'outre-mer, « participent à tous les conseils des ministres » (*JO*, 19-3) (cette *Chronique*, nº 123, p. 183).

– *Dispense*. M. Darcos a été autorisé à ne pas siéger à la réunion du 12 mars, organisée entre les deux tours des élections municipales, pour lesquelles il était candidat à Périgueux (Dordogne) (*Le Figaro*, 13-3).

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Conseil économique et social

– *Membres des sections*. Le décret du 14 février désigne les personnalités appelées à y siéger à compter du 1er janvier, pour une durée de deux ans (*JO*, 16-2).

– *Parité*. La part des femmes au Conseil économique et social, au 1er janvier 2006, était de 50 sur 231 conseillers, soit 21,64 %, indique le Premier ministre (AN, *Q*, 11-3). Au reste, un tableau indique la répartition au titre des conseils économiques régionaux, lequel fait apparaître une fourchette allant de

la Guadeloupe : 5 (10,2 %) à la Lorraine : 25 (27,2 %) (*ibid.*, 11-3).

V. *Libertés publiques.*

Constitution

– *Bibliographie*. D. Maus, « Le statut constitutionnel de *La Marseillaise* », *Mélanges Francis Delpérée. op. cit.*, 2007, p. 989 ; M. Verpeaux, « Territoire et constitution ou les relations ambiguës entre la géographie et le droit », *ibid.*, p. 1677.

Contentieux électoral

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « La Commission des comptes de campagne peut-elle se désister ? (CC, 27 mars 2008) », *LPA*, 18-4 ; S. Lamouroux, « Financement de campagne et propagande électorale : dissociation des contentieux, harmonisation ou contrôle ? » (sous CC, 29 novembre 2007, Eure-et-Loir, 1re), *LPA*, 22-2.

– *Assemblée nationale*. Le Conseil constitutionnel a terminé, le 17 janvier, l'examen des 592 requêtes dirigées contre les élections des 10 et 17 juin 2007, après avoir annulé deux élections (cette *Chronique*, nº 125, p. 167). Puis, il a entrepris l'examen des saisines adressées par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), prononçant à cette occasion 50 inéligibilités à l'encontre de candidats qui n'avaient pas déposé leurs comptes de campagne.

Le 7 février, il a prononcé 90 inéligibilités pour le même motif, et 5 à l'encontre de candidats qui avaient directement exposé des dépenses sans passer par leur intermédiaire financier, dont celle de M. Joël Sarlot (UMP), élu en Vendée (5e) qui avait ainsi réglé plus du tiers des dépenses de son compte.

Ultérieurement, le 27 mars, le Conseil, qui a examiné 129 décisions d'inéligibilité de la CNCCFP, les a confirmées à l'exception d'une seule ; il a constaté que celle concernant M. Georges Fenech (UMP), élu dans le Rhône (11e), l'ayant été à bon droit en raison de règlements directs (bien qu'ultérieurement régularisés), son élection devait être annulée en application de l'article LO 136-1 du code électoral, sans que cette circonstance ait pour autant porté atteinte à la sincérité de ce compte. Enfin, le 17 avril, il a mis un terme au contentieux en rendant 60 décisions relatives à 142 candidats. Au total, il a été saisi de 592 requêtes dirigées contre les élections. Il a eu à connaître 507 saisines de la CNCCFP relatives aux comptes de campagne : 495 personnes ont été déclarées inéligibles dont deux députés (communiqué du 17 avril).

V. *Conseil constitutionnel.*

Cour des comptes

– *Bibliographie*. *Les Cours des comptes en action* (actes du colloque de Marseille, 2007), *RFFP*, nº 101, mars ; Ph. Séguin, « Rénover la Cour des comptes », *Les Échos*, 18/19-4.

Déclaration du gouvernement

– *Engagement militaire en Afghanistan*. Le renforcement de la présence française, décidé par le chef de l'État, a fait l'objet d'un débat le 1er avril, successivement à l'Assemblée nationale et au Sénat. La « dérive atlantiste » du président a été dénoncée par M. Ayrault (s).

Faute de vote, le dépôt d'une motion de censure s'en est suivi.

V. *Responsabilité du gouvernement*.

Droit communautaire et européen

– *Bibliographie*. F. Chaltiel, « Le traité de Lisbonne : le processus de décision », *LPA*, 18-1, « Le traité de Lisbonne : la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres », *ibid.*, 15-2, et « Le traité de Lisbonne : l'espace de liberté, de sécurité et de justice, *ibid.*, 2-4 ; J.-L. Sauron, « Le traité de Lisbonne est un simple aménagement du règlement intérieur de l'Union », *ibid.*, 20-2.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie*. P. Avril, « Les conventions de la Constitution. Une jurisprudence organique », *Mélanges Francis Delpérée*, *op. cit.*, p. 129 ; P. Gélard, « Droit constitutionnel français et institutions monarchiques », *ibid.*, p. 587 ; S. Baume et B. Fontana (dir.), *Les Usages de la séparation des pouvoirs*, Michel Houdard Éditeur, 2008.

Élection présidentielle

– *Bibliographie*. O. Duhamel, *Histoire des présidentielles*, Seuil, 2008 ; N. Tenzer, « Les élections présidentielle et législatives de 2007 », *Universalia*, 2008, p. 172 ; CSA, « Rapport sur la campagne présidentielle de 2007 : bilan et proposition », *La Lettre du CSA*, nº 120, novembre 2007, p. 10 ; M.-F. Verdier, « Les élections de 2007 en France : retrouvailles et ruptures », *Politeia*, nº 11, 2007, p. 15.

– *Comptes de campagne*. C'est désormais la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui, en vertu de la loi organique du 5 avril 2006 (cette *Chronique*, nº 118, p. 190), statue sur les comptes des candidats à l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel n'intervenant qu'en cas de recours contre les décisions de la CNCCFP. Aucun recours n'ayant été formé par les candidats à l'élection des 22 avril et 6 mai 2007, les décisions définitives de la Commission ont été publiées au *JO* du 10 janvier ; les comptes des douze candidats sont approuvés après réformations mineures.

– *Coûts*. Ceux de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2007 se sont élevés respectivement, en millions d'euros, à 198,9 et 148,1, ainsi ventilés en : campagne radiotélévisée ; mise sous pli des documents de propagande ; frais d'affranchissement postaux (le poste le plus élevé) ; frais d'assemblées électorales (subvention aux communes et frais divers) (AN, *Q*, 18-3).

Élections

– *Bibliographie*. P. Jan, « Droit de suffrage et modes de scrutins », *Documents d'études, série Droit constitutionnel*, nº 1.05, La Documentation française, 2008 ; C. Voilliot, « Histoire des élections », *Universalia*, 2008, p. 119.

Élections cantonales

– *Résultats*. La gauche emporte 8 départements : Ain, Allier, Corrèze, Indre-et-Loire, Lot-et-Garonne, Deux-Sèvres, Somme et Val-d'Oise. Elle assure

désormais la présidence de 58 conseils généraux, dont celui symbolique de la Corrèze avec M. Hollande, contre 43 à la droite. Quant au PCF, il conserve deux présidences : le Val-de-Marne et l'Allier conquis sur la droite. En revanche, il perd celle de la Seine-Saint-Denis au profit du PS. L'UMP gagne la présidence des Pyrénées-Atlantiques et celle des Hautes-Alpes, seul département à passer de gauche à droite, au demeurant. Par ailleurs, 25 conseils généraux changent de président ; 20 députés et 22 sénateurs exercent cette fonction (*Le Monde*, 22-3) (cette *Chronique*, nº 110, p. 210).

Élections législatives

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « La Commission des comptes de campagne peut-elle se désister ? » (sous CC, *Venturini*, 27 mars, *LPA*, 18-4).

– *Élections partielles*. Mme Vallet (s) a ravi le siège à l'UMP le 3 février (Eure-et-Loir, 1re), tandis que M. Schosteck (UMP) le conservait à son parti (Hauts-de-Seine, 12e) (cette *Chronique*, nº 125, p. 167). M. Souché (Vendée, 5e) (MPF) a maintenu l'implantation politique de M. de Villiers.

Élections municipales

– *Calendrier*. Conformément aux recommandations du Conseil constitutionnel, la loi 2005-1563 du 15 décembre 2005 avait prorogé le mandat des conseillers municipaux (et généraux) dont le renouvellement, qui devait intervenir en mars 2007, a été reporté en mars 2008 en raison des élections présidentielle et législatives du printemps dernier (cette *Chronique*, nº 117, p. 175). Ce calendrier n'a pas été sans conséquences sur les résultats.

– *Résultats*. Avec une participation particulièrement faible (34,3 % au premier tour et 35 % au second), qui a fait contester à la majorité qu'il se fût agi d'un « vote-sanction », les élections des 9 et 16 mars ont néanmoins été très sévères pour elle, comme elles l'avaient été en 2001 pour la gauche au pouvoir : la droite avait alors gagné 24 villes de plus de 30 000 habitants (cette *Chronique*, nº 98, p. 180), elle en a perdu 36, dont 9 de plus de 100 000 habitants, parmi lesquelles Toulouse, Strasbourg et Rouen, mais elle a conservé Marseille et Bordeaux où M. Alain Juppé a été brillamment réélu au 1er tour. L'inconnue du scrutin était le comportement du MoDem, dont les alliances éclectiques illustraient le pari d'indépendance entre la gauche et la droite : ce pari a été perdu, M. François Bayrou lui-même ayant échoué dans la conquête de Pau. Le Parti socialiste a confirmé sa force municipale, au détriment parfois de l'ancienne gauche « plurielle » en enlevant Aubervilliers au PCF, tandis que les Verts étaient réduits, notamment à Paris, à la portion congrue (mais Mme Dominique Voynet l'a emporté à Montreuil sur le PCF, lequel a cependant gagné Vierzon et Dieppe). Le déclin du Front national s'est enfin confirmé avec l'échec de Mme Marine Le Pen à Hénin-Beaumont.

Paradoxalement, les membres du gouvernement, qui étaient particulièrement nombreux à briguer un mandat municipal, puisque 22 d'entre eux étaient candidats, dont 13 têtes de liste, ont été épargnés par le ressac : seul M. Xavier Darcos a été battu à Périgueux, ainsi que Mmes Christine Lagarde, Rama

Yade et Christine Albanel qui n'étaient pas têtes de liste.

Engagement international

– *Bibliographie*. F. Chaltiel, « Le traité de Lisbonne : de l'élaboration à la signature et la structure », *LPA*, 9-1.

– *Ratification*. Après que la motion d'ajournement déposée par M. Nicolas Dupont-Aignan (NI) eut été repoussée, le 7 février, l'Assemblée nationale a adopté l'article unique de la loi autorisant la ratification du traité de Lisbonne par 336 voix contre 52 (5 UMP, 25 PS, 18 GDR et 4 NI). Le Sénat l'a adoptée le même jour et la loi 2008-125 a été promulguée le 13 février (*JO*, 14-2).

Finances publiques

– *Bibliographie*. E. Oliva, *Finances publiques*, Dalloz, 2e éd., 2008.

Gouvernement

– *Bibliographie*. J.-M. Eymeri-Douzans, « Les cabinets ministériels », *Regards sur l'actualité*, nº 339, La Documentation française, 2008, p. 63 ; Chr. Fanichet, « Les audits de modernisation de l'administration », *ibid.*, nº 337, p. 37 ; M. Frangi, « Le haut commissaire : vers la résurrection d'une fonction traditionnelle ? », *RFDC*, 2008, p. 27.

– *Composition*. À l'issue des élections locales et de la démission de M. Estrosi, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, présentée le 17 mars, un décret pris le lendemain (*JO*, 19-3) remanie, pour la deuxième fois, le gouvernement (cette *Chronique*, nº 125, p. 170).

I. Le nombre des ministres demeure identique (15), indifférent aux aléas électoraux. Des attributions sont modifiées. Cependant, le périmètre de M. Borloo s'étend à l'énergie ; celui de Mme Lagarde à l'industrie ; le codéveloppement s'efface au profit du développement solidaire pour M. Hortefeux. Quant à Mme Bachelot, sa compétence est élargie à la vie associative (cette *Chronique*, nº 123, p. 191).

II. S'agissant des secrétaires d'État, quatre changent d'attributions : MM. Wauquiez (emploi), Chatel (industrie et consommation et porte-parole du gouvernement), deux promotions, en l'occurrence après leur succès électoral au Puy et à Chaumont ; MM. Bockel (anciens combattants) et Marleix (collectivités territoriales). M. Besson élargit sa compétence à l'économie numérique et à l'évaluation des politiques publiques, tandis que M. Novelli reçoit l'artisanat et le tourisme et renonce au commerce extérieur.

III. Six nouveaux secrétaires d'État sont nommés : MM. Blanc (développement de la région capitale) ; Falco (aménagement du territoire) ; Mme Idrac (commerce extérieur) ; MM. Jégo (outre-mer) ; Joyandet (coopération et francophonie) et Mme Morano (famille), nonobstant sa défaite électorale à Toul (Meurthe-et-Moselle).

IV. Deux pôles sont constitués autour de M. Borloo et de Mme Lagarde, chacun d'entre eux étant assistés de quatre secrétaires d'État.

V. Concernant les attributions, de manière spectaculaire, voire historique, la dénomination régalienne des finances, jusqu'alors dévolue à Mme Lagarde, disparaît. On nous change notre État ! Au surplus, on note deux innovations : évaluation des politiques publiques et développement de l'économie numérique ; et développement de la région capitale.

VI. La politique d'ouverture à gauche marque le pas… au profit de l'UMP, avec quatre représentants supplémentaires (Mme Morano et MM. Falco, Jégo et Joyandet), tandis que le Nouveau Centre est conforté (Mme Idrac et M. Blanc), soit au total cinq membres avec Mme Létard, MM. Morin et Santini.
VII. Quatre députés (Mme Morano, MM. Blanc, Jégo et Joyandet), un sénateur (M. Falco) et une non-parlementaire (Mme Idrac) font leur entrée au gouvernement.
VIII. Au total, le gouvernement compte 38 membres dont 13 femmes. À défaut de satisfaire à la parité, une photo de celles-ci sur le perron de l'Élysée, autour du chef de l'État, offrira une compensation (*Le Figaro*, 20-3). D'un point de vue formel, on regrettera l'absence d'un décret de consolidation à l'exemple du remaniement du gouvernement Jospin, en mars 2000 (cette *Chronique*, nº 94, p. 192), qui aurait eu le mérite de favoriser la lisibilité. D'autant plus que cette démarche sera adoptée… le lendemain pour la composition des services de l'Élysée (arrêté du 19 mars, *JO*, 21-3, @1).

– *Comité interministériel*. Le Premier ministre a réuni, le 30 avril, un comité en vue de la future présidence française de l'Union européenne qui commencera le 1er juillet (*Le Monde*, 2-5).

– *Délégués interministériels*. Au nombre de vingt à l'heure actuelle, la liste en est dressée (AN, *Q*, 5-2); le dernier étant celui à la communication (décret 2008-335 du 14 avril) (*JO*, 15-4).

– *« Gouvernement vivant » ou « armée de godillots » ?* Depuis Tokyo, M. Fillon a tiré, le 11 avril, les enseignements de l'incident provoqué par Mme Kosciusko-Morizet (v. *Ministres*). « Un gouvernement vivant », certes, a-t-il observé, mais « parler de lâcheté n'est pas le meilleur moyen de respecter le fonctionnement normal des institutions… [L'épisode] doit servir d'exemple… Les opinions peuvent et doivent s'exprimer jusqu'au moment où les arbitrages sont pris… Quand c'est dur, le gouvernement doit tenir » (*Le Monde*, 13/14-4).

Comment réagir aux couacs ? « C'est une décision qui se prend d'un commun accord avec le président de la République… Chacun sait qu'à l'avenir, après les avertissements, les sanctions seront lourdes, même si le gouvernement n'est pas une armée de godillots » (entretien au *Journal du dimanche*, 27-4).

– *Séminaires*. Le Premier ministre a convié les membres du gouvernement, le 1er février, pour examiner les propositions formulées par le comité Attali (*Le Figaro*, 2-3), puis le 31 mars, concernant le financement des réformes prioritaires (*ibid.*, 1er-4).

V. *Déclaration du gouvernement. Ministres. Partis politiques. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Groupes

– *Groupe UMP*. M. Henri de Raincourt (Yonne) a été élu président du groupe sénatorial, le 15 janvier, en remplacement de M. Josselin de Rohan (Morbihan), démissionnaire (*InfoSénat* 996, p. 26). Celui-ci était à la tête du groupe RPR depuis 1993 et de l'UMP à partir de 2003.

V. *Commissions*. *Sénat*.

Habilitation législative

– *Bibliographie*. J. Gicquel, « Sur une source constitutionnelle du droit administratif : l'ordonnance », *Mélanges Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, p. 341 ; Sénat, *Les Ordonnances. Bilan au 31 décembre 2007*, Documents de travail, série : études juridiques, nº EJ, 4 mars.

– *Habilitations furtives*. La loi 2008-3 du 3 janvier pour le développement de la concurrence au service des consommateurs autorise le gouvernement à procéder à l'adaptation de la partie législative du code de la consommation (art. 35) ; de même pour l'outre-mer (art. 40) (cette *Chronique*, nº 125, p. 185). La discrétion de la démarche peut surprendre… l'attention du lecteur : à preuve l'ordonnance 2008-97 du 31 janvier portant adaptation de la loi Pécresse sur les libertés et responsabilité des universités du 10 août 2007 dans les régions et départements d'outre-mer (art. 42) (cette *Chronique*, nº 124, p. 186).

– *Loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail*. Par une décision 2007-561 DC, rendue le 17 janvier, le Conseil constitutionnel a validé ladite loi en apportant d'utiles précisions. Le gouvernement en déposant ledit projet et le Parlement en l'adoptant « se sont bornés à mettre en œuvre les dispositions de l'article 38 C sans porter atteinte ni au droit à un recours juridictionnel effectif ni au droit à un procès équitable, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 » (et de l'article 6 CEDH ?) (cons. 4). Quant à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, dont les bases textuelles sont étendues aux articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 (cons. 6), la codification y répond. À cet égard, la méthode adoptée de la scission d'articles (règles de fond et de forme ; principes et dérogations) a pour finalité d'améliorer la lisibilité. Par suite, « loin de méconnaître les exigences résultant [dudit objectif] le nouveau code du travail tend, au contraire, à les mettre en œuvre » (cons. 10). Au surplus, le Conseil a relevé « qu'est inopérant à l'égard d'une loi de ratification, le grief tiré de ce que l'ordonnance ratifiée aurait outrepassé les limites de l'habilitation ». Dans le même ordre d'idées, « il est loisible au législateur d'abroger lui-même des dispositions de nature réglementaire figurant dans des textes législatifs », en vertu de la loi d'habilitation. « Le gouvernement pouvait donc procéder à de telles abrogations » (cons. 13). En dernière analyse, le Conseil rappelle que l'emploi du présent de l'indicatif a valeur impérative (cons. 17). La loi 2008-67 du 21 janvier a été promulguée (*JO*, 22-1).

V. *Loi. Pouvoir réglementaire*.

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité*. Le tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 12 mars, M. Charles Pasqua, sénateur (apparenté UMP) des Hauts-de-Seine, à 18 mois d'emprisonnement avec sursis pour financement illégal de sa campagne aux élections européennes de 1999. M. Pasqua fait également l'objet, pour les mêmes faits, d'une procédure pour corruption devant la Cour de justice de la République (*BQ*, 13-3).

V. *Sénat*.

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Fonctions publiques*. M. Pierre Morange, député (UMP) des Yvelines, a été nommé président du groupement d'intérêt public « Alliance pour le développement » par un arrêté du ministre des Affaires étrangères, et il siège en qualité de représentant de l'État au conseil d'administration de ce GPI : ces éléments suffisent pour que sa fonction soit regardée comme une fonction publique non élective et qu'elle entre donc dans le champ d'application de l'article LO 142 du code électoral, sans que le fait que M. Morange l'exerce à titre bénévole puisse tenir en échec l'incompatibilité dès lors que celle-ci n'est pas liée à une rémunération (décision 23-I du 14 février).

Le même jour, le Conseil a statué sur le cas de trois députés, MM. Bruno Le Maire (UMP, Eure), Pierre Moscovici (PS, Doubs) et Henri Plagnol (UMP, Val-de-Marne), tous trois professeurs associés (à l'université Dauphine pour le premier, à l'IEP de Paris pour les deux autres) qui l'ont saisi de leur situation au regard de l'article LO 142. Conformément à un avis du Conseil d'État du 17 avril 1980, la décision 24/25/26-I a entendu strictement la dérogation traditionnelle prévue par cette disposition en faveur des professeurs « titulaires de chaires données sur présentation des corps où la vacance s'est produite ou chargés de direction de recherches » et a déclaré leurs fonctions de professeur associé incompatibles avec le mandat de député.

Ces saisines par les intéressés ont fait suite au doute émis par le bureau de l'Assemblée nationale (mentionné dans les visas) sur la compatibilité de leurs fonctions avec le mandat parlementaire.

V. *Assemblée nationale.*

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. H. Oberdorff, *Droits de l'homme et Libertés fondamentales*, LGDJ, 2008 ; A. Pouille, *Libertés publiques et Droits de l'homme*, Dalloz, 16e éd., 2008 ; C. Cerda-Guzman, « La Constitution : une arme efficace dans le cadre de la lutte contre le terrorisme », *RFDC*, 2008, p. 41 ; M. Loyer, « La loi relative à la maîtrise de l'immigration », *Regards sur l'actualité*, nº 338, La Documentation française, 2008, p. 73 ; B. Mathieu, « La constitutionnalisation risquée du principe de précaution », *Mélanges Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2008, p. 891 ; M. Verpeaux, « Les premiers pas de la Charte de l'environnement de 2004 sur la scène constitutionnelle », *ibid.*, p. 949 ; J. Morange, « La liberté du professeur des facultés de droit », *RDP*, 2008, p 54 ; F. Chaltiel, « Le traité de Lisbonne : les droits fondamentaux », *LPA*, 10-4 ; F. Perrotin, « Perquisitions fiscales : la France condamnée par la CEDH », *ibid.*, 15-4 ; O. Duhamel, « Populisme constitutionnel », *Libération*, 27-2 ; R. Badinter, « Une période sombre pour la justice » (entretien), *Le Monde*, 24/25-2.

– *Abolition de la peine de mort*. Le décret 2008-193 du 27 février porte publication du protocole nº 13 à la CEDH, adopté à Vilnius le 3 mai 2002 (*JO*, 29-2) (cette *Chronique*, nº 117, p. 175).

– *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*. Le décret 2008-246

du 12 mars explicite des dispositions de la loi du 30 octobre 2007, sous la forme… immatérielle (*JO*, 13-3, @ 21) (cette *Chronique*, nº 125, p. 172).

– *Droit à un procès équitable (art. 6, § 1 CEDH)*. Par un arrêt rendu le 21 février, *Ravon c/ France*, la Cour de Strasbourg a condamné celle-ci à propos de la procédure afférente aux perquisitions fiscales; l'ordonnance du président du TGI qui les autorise faisant l'objet d'un pourvoi en cassation. En l'occurrence, la garantie d'un recours effectif n'a pas été regardée suffisante car « la Cour de cassation, juge du droit, ne permet pas un examen des éléments de fait fondant les autorisations litigieuses ». Une réforme consisterait dans un recours devant le premier président de la cour d'appel (*Le Monde*, 2-4).

Par un arrêt du 12 décembre 2007, *M.S.* (concl. M. Guyomar, *LPA*, 29-4), le Conseil d'État a opéré un revirement de jurisprudence (cette *Chronique*, nº 97, p. 160), consécutif à l'évolution de celle de la Cour de Strasbourg (*Vilho Eskelinen c/ Finlande*, 19 avril 2007) en rendant applicable aux procédures disciplinaires ledit article devant le CSM, concernant un magistrat du siège.

– *Droits des enfants*. Le décret 2008-36 du 10 janvier porte publication de la convention européenne sur l'exercice desdits droits adoptée à Strasbourg, le 25 janvier 1996 (*JO*, 12-1).

– *Égalité des candidats*. À propos du remplacement des conseillers généraux, le Conseil constitutionnel (563 DC) a estimé qu'un élu local, qui abandonne son mandat local, à la suite de son élection au Parlement, ne se trouve pas dans une situation identique à celle d'un parlementaire, élu conseiller général, qui renonce à ce dernier mandat.

– *Égalité des sexes*. Pour la première fois dans l'histoire de l'École polytechnique, une femme, Mme Marion Guillou (ancienne X) a été désignée à sa tête (décret du 7 mars) (*JO*, 8-3, @ 4335).

– *Informatique et libertés*. La notation des enseignants est contraire à la loi a estimé, le 6 mars, la CNIL. Le site Note2be avait été condamné, au préalable, par la justice (*Le Figaro*, 7-3).

– *Journée de solidarité*. La loi 2008-351 du 16 avril, d'origine parlementaire, restitue au lundi de Pentecôte son caractère de jour férié (*JO*, 17-4).

– *Liberté d'aller et venir*. Le décret 2008-223 du 6 mars détermine les compétences ministérielles en matière d'entrée et de séjour des étrangers et de droit d'asile, à la suite de la création d'un ministère chargé de l'immigration (*JO*, 7-3) (cette *Chronique*, nº 123, p. 188).

– *Liberté de choix des électeurs*. La loi du 26 février relative au remplacement des conseillers généraux (2008-175) ne porte pas atteinte à cette liberté, dès lors que « les électeurs connaissent dès la déclaration de candidature l'identité des candidats ainsi que celle de leurs remplaçants éventuels », a estimé le Conseil constitutionnel (563 DC).

– *Liberté de communication*. Le CSA a créé, le 11 mars, l'observatoire de la diversité audiovisuelle (*La Lettre du CSA*, nº 215, p. 7).

– *Liberté individuelle, non-rétroactivité de la loi, présomption d'innocence et nécessité de la peine*. La loi 2008-174 du 25 février, relative à la rétention de

sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, a été promulguée à l'issue de son examen équilibré de conformité par le Conseil constitutionnel (562 DC) (*JO*, 26-2).

I. Outre la mise en œuvre, à cette occasion, d'une technique de contrôle maximale (cons. 13) (v. *Conseil constitutionnel*), la décision a provoqué de vives réactions après que le chef de l'État eut manifesté sa réprobation.

II. Une mesure de rétention de sûreté est créée. Elle concerne, à titre exceptionnel, les personnes auteurs de crimes particulièrement graves pour lesquelles il est établi, à la suite d'examens médicaux, qu'elles présentent « à la fin de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité » (nouvel article 706-53-13 du code de procédure pénale). Il appartient à une juridiction régionale de la rétention de sûreté de prononcer le placement des intéressés à l'issue de l'exécution de leur peine (nouvel art. 706-53-13 CPP) de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 ans (art. 706-53-13 et 706-53-15 CPP). Par suite, ladite rétention « n'est ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition » (cons. 9), motif pris qu'elle n'est pas prononcée par la cour d'assises et a pour finalité non de punir mais de prévenir la récidive par un traitement socio-médical approprié (v. *Glossaire de la rétention de sûreté*; rapport Lecerf, S, nº 174). En conséquence, les griefs tirés de la méconnaissance des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 (nécessité de la peine et présomption d'innocence) sont inopérants. Bref, la rétention de sûreté, pratiquée à l'étranger (Allemagne, Belgique, Québec, v. rapport précité, p. 199), s'analyse en une mesure de sûreté *sui generis*, à rebours, à la limite, du port du bracelet électronique (527 DC, 8 décembre 2005) (cette *Chronique*, nº 117, p. 180).

III. Ceci posé, dans un souci de réalisme, le Conseil estime que la rétention, « eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère renouvelable sans limites et au fait qu'elle est prononcée après une condamnation par une juridiction, ne saurait être appliquée à des personnes condamnées, avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement » (cons. 10). Sans être *stricto sensu* une peine, cette mesure de sûreté, qui n'en appelle pas moins un contrôle approfondi inédit, en subit le tropisme. L'application du principe de non-rétroactivité l'atteste. D'où la censure partielle de l'article 13 de la loi déférée, à l'origine d'une polémique.

IV. En revanche, au terme d'une interprétation nuancée, la surveillance de sûreté (art. 723-37 et 763-8 CPP) qui prolonge les obligations de surveillance judiciaire ou du suivi socio-judiciaire est immédiatement applicable, dès la publication de la loi, aux condamnés qui sortent de prison.

V. Quant à l'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, le Conseil a estimé, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation, que la mention au casier judiciaire portait atteinte excessive à la protection de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789), en dehors des mesures de sûreté prononcées (cons. 31).

VI. Le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire ont été méconnus, dès lors que la loi subordonnait à l'avis

favorable d'une commission administrative le pouvoir du tribunal de l'application des peines d'accorder la libération conditionnelle (cons. 34).

VII. Au total, la loi est validée mais encadrée, en l'absence de rétroactivité; elle ne sera pas applicable avant quinze ans (art. 706-53-13 CPP). Au surplus, le Conseil en a limité la portée par une importante réserve d'interprétation: la juridiction régionale de la rétention de sûreté devra vérifier que « la personne condamnée a effectivement été en mesure de bénéficier pendant l'exécution de sa peine, de la prise en charge et des soins adaptés au trouble de la personnalité dont elle souffre » (cons. 21).

– *Parité*. À l'issue des élections cantonales, les femmes représentent seulement 13,1 % des élus (0,7 % en 1958). Pis encore, aucune ne siège dans trois conseils généraux (Ariège, Haute-Corse et Tarn-et-Garonne). La parité entre le candidat et le suppléant (loi du 31 janvier 2007) (cette *Chronique*, nº 122, p. 198) a abouti à ce que 79,1 % des titulaires soient de sexe masculin. Cinq d'entre elles ont été appelées à présider un conseil général: Mmes d'Ornano (Calvados) (div. droite); Pérol-Dumont (Haute-Vienne) (s); Durrieu (Hautes-Pyrénées) (s); Roiron (Indre-et-Loire) (s) et Dindar (Réunion) (UMP), soit une présidence supplémentaire sur cent une (*Le Monde*, 22-3 et 30-4) (cette *Chronique*, nº 110, p. 219).

En ce qui concerne les élections municipales, la parité s'applique pour les communes de 3 500 habitants et plus, soit 10 % de l'ensemble d'entre elles; les femmes représentent, au total, 35 % des élus. Elles demeurent minoritaires (13,8 %) aux fonctions de maire, en dépit d'une progression continue (5,5 % en 1989; 7,5 % en 1995 et 10,9 % en 2001) selon l'Observatoire de la parité. À cet égard, 6 femmes ont été élues au titre des 38 villes de plus de 100 000 habitants: Mmes Aubry (s) à Lille; Voynet (Verts) à Montreuil; Hazan (s) à Reims; Fourneyron (s) à Rouen; Joissans-Masini (UMP) à Aix-en-Provence; et Mandroux (s) à Montpellier, contre 4 précédemment (*Le Monde*, 30-4).

Heureusement, la parité a triomphé, pour la première fois, en janvier, dans les ordres nationaux de la République! (*Le Figaro*, 1er-2).

– *« PFRLR »*. V. *République*.

– *Prévention du terrorisme*. La loi 2008-134 du 13 février autorise la ratification de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signée à Varsovie le 16 mars 2005 (*JO*, 15-2). V. *Conseil économique et social. République*.

V. *Collectivités territoriales. Conseil économique et social. République*.

Loi

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Le désordre normatif », *Mélanges Jacqueline Morand-Deviller*, *op. cit.*, p. 227.

– *Application*. La circulaire du 29 février du Premier ministre constate que l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires pour l'application des lois dans un délai de 6 mois n'a pas été atteint; le Premier ministre demande à chaque ministre de désigner « une structure clairement identifiée » au sein de son ministère, responsable de la coordination, et de l'indiquer au SGG. L'adoption d'une nouvelle loi

est désormais suivie d'une réunion interministérielle pour déterminer le ministère responsable de la préparation de chaque décret et arrêter un échéancier prévisionnel qui sera transmis aux assemblées. Un bilan de l'application des lois sera dressé tous les semestres, ministère par ministère. Il sera adressé au Parlement et mis en ligne (*JO*, 7-3).

– *Promulgation et publication en temps réel*. La LC 2008-103 du 4 février portant modification du titre XV de la Constitution a été promulguée sur-le-champ, après le vote du Congrès intervenu l'après-midi (*JO*, 5-2).

– *Rapport oral*. Faute de temps, Mme Troendle (Haut-Rhin) (UMP) a présenté son rapport, au nom de la commission sénatoriale des lois, le 6 février, à propos du projet de loi facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général (*JO*, 27-2). Cette démarche est rarissime.

– *Sombre clarté rédactionnelle*. « Dans le premier alinéa de l'article L. 221 du code électoral, le mot et la référence : "ou L. 46-2" sont remplacés par les références : "L. 46-2 ou LO 151-11" » : tel se présente l'article unique de la loi 2008-175 du 26 février, d'origine parlementaire, tendant à faciliter l'accès de femmes au mandat de conseiller général. Que la finalité de la loi soit « précise et non équivoque », au point de ne pas méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité, est une chose, comme l'indique le Conseil constitutionnel (563 DC, cons. 5) ; force est d'observer cependant que le libellé retenu aurait mérité, assurément, d'être remis sur le métier.

V. *Collectivités territoriales. Habilitation législative. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire. Premier ministre.*

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « LOLF et responsabilité gouvernementale », *in Responsabilité et Démocratie*, *op. cit.*, p. 67.

MAJORITÉ

– *Divisions*. Le vote en première lecture du projet de loi sur les organismes génétiquement modifiés, qui a mis à l'épreuve la solidarité gouvernementale, n'a été acquis que par 249 voix contre 228, soit la plus courte majorité obtenue sur un texte depuis 2002. Seuls 245 députés UMP (sur 316) ont voté pour, 10 votant contre et 31 s'abstenant, tandis que seulement 4 députés Nouveau Centre (sur 22) ont voté pour, les autres se répartissant entre l'abstention et la non-participation.

– *Organisation*. À l'initiative du président Sarkozy, un comité de liaison de la majorité a été constitué ; il réunit l'UMP, les partis ou clubs associés (Nouveau Centre, Parti radical, Forum des républicains sociaux, Gauche moderne, Progressistes) ainsi que des sénateurs centristes (*BQ*, 10-4).

– *Rôle*. Selon le chef de l'État, les parlementaires UMP sont « un soutien indispensable pour mettre en œuvre la politique voulue par les Français. Ils sont la force du changement » (entretien au *Figaro*, 6-3).

V. *Président de la République*.

Médiateur de la République

– *Services*. Le décret 2008-99 du 31 janvier en détermine l'organisation et le fonctionnement (*JO*, 2-2).

Ministres

– *Bibliographie*. G. Dupont, Chr. Jakubyszyn et P. Roger, « Scènes de ménage dans les couples du gouvernement », *Le Monde*, 19-1.

– *Condition*. Aux élections municipales, 22 membres du gouvernement sont entrés en lice ; 14 ont été élus à l'issue du premier tour : MM. Fillon (Solesmes) ; Borloo (Valenciennes) ; Mme Alliot-Marie (Saint-Jean-de-Luz) ; MM. Bertrand (Saint-Quentin) ; Morin (Épaignes) ; Woerth (Chantilly) ; Santini (Issy-les-Moulineaux) ; Karoutchi (Villeneuve-la-Garenne) ; Novelli (Richelieu) ; Mme Létard (Valenciennes) ; MM. Bussereau (Saint-Georges-de-Didonne) ; Besson (Donzère). De manière spectaculaire, MM. Wauquiez (Le Puy-en-Velay) et Chatel (Chaumont) ont emporté une municipalité dirigée par la gauche. Au scrutin de ballottage, 4 l'ont été : Mme Kosciusko-Morizet (Longjumeau) qui a ravi la mairie à la gauche ; Mme Dati (Paris, VIIe) ; MM. Bockel (Mulhouse) et Estrosi (Nice). En revanche, 4 ont été défaits : M. Darcos (Périgueux) et Mmes Yade (Colombes), Lagarde (Paris, XIIe) et Albanel (Paris, IVe) (*Le Figaro*, 10-3 et 17-3). Mais ce revers de fortune a été sans incidence sur leur maintien au gouvernement (cette *Chronique*, nº 123, p. 193).

Aux élections cantonales, Mme Boutin (Rambouillet) et M. Marleix (Massiac) ont été élus dès le premier tour et, singulièrement celui-ci, candidat unique. M. Bussereau a été porté à la présidence du conseil général de Charente-Maritime le 20 mars (*Le Figaro*, 22-3).

En dernier lieu, par un arrêt en date du 20 février, la Cour de cassation a confirmé la mise en examen de M. Santini pour une infraction financière (*Le Figaro*, 21-2) (cette *Chronique*, nº 124, p. 188). M. Xavier Bertrand a révélé qu'il appartenait à la franc-maçonnerie (*L'Express*, 21-2).

– *Conflit d'intérêts ?* L'annonce de la nomination de Mme Ockrent au conseil d'administration de la société Audiovisuel extérieur de la France, le 20 février, compagne de M. Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, a suscité surprise et réserve (*Le Monde*, 22-2). Le décret du 14 avril a cependant entériné la décision du chef de l'État (*JO*, 15-4).

– *Évaluation individuelle et culture de résultat ?* À l'aide de consultants privés, le Premier ministre a dégagé des critères d'évaluation ou de performance destinés à mesurer l'action des ministres, au vu de leur lettre de mission (*Le Monde*, 4-1). En bonne logique, M. Moscovici, député socialiste, devait dénoncer « ce gadget dangereux qui porte atteinte à la responsabilité du gouvernement devant le Parlement » (*ibid.*, 6/7-1). En déplacement à Basse-Terre (Guadeloupe), M. Fillon a réagi : « Il ne s'agit évidemment pas de noter les ministres, on n'est pas à l'école, il s'agit d'évaluer les politiques pour, le cas échéant, redresser la situation quand un engagement n'est pas tenu » (*ibid.*). M. Besson est en charge de l'évaluation des politiques publiques (décret du 18 mars).

– *Excuses*. À l'occasion d'un déplacement aux États-Unis, le 23 janvier, M. Estrosi

a loué un jet privé pour un montant… de 138 000 €. Il a présenté ses excuses, le 6 février, après les révélations du *Canard enchaîné* du même jour.

– *Solidarité*. M. Jouyet a déploré, le 9 janvier, le système d'évaluation des ministres mis en place à Matignon (*Le Monde*, 11-1). « Je ne crois pas en un plan banlieue, mais en une autre politique de la ville », a déclaré Mme Boutin, le 14 janvier, dans *La Croix*, en récusant la démarche de Mme Amara, sa secrétaire d'État. « Un plan extrêmement ambitieux », avait opiné le chef de l'État, lors de sa conférence de presse quelques jours au préalable.

Le Premier ministre devait réagir, de manière rare et solennelle, au conseil des ministres réuni le 16 suivant, au nom de « la cohérence de la communication gouvernementale », tandis que le chef de l'État ajoutait : « Je vous donne une liberté de parole, c'est à vous de l'utiliser correctement et à bon escient » (*Le Monde*, 19-1). Quant à Mme Amara, elle a annoncé qu'elle ne voterait pas Nicolas Sarkozy à la prochaine élection présidentielle (*Le Point*, 3-1).

Concernant la présence du chef de l'État à la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques à Pékin, M. Kouchner a réfuté, le 5 avril sur France 2, les « trois conditions » posées par Mme Yade dans un entretien au *Monde* (6/7-4).

De manière *crescendo*, l'examen du projet de loi sur les OGM à l'Assemblée nationale a été à l'origine, le 9 avril, d'un grave dissentiment. Dans un entretien au *Monde* daté du lendemain, Mme Kosciusko-Morizet a déclaré : « J'en ai marre d'être confrontée à une armée de lâches », puis dénoncé « un concours de lâcheté et d'inélégance » entre MM. Copé, président du groupe UMP, et Borloo, son ministre de tutelle. Après une mise en demeure du Premier ministre, elle a présenté ses excuses pour conjurer sa démission, le même jour (*Le Monde*, 11-4).

Cependant, les interventions désordonnées, les *couacs* dit-on, se sont poursuivies (euthanasie active, carte familiale de circulation, allocations familiales). Elles ont provoqué une vive réaction du chef de l'État et la mise en place d'une coordination des interventions ministérielles.

V. *Gouvernement. Partis politiques. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

Mission d'information

– *Article 145 RAN*. Sur la proposition du président Accoyer, la conférence des présidents a décidé le 25 mars la création d'une mission d'information de 30 membres sur les questions mémorielles.

Ordre du jour

– *Discussion immédiate*. Après le rejet de la recevabilité de sa motion référendaire, le 29 janvier (v. *Référendum*), Mme Borvo Cohen-Séat (C) a demandé, avec 30 sénateurs, la discussion immédiate, conformément à l'article 30 RS, d'une proposition de loi constitutionnelle visant à compléter l'article 11 C d'un alinéa tendant à soumettre à référendum la ratification d'un traité contenant des dispositions similaires à celles d'un traité rejeté. Le Sénat a rejeté la proposition par 207 voix contre 118.

V. *Révision de la Constitution.*

Parlement

– *Bibliographie*. J. Bourdon, « Un Parlement renforcé », *RPP*, nº 1045, octobre-déc. 2007, p. 42.

Parlementaires

V. *Contentieux électoral. Immunités parlementaires. Incompatibilités parlementaires.*

Parlementaires en mission

– *Nominations*. Six députés ont été concernés : MM. Couve (Var) (UMP) auprès du secrétaire d'État chargé de la consommation et du tourisme (décret du 21 janvier) (*JO*, 22-1) ; Saddier (Haute-Savoie) (UMP) dans le cadre d'une mission conjointe (agriculture et écologie) (*ibid.*) ; Muselier chez le Premier ministre (décret du 29 janvier) (*JO*, 30-1) ; Mme Tabarot (Alpes-Maritimes) (UMP) au travail (décret du 12 février) (*JO*, 13-2) ; MM. Moyne-Bressand (Isère) (UMP) au titre d'une mission conjointe (intérieur et justice) (décret du 22 février) (*JO*, 23-2) ; Pancher (Meuse) (UMP) à l'écologie (décret du 27 février) (*JO*, 28-2). M. Haenel, sénateur (Haut-Rhin) (UMP), a été chargé d'une mission auprès du secrétaire d'État chargé des transports (décret du 29 avril) (*JO*, 2-5).

Partis politiques

– *Présence présidentielle*. En compagnie de l'ancien Premier ministre Tony Blair, le président Sarkozy est intervenu au Conseil national de l'UMP qui lançait la campagne des élections municipales, le 12 janvier (*BQ*, 14-1). C'est avec la chancelière Angela Merkel (en tant que présidente de la CDU) qu'il a clos la convention sur l'Europe de l'UMP, le 30 janvier (*BQ*, 30-1). Il est enfin intervenu dans la réorganisation de la direction de l'UMP à l'issue des élections municipales (*ibid.*, 28-3).

– *UMP*. Deux membres du gouvernement (M. Bertrand et Mme Kosciusko-Morizet) en sont devenus secrétaires généraux adjoints aux côtés de M. Devedjian, le 28 mars (*Le Monde*, 29-3).

Pouvoir réglementaire

V. *Loi. Premier ministre.*

Premier ministre

– *Bibliographie*. J.-L. Andreani, « Sarkozy-Fillon, un tandem instable », *Le Monde*, 30-1.

– *Application des lois*. V. *Loi.*

– *« Chef d'état-major »*. « Le président, c'est le patron », estime M. Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée. « Il considère que c'est lui qui est mandaté pour agir, qu'il doit assumer devant les Français, avec un chef d'état-major qui l'assiste – c'est le rôle du Premier ministre » (entretien à *L'Express*, 14-2) (cette *Chronique*, nº 124, p. 190). Un « formidable coordonnateur de la politique », a opiné M. Karoutchi, le 7 février, en dressant le bilan législatif (*Le Figaro*, 8-2).

Il reste que le Premier ministre met en œuvre la politique présidentielle : « Si François Fillon rencontrait un échec, personne ne douterait que ce serait aussi le mien », a constaté le chef de l'État, le 24 avril sur TF1 et France 2 (*Le Monde*, 26-4).

– « *Fidèle, loyal, sans être courtisan* ». Ainsi se dépeint le Premier ministre. « Nous avons, avec Nicolas Sarkozy, une relation confiante, ancienne, qui résiste à la gravité de sa charge et aux exigences de ma fonction… Le président me connaît assez pour savoir que je suis fidèle, loyal, sans être courtisan. Qu'il y ait eu entre nous des moments de tension, compte tenu de la charge de travail qui est la nôtre, c'est normal. Qu'il y ait eu des débats préalablement à l'élaboration de positions communes, là aussi, c'est normal » (entretien au *Journal du dimanche*, 27-4) (cette *Chronique*, n° 124, p. 191).

– *Instances consultatives*. Le Premier ministre dresse la liste des 21 instances placées sous son autorité : de l'Observatoire de la laïcité au Conseil supérieur de la langue française, pour illustrer leur hétérogénéité (AN, *Q*, 22-4).

– *Responsable de la défense nationale*. La commission consultative du secret de la défense nationale a émis un avis favorable à la déclassification de documents relatifs à l'affaire Ben Barka (avis 2008-2 du 24 janvier) (*JO*, 9-2).

– *Rôle*. Bouclier du président, selon la logique présidentialiste, M. Fillon a assumé ce rôle, au vu de la chute de popularité du président : « Oui au débat d'idées, a-t-il lancé à Laval (Mayenne), le 15 février, mais non à cette chasse au président de la République… Les attaques se concentrent sur [celui-ci] avec une violence inouïe, avec une violence inégalée dans l'histoire de la Ve République » (*Le Figaro*, 16/17-1). « Les élections municipales ne remettent pas en cause la légitimité du président de la République et de la majorité », a remarqué M. Fillon devant les députés de l'UMP, le 18 mars. « Notre devoir est de défendre le président de la République, de le protéger. Si Nicolas Sarkozy n'avait pas réussi la rupture et gagné la présidentielle, nous ne serions pas là en train d'en parler » (*Le Figaro*, 19-3).

– *Services*. Le décret 2008-273 du 20 mars a supprimé le Haut Conseil de la coopération internationale (*JO*, 21-3) (cette *Chronique*, n° 105, p. 205).

V. *Déclaration du gouvernement. Gouvernement. Loi. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. O. Duhamel et M. Field, *Le Starkozysme*, Seuil-Presses de Sciences Po, coll. « Médiathèque », 2008 ; F. Jost et D. Muzet, *Le Téléprésident*, Éd. de l'Aube, 2008 ; P. Avril, « Responsabilité pénale, responsabilité politique : le cas du président de la République », et P.-Y. Collombat, « Témoignage », *in Responsabilité et Démocratie*, *op. cit.*, p. 9 et 13 ; A. Duhamel, « Consulat », *Commentaire*, n° 121, 2008, p. 57 ; Ph. Jaffré, « Pourquoi Sarkozy n'est plus populaire », *Le Monde*, 28-2 ; Ph. Ridet, « L'homme qui ne voulait pas "être" président », *ibid.*, 26-2, « Popularités présidentielles [sous la Ve République] », *ibid.*, et « La semaine où Nicolas Sarkozy a voulu redevenir président de la République », *ibid.*, 23-3 ; C. Bruni-Sarkozy, « Halte à la calomnie », *Le Monde*, 20-3 ; « La vie quotidienne à l'Élysée », *Le Point*, 17-4.

– *Algarade*. Un vif échange, venant après celui du 6 novembre dernier au port de

Guilvinec (Finistère) avec des marins-pêcheurs, a opposé un visiteur du Salon de l'agriculture à Paris, le 23 février, au président : « – Touche-moi pas, tu me salis. – Alors, casse-toi, pauvre con ! » « Il est difficile même quand on est président de ne pas répondre à une insulte, j'ai sans doute les défauts de mes qualités. Ce n'est pas parce qu'on est président qu'on devient quelqu'un sur lequel on peut s'essuyer les pieds », relèvera M. Sarkozy dans un entretien au *Parisien*, le 26 février.

– *Ancien président*. La Fondation Chirac, dont le siège est à Paris, a été reconnue par un décret du 7 mars comme établissement d'utilité publique (*JO*, 9-3). Elle aura pour finalité le développement durable et le dialogue des cultures (*Le Figaro*, 10-3). Le président Chirac a publié un article intitulé « Crise alimentaire : des solutions existent » (*Le Monde*, 17-4).

– *Bureau politique de l'UMP*. Dans la perspective du recadrage gouvernemental annoncé le matin en conseil des ministres, le chef de l'État a reçu ses membres, le 16 avril (*Le Figaro*, 17-4).

– *Changer ?* Sur TF1 et France 2, le 24 avril, M. Sarkozy a observé : « Celui qui ne change pas, alors qu'il est président de la République, c'est qu'il n'a pas très bien compris le poids, la difficulté de la mission qui lui a été confiée » (*Le Monde*, 26-4).

– *Chef des armées*. À dominante française, l'Union européenne a décidé, le 28 janvier, l'envoi d'une force d'interposition (*Eufor*) au Tchad et en Centrafrique, dans le cadre du conflit du Darfour (*Le Monde*, 30-1). À cet égard, tandis que les éléments militaires français au Tchad s'abstenaient d'intervenir dans le conflit entre les forces régulières et rebelles, tout en marquant leur présence, les 1er et 2 février (*Le Monde*, 4-2), le président a procédé, le 21 mars, à Cherbourg, au lancement du sous-marin *Le Terrible* : « La dissuasion, c'est l'assurance-vie de la Nation », a-t-il affirmé à cette occasion (*Le Monde*, 23-3).

Le chef de l'État a ordonné, le 11 avril, l'intervention de troupes françaises pour mettre un terme au piratage d'un bateau de plaisance (*Le Ponant*), au large de la Somalie (*Le Figaro*, 14-4). Par ailleurs, il a pris la décision de créer une base militaire permanente à Abu Dhabi (Émirats arabes unis) face à l'Iran, le 15 janvier (*Le Figaro*, 16-1) et d'acheminer des soldats supplémentaires en Afghanistan. Il en a fait l'annonce au sommet de l'OTAN, réuni à Bucarest le 3 avril. V. *Déclaration du gouvernement. Responsabilité gouvernementale*.

– *Collaborateurs*. L'arrêté du 19 mars (*JO*, 21-1) abroge les précédents et reconduit les principaux collaborateurs du chef de l'État ; outre le départ de MM. Georges-Marc Benamou, conseiller culturel, et David Martinon, porte-parole, dont les fonctions sont supprimées, on relève la promotion de M. Franck Louvrier de conseiller à conseiller à la présidence, et la nomination de 13 conseillers et de 23 conseillers techniques, pour la plupart déjà en fonction. Parmi leurs manifestations publiques on retiendra l'interview du secrétaire général de la présidence, M. Claude Guéant, répondant aux critiques suscitées par ses interventions : « Ma voix devrait faire plaisir à la majorité » (*L'Express*, 14-2), et celle de la directrice du cabinet, Mme Emma-

nuelle Mignon à *VSD* (20-2) sur les sectes, qui a provoqué une polémique, ainsi que les commentaires à *Public Sénat* de M. Guaino, conseiller spécial, sur les rapports entre le président de la République et le Premier ministre (*BQ*, 17-4).

– *Condition*. Pour avoir utilisé à des fins publicitaires une photo les représentant, le TGI de Paris a condamné, le 5 février, la compagnie Ryanair à verser 1 € au président Sarkozy et 60 000 € pour dommage patrimonial et moral à Mme Carla Bruni (*Le Monde*, 7-2). D'autre part, le président Sarkozy, qui avait déposé, au pénal, une plainte pour « faux, usage de faux et recel » contre le site du *Nouvel Observateur* pour diffusion d'un prétendu SMS du chef de l'État à son ancienne épouse, a retiré sa plainte, le 19 mars, après réception d'une lettre d'excuses de l'auteur de l'article incriminé (*ibid.*, 20-3).

– *Conférence de presse*. Renouant avec la tradition du général de Gaulle et de Georges Pompidou, le président Sarkozy s'est adressé, le 8 janvier, à la presse, dans la salle des fêtes de l'Élysée, en présence des membres du gouvernement et de ses principaux collaborateurs (*Le Monde*, 10-1).

– *Conjointe*. « Je ferai de mon mieux », a déclaré Mme Carla Bruni-Sarkozy (entretien à *L'Express*, 14-2). Au côté du chef de l'État, elle s'est rendue au Tchad le 27 février, puis en Afrique du Sud le lendemain, et au Royaume-Uni les 26 et 27 mars (*Le Figaro*, 28 et 29-2 et 27/28-3).

– *Conseil de modernisation des politiques publiques*. Le chef de l'État a présidé, le 4 avril, sa deuxième réunion (cette *Chronique*, n° 125, p. 181). Le conseil accueille les ministres, et les membres du comité du suivi (secrétaire général de l'Élysée, directeur de cabinet du Premier ministre, les rapporteurs généraux des commissions des finances du Parlement, entre autres). Le ministre des comptes publics a la qualité de rapporteur. Les mesures d'économie ont été annoncées, le même jour, par le président de la République qui s'est rendu, pour la première fois, à Bercy (*Le Monde*, 6/7-4).

– *Conseil de politique nucléaire*. Le décret 2008-378 du 21 avril (*JO*, 23-4) institue un conseil de politique nucléaire chargé de définir les grandes orientations de la politique nucléaire et de veiller à sa mise en œuvre. Présidé par le chef de l'État, ce comité comprend le Premier ministre, les ministres concernés et de hauts fonctionnaires ; son secrétariat est assuré par le secrétaire général de la présidence. Signé par le président de la République, mais non délibéré en conseil des ministres, le décret du 21 avril abroge celui du 1er septembre 1976 instituant un conseil de politique nucléaire extérieure dont il reprend d'ailleurs la plupart des dispositions.

– *Électeur ?* Dans son édition du 2 avril, *Le Canard enchaîné* ayant fait état d'une inscription en dehors des délais légaux sur les listes électorales du VIIIe arrondissement de Paris, le porte-parole du gouvernement a répliqué sur-le-champ que cette inscription avait été validée par la commission électorale de la mairie (*Le Figaro*, 3-4).

– *Émissaires présidentiels*. À la suite des incidents ayant marqué le passage de la flamme olympique à Paris, M. Sarkozy

a dépêché à Pékin, MM. Poncelet et Raffarin, les 21 et 23 avril (*Le Monde*, 25-4) afin d'apaiser les dirigeants chinois.

– *Gardien de la Constitution ?* À l'annonce de la décision du Conseil constitutionnel relative à la rétention de sûreté (562 DC), M. Sarkozy a manifesté son désaccord. À cet effet, il a saisi, le 22 février, le Premier président de la Cour de cassation sur l'application immédiate de cette mesure, provoquant la réprobation des juristes pour manquement à l'article 62 C (*Le Monde*, 24/25-2). « C'est mon devoir de protéger les plus vulnérables. Le principe de précaution ne s'applique pas seulement à l'environnement » (entretien au *Figaro*, 6-3).

– *Grand Maître des ordres nationaux*. Les nominations ont été retardées d'un mois, au titre de la Légion d'honneur et de celui du Mérite national, par le chef de l'État afin de respecter, pour la première fois, le principe de parité entre les femmes et les hommes (décrets du 30 janvier) (*JO*, 31-1) (cette *Chronique*, nº 125, p. 182). Le mouvement de Pâques est intervenu en temps normal, le principe étant désormais acquis (décrets du 21 mars) (*JO*, 23-3).

– *Hospitalisation*. Le président de la République a été brièvement hospitalisé au Val-de-Grâce dans la nuit du 21 au 22 octobre dernier pour y subir l'ablation d'un abcès à la gorge, selon les révélations de deux journalistes qu'a confirmées son conseiller spécial, M. Guaino (*BQ*, 10-1). Le président Sarkozy s'était engagé durant la campagne à publier des bulletins de santé; un seul a été publié à la veille de son entrée en fonction (cette *Chronique*, nº 119, p. 167). Le secrétaire général de la présidence, M. Claude Guéant, a déclaré le 13 janvier que le prochain bulletin serait publié un an après l'élection (*BQ*, 14-1).

– *« Hyperactif » ?* « C'est mon devoir, a rétorqué le président, pour réveiller un pays qui sommeillait… Hyperactif, je le dois à la France parce que si le président ne s'engage pas, ça ne bouge pas… Quand je demande 100, j'obtiens 10 » (entretien au *Parisien*, 26-2).

– *Interventions*. En déplacement à Pau, le 22 janvier, le président Sarkozy a déclaré, contrairement à ses affirmations précédentes, qu'il n'interviendrait plus dans la campagne des élections municipales (*BQ*, 23-1). Il s'est cependant rendu à Périgueux le 15 février où M. Xavier Darcos était candidat, puis à Toulon le 11 mars. Il a prononcé une allocution télévisée, le 10 février, sur la ratification du traité de Lisbonne (*Le Figaro*, 11-2) (v. *Télévision*).

– *Lieu de tournage*. Pour la première fois, un réalisateur a obtenu l'autorisation d'installer, le 30 mars, des caméras dans la cour du palais de l'Élysée. Il s'agit du film *Un long chemin* de France 2, consacré à l'abolition de la peine de mort (*Le Figaro*, 25-3).

– *« Maladie française » ?* « On ne change pas de Premier ministre en fonction des sondages. Le président de la République doit choisir le meilleur pour mettre en œuvre sa politique », a opiné M. Sarkozy (entretien au *Figaro*, 6-3). Au surplus, il a estimé vouloir mettre un terme à cette « maladie française qui consiste à changer de ministres tous les

six mois. Cela donne le tournis et une grande impression de légèreté ». Et de comparer le Royaume-Uni qui, en une décennie, a connu un seul chancelier de l'Échiquier, et la France, huit ministres des Finances.

– *Mandat*. À la télévision, le 10 février, M. Sarkozy a justifié la mise à l'écart de la voie référendaire au profit de la voie parlementaire s'agissant de la procédure de ratification adoptée par le traité de Lisbonne : « Cela faisait partie du mandat que vous m'aviez confié en m'élisant président de la République… Cet engagement que j'avais pris solennellement devant vous, je l'ai tenu » (*Le Figaro*, 11-2).

– *Mercuriale*. Lors de la réunion du conseil des ministres, le 16 avril, le chef de l'État a rappelé à l'ordre les ministres, venant après la mise en garde de M. Fillon, le 16 janvier (*supra*), à la suite de divers pataquès, intervenus sur les OGM, la politique familiale ou le remboursement de dépenses d'optique : « Je souhaite que, pour l'efficacité de l'action du gouvernement, il y ait de la solidarité et, une fois les arbitrages rendus, que le gouvernement soit uni derrière les décisions qui sont prises et arbitrées par lui-même… Cette nécessité de solidarité, j'ai déjà eu l'occasion de vous la dire quatre ou cinq fois ; je ne le répéterai pas une sixième » (*Le Figaro*, 17-4).

En vue d'assurer la coordination des prises de parole ministérielles, M. Saussez a été nommé directeur du service d'information du gouvernement et délégué interministériel à la communication (décret du 18 avril) (*JO*, 19-4).

Au cours de son intervention télévisée, le 24 suivant sur TF1 et France 2, M. Sarkozy a reconnu les erreurs de son gouvernement : « J'ai pensé que je devais être tolérant… J'ai sans doute fait une erreur de ce point de vue… Cela ne se reproduira plus. » À bon entendeur, salut ! (*Le Monde*, 26-4).

– *Monarchie élective ?* Lors de sa conférence de presse, le 8 janvier, le président Sarkozy en a réfuté l'idée. « Vous croyez que je suis donc le fils illégitime de Jacques Chirac qui m'a mis sur un trône ?… Moi, issu de la monarchie ?… Je n'ai volé une responsabilité à personne… J'ai été élu démocratiquement… Quel pouvoir personnel ? J'assume mes responsabilités… c'est moi qui ai été élu, c'est moi qui porte les échecs et les succès, c'est moi qui prends le maximum de coups… Je travaille en équipe avec François Fillon » ; repoussant l'idée de « collaborateur », au risque d'être… frappé d'amnésie (cette *Chronique*, nº 124, p. 190) (service de la présidence de la République).

– *Pouvoir de nomination*. Anticipant une réforme envisagée, une commission a été créée, le 31 mars, en vue de la nomination du futur directeur de la villa Médicis à Rome ; le choix initial en faveur de M. Benamou, ancien conseiller de l'Élysée, ayant suscité des protestations dans le monde de la culture. De la connivence à la compétence ou le chemin de la démocratie irréprochable, selon les engagements de M. Sarkozy (*Le Figaro*, 1er-4).

– *Président « copain » ?* « Ma conception du rôle du chef de l'État, ce n'est pas de cultiver la sympathie, d'être le copain qu'on rêverait d'avoir », a déclaré le chef de l'État (entretien au *Parisien*, 26-2). « … Mon travail, c'est d'affirmer

des convictions et d'avancer… Je suis donc responsable même s'il m'arrive de penser qu'il y a de l'outrance » (*ibid.*).

– *Président « énergétique »*. Par ce trait d'humour, M. Blair, invité de l'UMP à Paris le 12 janvier, a salué le chef de l'État (*Le Figaro*, 13-2).

– *Président heureux*. « Il se trouve que je le suis », a estimé M. Sarkozy (*Le Figaro*, 8-3).

– *Responsable*. « J'aime l'engagement, j'aime prendre mes responsabilités… Pour autant, le rôle de chef de l'État, c'est de garder une certaine distance par rapport au quotidien. Il n'a pas le droit de céder à l'agitation » (entretien au *Figaro*, 6-3). « C'est mon devoir de président de la République de protéger les plus vulnérables », ajoutera-t-il.

– *« Réunions ministérielles »*. Le chef de l'État a réuni les ministres et les militaires intéressés les 1er et 2 février (jour de son mariage) pour évoquer la situation au Tchad (*Le Figaro*, 2/3-2) (cette *Chronique*, nº 125, p. 181). Une autre réunion s'est tenue, le 2 avril, pour l'envoi d'une mission humanitaire en vue de la libération de Mme Ingrid Betancourt (*Le Figaro*, 3-4).

– *Rôle irremplaçable*. Sur TF1 et France 2, M. Sarkozy a observé, le 24 avril : « C'est mon travail de chef de l'État de prendre des décisions que personne d'autre ne peut prendre » (*Le Monde*, 26-4).

– *Secrétaire général de l'Élysée*. Pour M. Guéant, son titulaire, « c'est une fonction à caractère politique. L'essentiel de mon travail consiste à préparer les décisions du chef de l'État et à suivre l'exécution de ses orientations. Mais, parfois, je m'exprime publiquement au nom du président… Élu au suffrage universel, [il] a le droit de passer par tout porte-parole qu'il veut désigner pour exprimer son point de vue. Ma voix s'ajoute à d'autres pour expliquer la politique gouvernementale » (entretien à *L'Express*, 14-2). Concernant sa relation avec le Premier ministre, dont a relevé la concomitance de leurs interventions, il avait estimé sur Canal + le 13 janvier : « Nous sommes complémentaires. En servant le président, je sers en même temps le gouvernement et son chef ; nous sommes dans la même charrette. » Collaborateur du président ? « Je me retrouve dans cette formule », précisera-t-il (*Le Figaro*, 14-1). Outre la haute main sur le corps préfectoral, la police, la RGPP, la politique nucléaire, la participation aux relations internationales (cette *Chronique*, nº 124, p. 193), M. Guéant a guidé les premiers pas du nouveau secrétaire d'État à la coopération en l'accompagnant le 10 avril à Libreville (*Le Monde*, 11-4).

– *Services de la présidence*. Au 1er janvier, 866 agents étaient mis à disposition : 859 par les administrations centrales de l'État ; 7 par d'autres institutions : le Conseil d'État (5), le CEA (1), le Centre hospitalier spécialisé de Cadillac (1). Depuis cette date, la présidence rembourse aux administrations et aux institutions assimilées les frais des personnels intéressés (AN, *Q*, 1er-4).

– *Sur le couple exécutif*. À la veille de l'intervention télévisée du chef de l'État, M. Fillon, de manière inattendue, a indiqué qu'il attendait « une feuille de route pour les prochaines semaines » (*Le Figaro*, 24-4). Sur TF1 et France 2,

M. Sarkozy a déclaré : « On travaille main dans la main. Je ne me reconnais nullement dans les innombrables articles qui parlent de nos relations » (*ibid.*, 25-4).

En écho, le Premier ministre (entretien au *Journal du dimanche*, 2-4) a précisé : « Des réunions ont lieu à l'Élysée durant lesquelles s'élabore la ligne gouvernementale. Ensuite Matignon fait son travail d'arbitrage, assure la cohérence budgétaire. C'est un partage du travail normal entre un président de la République investi par les Français… et un Premier ministre à qui il revient d'assurer le fonctionnement quotidien de la machine gouvernementale. »

– *Télévision*. Après celles des 20 juin, 20 septembre et 29 novembre 2007, la quatrième intervention télévisée du chef de l'État a eu lieu le 24 avril depuis la salle des fêtes de l'Élysée, avec cinq journalistes, selon une mise en scène inspirée de *L'Heure de vérité* des années 1980 (*Le Figaro*, 24-4). À la différence de la conférence de presse du 8 janvier, à laquelle assistaient le Premier ministre et les membres du gouvernement, le seul public était composé du personnel de la présidence : M. François Fillon, qui avait déclaré la veille « on attend une feuille de route pour les prochaines semaines, les prochains mois » (*ibid.*), l'aura entendue devant son écran.

– *Vie privée, vie publique*. M. Lebel, maire du VIIIe arrondissement de Paris, a procédé, dans la plus stricte intimité, au premier étage du palais de l'Élysée au mariage de Mme Carla Bruni-Tedeschi avec M. Nicolas Sarkozy, le 2 février. Par dispense du procureur de la République (art. 169 du code civil), les bans n'ont pas été publiés. Gaston Doumergue s'était marié, le 1er juin 1931, à l'Élysée ; Raymond Poincaré avait épousé, en 1904, une Italienne (*Le Figaro*, 4-2) (cette *Chronique*, n° 125, p. 180).

Le TGI de Bobigny a prononcé, le 25 février une peine avec sursis à l'encontre d'un sapeur-pompier qui, à diverses reprises, avait proféré, au téléphone, des menaces envers le fils cadet du président, Louis (*Le Monde*, 27-2). Quant à son second fils, Jean, il a été élu conseiller général (UMP) de Neuilly-sur-Seine, le 9 mars (*ibid.*, 11-3).

– *Vœux*. Le nombre des cérémonies a été réduit de moitié, passant de 12 à 6. Le Premier ministre, en conseil des ministres, a présenté au nom du gouvernement ses vœux au chef de l'État, le 3 janvier. Puis l'ensemble des parlementaires ont été conviés pour la première fois, traditionnellement ils étaient représentés par leur bureau, ainsi que les conseillers de Paris, le 9 janvier. Les élus socialistes et M. Bayrou ont décliné l'invitation. Une cérémonie délocalisée à Lille a accueilli, le 11, les membres du Conseil constitutionnel (le président Debré et trois de ses collègues, pour dire vrai) et les représentants de la fonction publique. Le président Sarkozy a reçu, jusqu'au 18, les membres du corps diplomatique, les représentants des religions (pour la première fois, ceux du bouddhisme) et les forces vives de la nation (cette *Chronique*, n° 125, p. 181).

– *Volontarisme*. « Je n'ai pas l'intention de rythmer mon quinquennat en fonction des scrutins locaux, régionaux ou européens qui nous attendent. J'ai un cap, je tiendrai ce cap… Le changement est une ardente obligation » (entretien

au *Figaro*, 6-3). Cependant, il a estimé avoir tenu compte des élections municipales. Opinion qu'il devait réitérer à Toulon, à la veille du second tour, le 11 mars (*ibid.*, 12-3).

Questions écrites

– *Bilan de la XIIe législature*. 123 418 questions ont été posées : 23 503 (19 %) ont obtenu une réponse dans un délai inférieur à deux mois, 76 645 (63 %) ont reçu une réponse dans un délai supérieur et 21 777 (18 %) n'ont pas reçu de réponse. Un important chantier de dématérialisation a été mis en place par le SGG en vue de raccourcir les délais de traitement (AN, *Q*, 18-3).

– *Bilan*. Il est dressé au 31 mars (AN, *Q*, 1er-4).

V. *Assemblée nationale.*

Référendum

– *Motions*. À l'ouverture de la discussion au Sénat du projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV, le 29 janvier, Mme Borvo Cohen-Séat (C) a déposé, conformément à l'article 67 RS, une motion tendant à proposer au président de la République de soumettre le projet au référendum ; mais le président observa que, si ce n'était pas la première fois que cette procédure était utilisée (v. notre *Droit parlementaire*, nº 225), c'était la première fois qu'elle visait un projet de LC dont la procédure est prévue par l'article 89 C, alors que la motion de l'article 67 RS concerne le référendum de l'article 11 C dont l'application à la révision soulève un point de droit controversé (précédents de 1962 et 1969) ; il convenait donc de se prononcer sur la recevabilité de la motion. Le Sénat a rejeté la recevabilité par 203 voix contre 119.

À l'Assemblée nationale, M. Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste, et 87 députés ont présenté le 6 février, lors de la discussion du projet autorisant la ratification du traité de Lisbonne, une motion tendant, en application de l'article 122 RAN, à proposer de soumettre ce projet au référendum. La motion a été rejetée par 227 voix contre 175 (162 PS sur 205, 10 GDR sur 24, 1 UMP et 2 NI).

V. *Engagement international. Ordre du jour. Révision de la Constitution.*

République

– *Bibliographie*. O. Duhamel et M. Field, *Le Starkozysme*, *op. cit.* ; « L'identité nationale », *Cahiers français*, nº 342, La Documentation française, 2008 ; P. Avril, « Malaises dans la République… », *Le Monde*, 27-2 ; A. Mestre, « Autour du centenaire de la loi de séparation », *Mélanges Jacqueline Morand-Deviller*, *op. cit.*, p. 131 ; J.-Cl. Colliard, « Une confirmation de l'évolution présidentialiste de l'exécutif », *RPP*, nº 1045, octobre-déc. 2007, p. 7 ; J.-P. Duprat, « Fallières et la République », *in Actes du colloque Armand Fallières*, Agen, 2007, p. 45 ; H. Tincq, « Sarkozy et Dieu », *Le Monde*, 15-2 ; L. Jospin, « La France, ses déséquilibres », *ibid.*, 22-3 ; M.-A. Cohendet, « Responsabilité politique et démocratie participative », et P. Gélard, témoignage, *in* B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *Responsabilité et Démocratie*, *op. cit.*, p. 37 et 43 ; Ch. Bidégaray, « Les paradoxes de l'irresponsabilité », *ibid.*, p. 79 ; P. Jarreau, « Un présidentialisme toujours pas rationalisé », *Le Monde*, 19-4.

– *Honneurs de la République*. Le dernier combattant de la Grande Guerre, Lazare Ponticelli s'est éteint à l'âge de 110 ans. Le chef de l'État a présidé, le 17 mars, les cérémonies militaires et religieuses à l'hôtel des Invalides en sa mémoire et celle de tous les Poilus.

– *Laïcité*. « Je ne connais pas de pays dont l'héritage, dont la culture, dont la civilisation n'aient pas de racines religieuses », a observé le président Sarkozy, le 14 janvier à Riyad (Arabie Saoudite). « Dieu, a-t-il poursuivi, n'asservit pas l'homme, mais le libère… J'ai le devoir de préserver l'héritage d'une longue histoire, d'une culture, et j'ose le mot, d'une civilisation » (*Le Monde*, 18-1).

Au dîner du CRIF, le 1er février, M. Sarkozy a cru devoir préciser : « Je n'ai jamais dit que la morale laïque était inférieure à la morale religieuse. Je n'ai jamais dit que l'instituteur était inférieur au curé, au rabbin ou à l'imam pour transmettre des valeurs. Mais ce dont ils témoignent n'est tout simplement pas la même chose » (*Le Figaro*, 13-2) (cette *Chronique*, nº 125, p. 182).

– *Obsèques nationales*. Par un décret du 18 avril, des obsèques ont été faites à Aimé Césaire à Fort-de-France, sur décision de M. Sarkozy (*JO*, 19-4).

– *Rite républicain*. Le muguet du 1er mai a été remis au chef de l'État, la veille (*Le Figaro*, 2-5).

– *Sur un septennat*. La politique économique de M. Giscard d'Estaing a fait l'objet d'un colloque au Sénat, le 4 février. L'ancien président, hôte d'honneur, est intervenu (*Le Figaro*, 5-2).

– *Tradition républicaine*. Aux saisissants qui l'invoquaient, en estimant que les règles électorales ne peuvent être modifiées dans l'année qui précède un scrutin et *a fortiori* lorsque le processus électoral a débuté, le Conseil constitutionnel a rétorqué, de manière classique, le 21 février (563 DC) : « La tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui le contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un PFRLR au sens de l'alinéa premier du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. » Or, relève le juge, diverses lois antérieures visées, du reste, dans les observations du gouvernement (*JO*, 27-2), la dernière en date étant la LO du 7 décembre 2007 relative à la Polynésie française (cette *Chronique*, nº 125, p. 163), ont modifié les règles électorales dans l'année précédant le scrutin. Le grief s'avère donc inopérant, d'autant que la loi visée concerne le remplacement des conseillers généraux, et aucunement les règles législatives relatives au scrutin.

– *« Visite républicaine »*. Le préfet de Haute-Garonne s'est rendu, le 21 avril, à la mosquée de Colomiers dont le hall d'entrée avait été incendié la veille (*Le Figaro*, 22-4).

V. *Assemblée nationale. Président de la République*.

Responsabilité du gouvernement

– *Bibliographie*. J. Gicquel, « De l'article 49 de la Constitution aux nouvelles formes de contrôle du gouvernement devant le Parlement », et J.-J. Hyest, témoignage, *in* B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *Responsabilité et Démocratie*, *op. cit.*, p. 25 et 33 ; J.-P. Camby,

« LOLF et responsabilité gouvernementale », *ibid.*, p. 67.

– *Article 49, alinéa 2 C.* La motion de censure déposée le 3 avril, à la suite de l'annonce de l'envoi de renforts en Afghanistan, par M. Jean-Marc Ayrault et les membres des groupes socialiste, républicain et divers gauche (SRC) et gauche démocratique et républicaine (GDR), condamne « un alignement atlantiste global », ainsi que le projet de « réintégrer la France dans le commandement intégré de l'OTAN ». Elle a recueilli 227 voix, le 8 avril (203 SRC, 23 GDR et celle de M. Dupont-Aignan, NI).

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie.* J.-Cl. Colliard, « Réformes : les institutions d'abord » (entretien), *RPP*, nº 1045, 2007, p. 7 ; « Projets de réformes institutionnelles », *Regards sur l'actualité*, nº 339, La Documentation française, 2008 ; O. Gohin, « Défense itérative du suffrage universel en Nouvelle-Calédonie (comme partout en France) à la suite de la révision constitutionnelle de 2007 », *Revue juridique. Politique et économie de Nouvelle-Calédonie*, nº 10, 2007, p. 14 ; P. Jean, « Corps électoral "gelé" : l'ambiguïté est levée, tout débat n'est pas clos », *ibid.*, p. 20.

– *Comité de réflexion.* Après le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République présidé par M. Édouard Balladur (cette *Chronique*, nº 125, p. 182), un nouveau comité de réflexion a été créé par le décret 2008-328 du 9 avril (*JO*, 10-4) auquel est annexée une lettre de mission du président de la République. Concernant cette fois le Préambule de la Constitution, il est présidé par Mme Simone Veil, ancien membre du Conseil constitutionnel, ancienne ministre d'État, et comprend onze autres membres, dont deux parlementaires, le président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, et le sénateur Patrice Gélard qui est également professeur de droit comme M. Denys de Béchillon.

– *Modification du titre XV.* Conformément à la décision 560 DC du 20 décembre 2007 (cette *Chronique*, nº 125, p. 169), la loi constitutionnelle 2008-103 du 4 février (*JO*, 5-2) modifie la Constitution en vue de la ratification du traité de Lisbonne. À l'instar de la LC du 1er mars 2005 qui devait permettre la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe (cette *Chronique*, nº 114, p. 103), celle du 4 février comporte des dispositions transitoires et des dispositions conditionnelles réparties en trois articles.

I. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : le second alinéa de l'article 88-1 autorise sa ratification ; est abrogé l'article 3 de la LC du 1er mars 2005, qui comprenait les dispositions conditionnelles devenues sans objet à la suite du référendum négatif du 29 mai 2005 (cette *Chronique*, nº 115, p. 213), et son article 4, qui ne modifiait pas la Constitution mais précisait que le référendum obligatoire concernant les futures adhésions (art. 88-5) ne s'appliquerait pas aux adhésions en cours, est mis à jour.

II. À compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le titre XV s'intitule « De l'Union européenne » ; l'article 2 de la LC reprend les dispositions conditionnelles de 2005, soit en les adaptant au traité de Lisbonne (art. 88-1, 88-2, 88-4 et 88-5), soit sans changement

(nouveaux art. 88-6 et 88-7) en ce qui concerne l'avis motivé de l'Assemblée nationale ou du Sénat sur la conformité des projets d'actes législatifs européens au principe de subsidiarité, le recours pour le même motif de chaque assemblée à la Cour de justice de l'UE, et la motion en termes identiques de l'Assemblée nationale et du Sénat s'opposant à la procédure de révision simplifiée, toutes dispositions reprises par le traité de Lisbonne.

La LC du 4 février est la 23e révision de la Constitution du 4 octobre 1958.

V. *Bicamérisme. Engagement international. Ordre du jour. Référendum.*

Sénat

– *Bibliographie*.V. Boyer, *La Gauche et la Seconde Chambre de 1945 à nos jours*, préface de Henry Roussillon, L'Harmattan, 2007 ; M. de Villiers, « Réponse du Sénat et cumul des mandats », *RPP*, nº 1045, octobre-déc. 2007, p. 89.

– *Accompagnement parlementaire*. Réuni le 8 avril, le bureau du Sénat a approuvé le programme institutionnel et événementiel de l'accompagnement de la présidence française de l'Union européenne à partir du 1er juillet (*InfoSénat* 1002, p. 27) (cette *Chronique*, nº 125, p. 183).

– *Ajournement*. À l'unisson de l'Assemblée nationale, le Sénat s'est ajourné entre le 8 février et le 25 mars, à l'occasion de la tenue des élections locales (*JO*, 9-2).

– *Composition*. M. Falco (Var) (UMP) est devenu membre du gouvernement (décret du 18 mars) (*JO*, 19-3), portant à cinq le nombre des sénateurs (cette *Chronique*, nº 123, p. 200).

– *« Grand conseil des communes françaises »*. À l'issue des élections municipales, la formule célèbre demeure actuelle : 92 sénateurs sur un total de 330 ont été élus ou réélus maires, tandis que 24 ont été portés à la présidence d'un conseil général. Sur les 92 maires, 53 sont UMP (dont 7 femmes), 20 sont socialistes (4 femmes), 8 UC-UDF, 7 « communistes et citoyens », 2 RDSE et 2 non-inscrits (*Le Figaro*, 3-4).

V. *Bicamérisme. Commissions. Élections cantonales. Gouvernement. Groupes. Immunités parlementaires.*

Vote

– *Bibliographie*. M. de Cazals, « La dématérialisation du vote : un nouvel horizon pour la démocratie représentative ? », *RDP*, nº 1, 2008, p. 185.

– *Listes électorales*. Selon la ministre de l'Intérieur, la consultation des listes d'émargement après le premier tour pour inciter les abstentionnistes à voter lors du second tour n'est pas irrégulière dans la mesure où elle est expressément prévue par la loi. Les délégués des candidats bénéficient même d'une priorité pour cette consultation » (Conseil d'État, 11 juillet 1973, *Élections municipales de Belfort*) (AN, *Q*, 8-4).

V. *Bicamérisme. Commissions. Groupes. Élections. Libertés publiques.*

SUMMARIES

Pierre Avril

Constitutional Enchantment and Disenchantment under the Fifth Republic

Since 1789, our constitutional history has been dominated by an illusion which can be expressed in Austin's famous title: *How to do things with words*. It has led to a succession of enthusiasms and disappointments of which the Fifth Republic is an instructive digest. This experience has been first a lesson in constitutional realism which has highlighted the political nature of the law enacted in texts together with the limits of an exclusively juridical approach. Conversely, while the introduction of judicial review has reinforced the rule of law, its implementation has also revealed a number of unintended negative effects such as the multiplication of revisions and the trivialization of the Constitution, now accentuated by the domination of the European order.

Olivier Duhamel

A Special Democracy

The Fifth Republic is a special regime, and no one denies it whether they approve of it in the name of French originality or regret it as an anomaly. Yet, its specifity has to be made clear. Our form of organization of power offers a great number of appearances, complemented by a degree of reality, borrowed from the main regimes, *i.e.* parliamentary, presidential, semi-presidential. In fact, it belongs to a new genre, democratic presidentialism, highly presidential but not democratic enough.

Guy Carcassonne

The Unchanging Fifth Republic

On second thought, the Fifth Republic has never really changed and it is very unlikely it will ever do. Only styles vary, while the funda-

mental elements remain unchanged, so much so that those who try to side-step them are rapidly called to attention. In short, the unchanging Fifth Republic is stronger than those who make it.

Yves Mény

Unchangeable Mores?

The article starts from the irrefutable assumption that the 1958 Constitution has introduced significant and lasting institutional and political changes. Yet, certain practices and conventions have proved stronger than the law and have shown an undeniable resilience even after fifty years of the Fifth Republic. Mores have been stronger than the law. Among the many examples of this phenomenon, the article discusses five questions: the predominance of male elites, the persistence of the practice of holding multiple elected offices, the protest tradition, the weakness of Parliament and an ambivalent attitude toward the juridical norm.

Jean Gicquel

A Return to Parliament: Analysis of the Evolution

A return to Parliament under the Fifth Republic refers to a constant trend, which from the constitutional revisions of 1963 to the current ones consists in attenuating the roughest aspects of the rationalization of parliamentary activities adopted in 1958. The Assemblies which are neither sovereign nor submissive thus recover a space of freedom without affecting the leading role of the Executive. After a degree of refocusing, for Parliament this autonomy consists in legislating less and controlling more. This being said, such a reassessment is constrained by the parliamentary agenda dedicated mostly to legislative work and, also and especially, to the majority logic. So much so that it ends up being simply an element of the dialogue within the majority.

Hugues Portelli

The Fifth Republic and Political Parties

From the beginning, the relationships between the Fifth Republic and political parties have been characterized by a deep ambivalence: the new regime was built by General de Gaulle to get rid of the parties and reduce them to a secondary role. However, the adaptation of the

parties to the presidential system – and the choice of this system in periods of cohabitation – has led to a consolidation of the regime and of its Gaullist understanding at the expense of a close interweaving between parties and the higher reaches of government.

Marc Guillaume

The 1958 Constitution and Europe: From Free Love to Civil Union

Under the Fifth Republic, following a quiet juridical revolution, for the first time France has experienced an effective and controlled hierarchy of norms. Under the influence of Europe, given both the prevalence of community law and the necessary incorporation of EU directives into national law, the balance between the two sets of norms is being altered. It calls for other changes which should see to the consistency of the system of control within the framework of the Constitution.

Nicolas Molfessis

The Law and Jurisprudence

The study of the relationship between the law and jurisprudence is certainly one of the favourite themes of the French doctrine. Being open to specialists of public law and private law, to legal theorists and legal practitioners, the reflection about this relationship appears as an endless endeavour. 1958 does not represent a turning point for the relationship between the law and jurisprudence. Yet, over fifty years, their relations have been deeply altered. The decline of the law and the changes in jurisprudence have disrupted their relationship and have opened a new era for our juridical system. In the same period, the emergence and development of judicial review have given a new role to the Constitution. In such a context of the constitutionalization of the law, it has become an actor of the relations between the law and jurisprudence.

Géraldine Muhlmann et Claire Zalc

Laicism From the Third Republic to the Fifth Republic

The tension between a liberal and a more militant understanding of laicism is at the core of the construction of laicism in France. The law of 1905 represented a liberal legacy from the Third Republic. It represents neither the beginning nor the end of the history of laicism. The Fifth

Republic inherited this complex legacy. The great crises it has experienced have shown the central role played in France by education: the school appears like a space that should be protected from any religious presence, even if this challenges the freedom of religious expression recognized in the rest of the public sphere. In addition, the liberal conception of laicism is being questioned today, although without any judicial consequences, by certain speeches of President Nicolas Sarkozy who has invited the State to abandon its "lack of interest" for religious beliefs, although such a lack of interest is inherent to the very liberal "neutrality" required by the law of 1905.

Jack Hayward

The Persistence of Antiliberalism: Rhetoric and Reality

Antiliberalism is deep-seated in French political culture, both on the Right and on the Left. While economic policy has diverged from the principles proclaimed, moving from national planning to a shamefaced acceptance of marketisation and privatisation, those on the Left who wished to move towards a liberalised socialism have been unable to carry the Socialist party with them. On the Right, half-hearted attempts at reform of the French social model have been succeeded by a shock therapy that has rapidly run into resistance and disorderly tactical retreat. Piecemeal state intervention, motivated by economic patriotism, persists.

Marc Sadoun

A Republic Without Borders

Because the 1958 Constitution has an original understanding of the relationships between the people and its ruling elites, and because the latter are still influenced by this understanding, the Fifth Republic does not know how to respect the borders between the public and the private spheres, the majority and the opposition, the Executive and Parliament. More than other Constitutions, it strives to bring together and to unify. More than others, it fears conflict.

Chronicles

« Letter from Germany »
Adolf Kimmel
Is the Stability of the German Political System Threatened ?

François Durpaire and Hélène Harter
The Nomination of American Presidential candidates : A Complex Process

Pierre Astié, Dominique Breillat and Céline Lageot
Foreign Chronicles (January 1st – March 31, 2008)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle (January 1st – April 30, 2008)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2008

ISSN 0152-0768

ISBN 978-2-02-094868-5

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2008. N° 94868 (08-XXXX).

IMPRIMÉ EN FRANCE

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)

☐ un réabonnement à partir du numéro : .....

Tarif France : 65 € Tarif étudiants : 49 €
Tarif étranger : 75 €

☐ M. ☐ Mme ☐ Mlle

Nom .....

Prénom .....

Adresse .....

Code postal ..... Ville.....

Pays .....

Téléphone ..... E-mail .....

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)