POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

Q U I G O U V E R N E

L A F R A N C E ?

N ° 6 8

STANLEY HOFFMANN Les Français sont-ils gouvernables ?	7
JEAN-CLAUDE COLLIARD Que peut le président ?	15
GUY CARCASSONNE Ce que fait Matignon	31
PIERRE AVRIL La majorité parlementaire ?	45
MICHEL SAPIN Le vrai pouvoir de Bercy	55
JEAN-LOUIS QUERMONNE La « mise en examen » des cabinets ministériels	61
JEAN-DENIS BREDIN Un gouvernement des juges ?	77
ÉLIE COHEN Contrainte économique et action politique	87
JEAN-LOUIS MISSIKA La république des médias	101
RENAUD DORANDEU Le cercle magique Quelques remarques sur les élites de la République	111

CHRONIQUE POLITIQUE

LUC FERRY 127
La société médiatique en question

MANUEL PÉLISSÉ 135
Un aspect de l'iconographie constitutionnelle :
la constitution livre-objet

REPÈRES ÉTRANGERS

(16 juillet – 30 septembre 1993)
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 147

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} juillet – 30 septembre 1993)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 155

Summaries 187

QUI GOUVERNE LA FRANCE ?

POUVOIRS, revue française d'études constitutionnelles et politiques, a été créée en 1977 avec les Presses universitaires de France. Les responsables de la revue et les dirigeants des PUF ont décidé d'un commun accord de mettre un terme à leur collaboration. La revue, animée par les mêmes équipes et conçue selon les mêmes principes, est dorénavant publiée par les Éditions du Seuil. Nous tenons à remercier les Presses universitaires de France. La confiance qu'elles nous ont accordée et la qualité de leur travail ont contribué à faire de Pouvoirs l'une des principales revues françaises non seulement dans sa discipline mais à côté des grandes revues généralistes. Quant à l'accueil chaleureux qui nous est offert par les Éditions du Seuil, nous nous efforcerons de le justifier. Pour marquer cette nouvelle étape, Pouvoirs paraît dans une nouvelle maquette et à un prix réduit de 110 F à 90 F.

5

Le premier numéro de Pouvoirs publié aux Éditions du Seuil cherche à préciser Qui gouverne la France ? Dix auteurs répondent, chacun analysant une institution ou un problème et tous dénonçant au passage quelques idées trop vite reçues. Les descendants des Gaulois ne sont pas ingouvernables, mais notre peuple est parfois mal gouverné et a toujours du mal à se gouverner. Le président est tantôt tout, tantôt presque rien, Matignon fait toujours, à peu près tout, même hors cohabitation, la majorité parlementaire est, en toute hypothèse, rudement gouvernée, Bercy dispose de multiples pouvoirs mais aime obéir. Le poids des cabinets n'a cessé de s'étendre, au détriment de l'administration. Celui des juges aussi, mais pour contribuer au gouvernement du Droit, caricaturé en Gouvernement des juges. La contrainte économique est une fabrication politique pour masquer les débats et éviter les arbitrages. La contrainte médiatique n'est pas là où on la voit, la République des médias est parfois ridicule mais sûrement plus ouverte qu'on n'aime à le dire. Quant à l'élite qui gouverne le pays, de Birnbaum à Bourdieu on a su dire combien elle était fermée. Et cette idée bien établie n'est malheureusement pas démentie.

PHILIPPE ARDANT OLIVIER DUHAMEL
directeurs-fondateurs de *Pouvoirs*

PIERRE AVRIL, professeur à l'université de Paris II.

JEAN-DENIS BREDIN, de l'Académie française, professeur émérite à l'université de Paris I.

GUY CARCASSONNE, professeur de droit public à l'université de Paris X Nanterre.

6 ÉLIE COHEN, directeur de recherche du CNRS au CEVIPOF ; *Le Colbertisme high-tech*, Paris, Hachette, 1992.

JEAN-CLAUDE COLLIARD, professeur de science politique à l'université de Paris I.

RENAUD DORANDEU, professeur à l'IEP de Strasbourg ; *Les Politiques du mimétisme institutionnel*, collectif sous la direction d'Yves Mény, Paris, L'Harmattan, 1993.

STANLEY HOFFMANN, professeur de civilisation française et président du Centre d'études européennes de l'université d'Harvard (USA).

JEAN-LOUIS MISSIKA, directeur des activités médias à la SOFRES.

JEAN-LOUIS QUERMONNE, professeur à l'IEP de Grenoble, directeur d'étude et de recherche à la FNSP ; *L'Appareil administratif de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1992.

MICHEL SAPIN a été successivement président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, ministre délégué à la Justice, puis ministre de l'Économie et des Finances.

LES FRANÇAIS SONT-ILS GOUVERNABLES ?

L Y A DEUX FAÇONS d'envisager cette question. La première ne nous retiendra guère : les Français, en tant que citoyens d'une société industrielle et post-industrielle avancée, sont-ils ingouvernables, dans la mesure où toutes ces sociétés le sont devenues ? La thèse de leur « ingouvernabilité » a eu son heure de gloire au milieu des années 1970, lorsque la crise du pétrole mit fin à une longue prospérité, et que les ondes du choc provoqué par 1968 ne s'étaient pas encore évanouies. Mon collègue Samuel P. Huntington expliquait que les institutions de ces pays, bâties pour des États aux tâches limitées et des sociétés satisfaites de confier la politique à leurs représentants élus, croulaient sous la marée des demandes de participation et d'inclusion.

7

L'évolution des quinze dernières années n'a guère confirmé cette théorie ; ce qui ne signifie pas que les nations en question se sont révélées faciles à gouverner, mais que les difficultés éprouvées par les gouvernants dans leurs rapports avec leurs sujets ont beaucoup varié selon les moments et les pays. Nous en arrivons donc à la deuxième façon de prendre la question : les Français sont-ils particulièrement ingouvernables, et pourquoi ?

Il existe une thèse, diffuse et vague, de l'ingouvernabilité française ; c'est la thèse de l'« exceptionnalité » de la vie politique de la France, comparée à celle des pays anglo-saxons. Cette thèse florissait dans les livres, revues et éditoriaux des journaux anglais et américains il y a une quarantaine d'années. Elle s'appuyait sur un certain nombre de données : l'instabilité des Constitutions, l'absence de consensus sur la nature et la forme du régime, les profonds et persistants clivages idéologiques opposant la gauche à la droite, la brève durée des gouvernements, la multiplicité et la faiblesse des partis, la maigre participation

aux associations d'intérêts, la fréquence du recours à la violence, la fraude fiscale, et même – argument cher à Jesse R. Pitts – l'indiscipline des automobilistes. Beaucoup de ces données ne valent plus grand-chose. Les institutions de la V^e République bénéficient d'un large consensus, tout le monde ou presque est républicain et se dit démocrate, la violence tend à se manifester non dans la vie politique mais dans la défense d'intérêts professionnels limités, les farouches défenseurs de la laïcité pure et dure mènent un combat en retraite, la fraude fiscale et la conduite des automobilistes ne sont pas pires qu'ailleurs, les gouvernements ne sont presque plus jamais renversés par le Parlement. La lecture des manuels anglais et américains récents sur la France donne une impression de schizophrénie : on s'y attache à montrer la persistance d'une spécificité française, mais ce n'est plus l'ingouvernabilité des citoyens, c'est le rôle de l'État-armature et camisole de force ; en même temps, on y relève les traces d'une normalisation ou d'une banalisation qui rendent la vie politique de la France plus proche de celle de pays à régimes stables et systèmes de partis simples. La faiblesse de l'exécutif avait longtemps été montée en épingle, comme la preuve décisive de l'ingouvernabilité. Aujourd'hui, le président américain peut envier l'exécutif français – même en période de cohabitation.

Les Français sont-ils donc devenus gouvernables ? Ma thèse est que la réponse est oui, mais que la réputation d'ingouvernabilité n'a jamais été vraiment justifiée, et que la réalité est que ce peuple est parfois mal gouverné, et surtout qu'il a du mal à se gouverner.

Sans nul doute, les clivages idéologiques créés par de grandes vagues historiques – la Révolution française, puis la révolution industrielle, puis, au début de ce siècle, l'effet des grandes et sinistres lueurs à l'Est : communisme et fascisme – ont, par moments, rendu le pays presque impossible à gouverner – entre 1934 et 1938, puis sous la IV^e République ; mais ce fut largement parce que les institutions, face à des problèmes intérieurs et extérieurs redoutables, amplifiaient les « défauts » du corps électoral, et que, pour gouverner, le malheureux président du Conseil du moment devait s'appuyer sur une coalition fragile qui le vouait soit à l'immobilisme, soit à une fin rapide, soit à l'une et à l'autre. Néanmoins, malgré leurs divisions idéologiques et sociales, les Français avaient permis à un régime dont l'idéologie et les origines étaient à gauche, et dont la politique religieuse heurtait les consciences de nombreux catholiques, de réaliser une œuvre immense entre la fin des années 1870 et la Première Guerre mondiale : une scolarisation qui avait transformé les ruraux en Français (pour reprendre le titre du

grand livre d'Eugène Weber), une armée nationale qui a surmonté le choc de l'assaut allemand en 1914, un début de législation sociale, la séparation de l'Église et de l'État, etc. L'extraordinaire comportement de la nation française dans les épreuves de 1914-1918 montre bien que le nationalisme républicain avait « pris » et l'avait emporté sur les facteurs de division.

Mais les années noires, dira-t-on ? A côté de l'étalage de déchirures idéologiques profondes, certains faits doivent être notés. C'est la défaite, une défaite d'ampleur et d'une brutalité sans précédent, qui a emporté la III^e République ; ce n'est pas le peuple français, écrasé, assommé et dispersé sur les routes de l'exode. Et ce même peuple a fait preuve, envers le nouveau régime – qui pourtant, et ouvertement, travaillait à renverser une bonne partie de ce que la République avait mis en place, et cela en « collaboration » avec l'occupant ennemi –, d'une docilité initiale qui n'a été entamée que peu à peu – par exemple lorsqu'un antisémitisme d'État d'abord relativement abstrait (sauf pour ses victimes !) mena aux rafles et déportations de 1942. Si, en 1943-1944, le peuple français se montra de plus en plus ingouvernable à ses dirigeants, c'est parce que ceux-ci n'apparaissaient plus que comme les agents ou les captifs de l'ennemi – et même alors, l'ampleur de la désobéissance active, c'est-à-dire de la Résistance armée ou saboteuse, resta limitée. Les désillusions d'après la Libération, en matière de ravitaillement, d'épuration, de reconstruction, ne furent point la cause du départ du général de Gaulle : une fois de plus, ce fut la classe politique qui se comporta – à ses yeux – comme ingouvernable, et non pas le pays.

Il est certain que, sous la IV^e République, les clivages rendirent, sur des sujets capitaux, le pays difficile à gouverner : la CED entre 1952 et 1954, l'Algérie entre 1954 et 1958, virent non seulement la classe politique mais les Français se scinder en blocs opposés. Notons que ce fut autour du rôle de la France dans le monde, et de l'identité nationale, que ces fractures furent les plus profondes. Malgré la présence d'un Parti communiste qui représentait alors le quart de l'électorat, et d'une CGT que ce parti contrôlait, les Français choisirent en 1947 une politique de reconstruction et de développement social qui rejetait et le communisme et le libéralisme pur et simple. Et si les clivages provoqués par la CED puis l'Algérie paralysèrent le pays, le premier fut surmonté par un président du Conseil qui voulut bien prendre le taureau par les cornes : Mendès France. Le second mena, certes, le régime à sa perte, mais une fois de plus les institutions, qui amplifiaient les divisions et consolidaient la paralysie, y furent pour beaucoup.

Après tout, le clivage sur l'Algérie ne différa guère de celui qui divisa les États-Unis sur le Vietnam quelques années plus tard, et (non sans mal, certes) de Gaulle prouva qu'avec des institutions plus solides, l'État n'avait plus à se laisser paralyser par les divisions de l'opinion ; et c'est sur ce peuple soi-disant ingouvernable qu'il s'appuya pour surmonter les oppositions à chaque étape de sa tortueuse marche vers l'émancipation de l'Algérie.

A part le cas très spécial de mai 1968, sur lequel nous reviendrons, rien, depuis trente ans, ne vient à l'appui de cette idée de l'ingouvernabilité. Aux élections les plus importantes : présidentielles, référendum sur Maastricht, législatives, le taux de participation reste élevé. La tendance à utiliser les législatives pour sanctionner le gouvernement précédent n'est pas propre à la France. Le discrédit des « politiciens », finement analysé par René Rémond dans son dernier ouvrage¹, ne l'est pas non plus, dans une période où se sont accumulés et les scandales et les promesses non tenues ; l'accroissement du vote pour des formations qui ne font pas partie de l'*establishment* politique, manifeste en 1993, correspond à ce discrédit, et se retrouve dans d'autres pays à divers moments (Ross Perot a recueilli 19 % des voix aux élections présidentielles américaines de 1992). Plus frappantes, à mon avis, sont l'extraordinaire docilité avec laquelle – en France comme à l'étranger – le public subit des taux de chômage énormes (alors que vers 1974 on craignait qu'un million de chômeurs ne fût exploser le pays), l'acceptation par le public d'un taux d'imposition globale remarquablement élevé, et les preuves récurrentes d'une sorte de volonté de croire qu'une gestion nouvelle parviendra à tirer le pays de l'ornière : Mitterrand en 1981, Balladur en 1993.

Qu'un pays soit divisé, soit sur des problèmes de société qui mettent en jeu les valeurs morales des individus (comme l'avortement aux États-Unis), ou les préjugés et les peurs (comme l'immigration en France, ou la criminalité en France comme aux États-Unis), soit sur le rôle de la nation dans le monde, est chose normale. Ces divisions ne mènent à l'« ingouvernabilité » que lorsque les institutions les reflètent trop fidèlement, ou les amplifient, et rendent un compromis, ou une résolution nette, impossible. La différence entre l'affaire de la CED et celle de Maastricht – alors que les affrontements étaient remarquablement semblables – montre non pas que les Français sont devenus plus gouvernables, mais que le recours au référendum peut avoir bien des

1. *La politique n'est plus ce qu'elle était*, Calmann-Lévy, 1993.

avantages. N'en déplaie aux défenseurs de la représentation proportionnelle, le vote majoritaire, en permettant à une majorité de gouvernement de se dégager, est un correctif peut-être injuste mais nécessaire aux divisions inévitables du corps électoral.

Tout irait donc pour le mieux dans le régime créé par Charles de Gaulle ? Non, certes, pour deux raisons. La première tient à des défauts spécifiques de ce régime – l'envers de ses qualités. La puissance de l'exécutif, appuyé sur des majorités relativement cohérentes dans un Parlement aux pouvoirs rognés, a pour avantage une capacité certaine d'agir, mais elle a aussi un gros inconvénient. L'action est parfois – surtout en début de mandat – préparée par des personnalités politiques branchées sur les attentes et désirs de l'électorat qui soutient l'équipe au pouvoir ; mais plus souvent encore, elle est préparée par les bureaux, par ce qu'on nomme les technocrates (même s'ils sont plus « polyvalents » qu'experts) ; et l'on retrouve alors ce phénomène bureaucratique que Crozier a passé sa vie à analyser et à dénoncer. La tendance à « réformer la société par décret » implique une difficulté fréquente et profonde à prendre en compte, et même à entendre, les doléances et les aspirations des sujets réformés. Lorsque les cheminots, ou les mineurs, ou les infirmières, ou les paysans, ou les étudiants, ou le personnel d'Air France descendent dans la rue, c'est quelquefois, certes, parce qu'ils s'accrochent à des positions traditionnelles devenues indéfendables, mais plus fréquemment parce que les mesures arrêtées « en haut » n'ont tenu aucun compte du besoin de les ménager, et du sentiment de leur dignité. Paradoxalement, cet aveuglement, ou cette surdité de l'Administration avait souvent eu les mêmes effets sous la IV^e République (rappelons-nous les grèves de l'été 1953 et le poujadisme) : alors, les gouvernants étaient trop faibles pour dominer les bureaux ; aujourd'hui, ils vivent en symbiose avec eux, et la stabilité des uns s'ajoute à la permanence des autres.

Mai 1968 a été la démonstration la plus éclatante de ce phénomène : un exécutif trop obnubilé par certains objectifs (une « rationalisation » de l'enseignement supérieur, la compétitivité des industries françaises) pour écouter les objections « catégorielles » a dû affronter, à sa grande et totale surprise, des millions d'étudiants et de travailleurs excédés, et réagissant en dehors des cadres politiques qui cherchaient en vain à les « récupérer ». On ne peut en tirer aucune conclusion sur l'« ingouvernabilité » française – après tout, l'immense grève de mai 68 fut suivie d'une immense victoire des tenants de l'ordre public aux élections de juin !

Je le répète : ce serait plutôt la patience du citoyen moyen, réglementé par des pouvoirs publics d'une rare complexité – puisqu'il faut ajouter à l'État les nouveaux pouvoirs décentralisés sous l'État, et les autorités de Bruxelles au-dessus de l'État français –, qui frappe et parfois étonne ; et bien qu'après 1984 une aspiration à moins de réglementation et d'État ait débordé de la droite classique, à la fois vers la gauche socialiste et vers la droite néo-gaulliste, le fait est que l'État, avec des modes d'action désormais plus incitatifs que coercitifs, et sans reprendre tout le terrain abandonné après 1984, c'est-à-dire sans revenir au dirigisme initial, n'en a pas moins été souvent contraint – dans l'industrie ou sur le marché du travail – de jouer une fois de plus son rôle d'agent catalyseur ou de moteur¹. Et c'est ici que nous retrouvons la deuxième raison d'inquiétude : parfois mal gouvernés, mais même – et surtout – quand ils sont bien gouvernés, les Français ont toujours autant de mal à *se* gouverner.

Rappelons-nous la distinction inventée par Georges Burdeau, entre démocraties gouvernées – où le corps électoral a pour rôle principal de désigner ceux et celles qui le régiront, et les laisse faire – et démocraties gouvernantes, où une telle abdication n'a pas cours. Une des affiches diffusées par la mairie de Paris lors de la célébration du centième anniversaire de la naissance du général de Gaulle le montrait serrant des mains dans une foule de Français moyens, avec pour légende : rien n'est si grand qu'un peuple gouverné. Certes, les Français aiment se sentir gouvernés, et le climat politique est toujours au plus morose ou amer lorsqu'ils ont le sentiment qu'ils ne le sont pas. Mais ils ne sont toujours pas sortis d'un cercle à la fois vicieux et familier : l'ample rôle de l'État et de sa bureaucratie résulte non pas simplement de l'Histoire, mais de ce phénomène historique si pleinement et mélancoliquement analysé par Tocqueville (repris un siècle plus tard par Crozier) : l'incapacité des Français à s'autogouverner, à prendre leurs affaires en main. Et de ce fait, un État qui donne toutes les apparences de la force est, en fait, souvent faible, soit quand il se laisse coloniser par les intérêts qu'il est censé réglementer, soit quand sa réglementation se heurte à la résistance des sujets qui s'estiment mal pris en compte, soit quand, ayant abandonné certains de ses pouvoirs à la « société civile », il découvre que celle-ci est incapable de les prendre en charge, faute d'organisations, d'institutions aptes à les exercer.

1. Je m'appuie ici sur la remarquable thèse de doctorat (MIT) de Jonah Levy, *Tocqueville's Revenge*, 1993.

On objectera que bien des choses se sont passées non seulement depuis Tocqueville, mais depuis les premiers écrits de Crozier. Et il est certain que l'absence de pouvoirs locaux, dans un État voué à la centralisation, n'est plus. Mais cette victoire des Girondins sur les Jacobins est loin d'être complète. Non seulement la décentralisation a consacré le règne des notables plus que celui des citoyens, mais la multiplication des niveaux, la confusion des compétences, et le faible pouvoir autonome de taxation, vident la réforme d'une partie de son efficacité et assurent à l'État des capacités de tutelle considérables. De plus, dans le domaine de la société civile proprement dite, le tissu des associations volontaires reste à la fois variable, suivant les secteurs, et mince dans la mesure où beaucoup d'entre elles – y compris les syndicats – manquent d'adhérents (il en est de même des partis). D'ailleurs, paradoxalement, l'accroissement des pouvoirs des autorités locales tend à reproduire, à l'échelon de la ville, du département ou de la région, l'inaptitude des bureaucrates à encourager les initiatives des citoyens : ces autorités se conduisent souvent comme si les associations volontaires leur portaient ombrage. Ce n'est pas le nombre de ces associations qui est en cause, c'est leur représentativité, et surtout leur capacité d'action autonome.

13

Partis, syndicats et Églises avaient joué un rôle double : facteurs de division, ils avaient aussi puissamment contribué à l'intégration, tant des classes longtemps exclues que des étrangers. Ce rôle intégrateur a faibli, et le résultat est une France non pas « ingouvernable » par excès de haines et de clivages, mais une France marquée plus par l'anomie (y compris celle qui accompagne la gangrène des banlieues, le progrès de nouvelles exclusions : chômeurs, drogués, immigrés) que par la violence politique, et par les explosions occasionnelles de secteurs qui se sentent mal entendus par le pouvoir et mal défendus par leurs squelettiques associations, elles-mêmes trop bureaucratisées.

On a parlé à ce sujet d'une crise de la représentation : devant la désertion des adhérents aux partis et syndicats, ou le manque de cotisants aux associations professionnelles, il n'y a plus que la masse presque indifférenciée de la société d'une part, et les professionnels de la politique ou de la défense d'intérêts catégoriels de l'autre ; entre les deux, un vide que peuplent parfois des mouvements semi-politisés (comme les écologistes) et que traversent, aux moments de crise, des groupements éphémères – « coordinations » – exprimant les angoisses de la base, et la désaffection à l'égard des organisations représentatives établies, politiques ou professionnelles.

Il se peut que, dans les années qui viennent, avec l'aide toujours

indispensable de l'État, des organisations volontaires moins bureaucratiques et moins centralisées se multiplient, à mesure que l'État se retirera de domaines touchés par la déréglementation commandée soit de Paris, soit de Bruxelles ; espérons que si elles se développent, ce sera du côté des consommateurs autant que des producteurs de biens ou de services, et pour défendre les faibles autant que les nantis. Si la France, de temps en temps, prête l'oreille aux appels à l'« association », à la « participation », à l'« autogestion », c'est justement parce qu'il y a là un manque ; et la raison pour laquelle ces appels reviennent périodiquement est justement qu'elle n'a toujours pas trouvé le moyen de transformer sa démocratie gouvernée, où la séparation est nette entre l'État et la société, en démocratie civique et gouvernante, où cette séparation serait bien moins tranchée. C'est là que se niche, aujourd'hui, ce qui reste de l'« exceptionnalité » française.

14

R É S U M É

Les Français ne sont pas ingouvernables, contrairement à des clichés qui précèdent largement la V^e République. Mais ils sont souvent mal gouvernés, lorsque leurs dirigeants et l'Administration ne savent pas écouter leurs doléances, et ils ont du mal à se gouverner, pour des raisons déjà analysées par Tocqueville et toujours présentes.

QUE PEUT LE PRÉSIDENT ?

« **N**OUS AURONS, dans la partie de ce cours consacrée à la 15
V^e République, à montrer comment s'affirme, quelle que
soit son orientation, la prééminence du président de la République, à
bon droit qualifié de clé de voûte des institutions » (cours type de droit
constitutionnel, rentrée 1981). « Nous aurons, dans la partie de ce cours
consacrée à la V^e République, à montrer comment se fait, largement au
profit du Premier ministre depuis mars dernier, le partage du pouvoir
au sein de l'exécutif » (cours type de droit constitutionnel, rentrée 1993).
Et pourtant toujours la même Constitution. Et pourtant, comme le
chantait Jacques Dutronc pour un autre, toujours le même président...

Ne moquons pas plus avant la pérennité de nos enseignements et
nos progrès dans la recherche des invariants institutionnels. Mais
constatons, après bien d'autres, cette situation tout de même assez par-
ticulière où la lecture du texte constitutionnel ne suffit pas à savoir qui
gouverne, qui peut quoi. Parfaite illustration de la différence entre
régime et système, sur laquelle insiste à juste titre Olivier Duhamel,
même si la dissemblance entre les deux situations évoquées va sans
doute plus loin encore que ce qu'il note : « La vie politique peut ne pas
réaliser strictement les potentialités du régime, mais les infléchir ou les
contredire¹. » Elle peut même conduire à des systèmes tellement diffé-
rents qu'on peut avoir quelque hésitation à considérer qu'il s'agit tou-
jours du même régime.

On l'aura compris, il nous paraît difficile de soutenir que, cohabi-
tation ou pas, le président de la République a en gros le même rôle, la

1. Olivier Duhamel, « La détermination du système par le régime », p. 182-186, in *Les Démocraties*, Éd. du Seuil, 1993, 369 p. (citation p. 185).

charge de l'essentiel, étant entendu que dans un cas il aura toute facilité pour se saisir de l'accessoire alors que dans l'autre cas il devra en disputer l'exercice. Présenter les choses ainsi reviendrait à suivre l'exemple des auteurs du début du siècle qui, pour justifier le respect du principe de la séparation des pouvoirs par la III^e République, insistaient sur le rôle éminent du chef de l'État...

S'il est vrai que, dans l'un et l'autre cas, le président de la République a un rôle constitutionnel réel et un poids politique... variable, les deux situations nous paraissent tellement différentes que, quelle que soit la banalité de ce plan, on ne peut que distinguer, sinon opposer, la situation du président à majorité conforme et celle du président à majorité contraire.

16 LE PRÉSIDENT À MAJORITÉ CONFORME

On traitera là de la situation « normale », ou considérée comme telle parce que la plus fréquente, de la V^e République, celle où le président, assuré d'une majorité parlementaire issue de la majorité présidentielle, peut, malgré quelques soubresauts secondaires, compter sur son appui permanent pour diriger le pays selon ses vues. Dès lors, assuré de ce soutien dans les institutions comme au-dehors, il peut agir en utilisant toute la Constitution et toute la politique.

Toute la Constitution

La réponse classique à la question non moins classique des pouvoirs du président de la V^e République consiste, par-delà quelques fioritures, à distinguer ses pouvoirs propres de ceux qu'il partage avec le gouvernement. Formellement, soit ; mais à partir du moment où le président est assuré de la soumission du Premier ministre et de la docilité de la majorité parlementaire, ce partage ne dépasse pas le souci de respecter les apparences. En réalité, dans cette situation, le président a toute capacité pour diriger l'action générale mais aussi pour évoquer telle ou telle question, normalement traitée par un autre.

Diriger l'action générale, c'est bien sûr utiliser en toute liberté ces fameux pouvoirs propres que l'on vient d'évoquer, une particulière attention devant être portée à la nomination du Premier ministre puisque c'est en fonction de la personnalité de ce dernier que le reste du pouvoir pourra également être appréhendé.

Les pouvoirs propres sont évidemment ceux que l'article 19

dispense de l'obligation du contreseing puisqu'on le sait, historiquement, le contreseing, conçu pour donner un responsable à un acte dont l'auteur principal ne l'est pas, fait passer le véritable pouvoir du signataire irresponsable au contresignataire responsable. Aucune évolution de cette nature n'est à redouter pour le droit de recourir au référendum, encore qu'il y ait là une nécessité de proposition, bien formelle dès lors que le gouvernement est acquis, pour le droit de dissolution, utilisé pour fabriquer la majorité nécessaire lorsque celle-ci fait défaut (1962), doit être relégitimée (1968) ou tout simplement est à construire dans la foulée de l'élection présidentielle (1981 et 1988). A côté de ces armes considérables, le droit de message au Parlement n'a guère qu'un aspect symbolique et l'article 16, dont François Mitterrand a eu la coquetterie de proposer la suppression pure et simple en 1993, relève, tant dans son texte que dans sa pratique, de circonstances trop exceptionnelles pour mériter d'être examiné ici davantage. Mais, outre le référendum et plus encore la dissolution, l'essentiel est évidemment le pouvoir, donné par l'article 8 premier alinéa, de nomination du Premier ministre, sans aucune condition, fût-elle de simple consultation, le fait étant d'autant plus remarquable que les constitutions contemporaines tendent à formaliser cette désignation par l'intervention des partis politiques ou à tout le moins des groupes parlementaires (notamment Constitution espagnole article 99 et Constitution grecque article 37). Sous la V^e République le président n'est donc tenu que par sa propre appréciation de l'intérêt que présente le choix de tel ou tel. A cet égard la règle que nous avons cru pouvoir discerner en 1978¹ s'est largement confirmée depuis : le premier Premier ministre du septennat est une personnalité de premier plan qui a activement participé au succès du président élu ou réélu, ainsi M. Debré en 1959, G. Pompidou en 1966, J. Chaban-Delmas en 1969, J. Chirac en 1974, P. Mauroy en 1981, M. Rocard en 1988. En revanche, le ou les suivants sont des personnalités au départ plus discrètes et qui n'ont d'autre poids politique que celui que leur donne le président, même si leur avenir est ouvert... Ainsi G. Pompidou en 1962, M. Couve de Murville en 1968, P. Messmer en 1972, R. Barre en 1976, L. Fabius en 1984, É. Cresson en 1991 et P. Bérégovoy en 1992.

17

L'affaire n'est pas neutre car la personnalité du Premier ministre va faciliter ou non la tendance qu'a tout président à diriger au plus près l'action de son gouvernement.

1. Voir « Un régime hésitant et déséquilibré », in *Pouvoirs*, n° 4, 1978, p. 119-122.

18 *Évoquer et rendre à son niveau les grands arbitrages* a été une constante de la pratique présidentielle. On pourrait penser, *a priori*, que c'est difficile à faire avec le premier Premier ministre, qui a donc sa personnalité propre, et plus facile avec les suivants. Mais ce serait oublier que s'ils sont au départ effectivement dépourvus d'autorité propre, ils sont choisis d'abord en raison de la confiance que leur porte le chef de l'État. Il peut donc vouloir les laisser faire en préférant concentrer son attention sur les échéances à venir puisque approche la fin de la législature, voire du septennat, et avec elles les soucis électoraux. Au total, s'il est vrai que les mésententes sont notoires avec les premiers Premiers ministres (Pompidou/Chaban-Delmas, Giscard d'Estaing/Chirac, Mitterrand/Rocard), la règle n'est pas absolue et on peut penser que la volonté du président d'intervenir dans les affaires du gouvernement se nourrit plutôt du sentiment qu'il a, à l'expérience, de la fidélité politique mais aussi de la compétence technique de celui qu'il a choisi. S'il croit à l'une et à l'autre, la confiance sera grande et des entretiens fréquents suffiront à ce que soit assuré le respect tant de la ligne présidentielle que de l'article 20 dans ses apparences. Ainsi en est-il avec M. Debré, G. Pompidou jusqu'en 1967, R. Barre, L. Fabius ou P. Bérégoovoy par exemple ; dans les autres cas l'interventionnisme présidentiel peut trouver sa source dans un déficit de confiance politique (J. Chaban-Delmas, J. Chirac, M. Rocard) ou technique (P. Messmer, P. Mauroy, É. Cresson). Reconnaissons cependant que cette esquisse, qui devrait être poussée plus loin, a peut-être sa part de subjectivité.

Cet interventionnisme peut se manifester de bien des manières, depuis l'envoi de lettres vigoureuses demandant instamment au Premier ministre de recentrer son action jusqu'à la cogestion du quotidien, par l'entremise de conseillers élyséens soudain très présents. Sur le plan institutionnel, on soulignera que le pouvoir de proposition du Premier ministre peut être pour ainsi dire confisqué : il proposera ce que le président lui demande de proposer, les apparences ne pouvant être qu'à peine sauvegardées, ainsi en matière de référendum (1972, projet de juillet 1984) ou de révision (1973, projet de mars 1993).

Cela amène à dire un mot d'un autre pouvoir de proposition, en ce qui concerne cette fois le choix des ministres ; il semble bien qu'il y ait en fait très largement une décision commune, mûrie au fil de nombreux entretiens, le poids du président étant essentiel pour les titulaires des grands portefeuilles et le respect des équilibres politiques, mais la capacité du Premier ministre étant réelle pour les postes plus techniques ou

la récompense de ses fidèles. Et il en va de même pour d'autres responsabilités dans l'État. De toute manière le président aura dans le gouvernement des obligés qui lui permettront d'être averti d'éventuelles dérives ou de dysfonctionnements et lui donneront ainsi matière à intervenir ou à décider en appel : il n'est pas rare en effet qu'un ministre déçu par un arbitrage, budgétaire ou autre, tente de regagner par l'Élysée ce qu'il a perdu à Matignon.

Que la fonction de Premier ministre soit ainsi encadrée explique qu'il n'ait guère de possibilité de rester à son poste si le président décide de l'en démettre et il n'y a eu aucun « triste sire », pour reprendre l'expression de Jacques Chaban-Delmas, pour s'opposer à l'exercice de cette prérogative qui, si elle n'est pas inscrite dans les textes, a été utilisée par tous les présidents de la V^e République ; tout au plus le consentement n'est-il pas toujours donné de bonne grâce¹...

19

C'est qu'au-delà des pouvoirs que lui donne, ou lui permet, la Constitution, le président a la maîtrise du jeu politique dans son ensemble.

Toute la politique

Que, dans la conception de la V^e République, ce soit au président de diriger les affaires du pays c'est l'évidence et c'est bien pour cela qu'il a été, en 1958, institué dans un statut nouveau. Ces « affaires du pays » il en a sa conception, au moins une « certaine idée » qu'il va vouloir mettre en œuvre et donc le septennat c'est, idéalement au moins, la réalisation d'un programme et, pour y parvenir, la mobilisation des ressources politiques nécessaires.

Le programme du président résulte naturellement des contraintes de son élection au suffrage universel. Si l'image du candidat n'est certes pas à négliger, et les campagnes présidentielles montrent que cet aspect-là se renforce, elle ne va pas sans la mise en avant de grandes options qui lui permettront de se faire reconnaître par les courants politiques dont il recherche le soutien. Quant à savoir si le programme est là pour conforter l'image ou si l'image est là pour soutenir le programme, on laissera ce point aux spécialistes de la communication politique.

Toujours est-il qu'une fois élu, le président a devant le pays un cer-

1. Voir les échanges de lettres publiés par Didier Maus, in *Les Grands Textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 1993, 336 p. (après l'article 8).

tain nombre d'engagements qu'il lui appartient désormais de mettre en œuvre. Ils peuvent être très généraux, comme ceux de De Gaulle en 1965, poursuivre l'œuvre de redressement entreprise, ou ceux de Georges Pompidou qui en 1969 insiste sur les progrès matériels que chaque catégorie sociale pourrait retirer de son élection¹. Valéry Giscard d'Estaing présentera déjà des thèmes plus précis autour des idées de sécurité et de changement². Mais c'est évidemment avec l'élection de 1981 que la notion de programme prendra toute sa place et ce sont les 110 propositions, plus ou moins détaillées mais suffisamment précises pour indiquer ce que sera l'essentiel de l'action gouvernementale à venir. En 1988 la « Lettre à tous les Français » n'aura pas le même caractère de catalogue de mesures mais contiendra tout de même des indications fortes avec un certain nombre de choix comme le « ni-ni » en matière de privatisation.

20

En dehors de son aspect électoral, le programme va devenir la référence de la vie politique dans les années à venir et son contenu sera ainsi déterminé par le rythme que le président entend donner à sa réalisation ; du moins au début car ensuite il faudra « digérer » ce qui a été fait – la pause – et faire face à des difficultés nouvelles et imprévues. Néanmoins la capacité du président reste entière à focaliser le débat politique sur les thèmes qui lui paraissent essentiels et probablement profitables : ainsi le débat européen amené par les référendums de 1972 et 1992, encore que dans les deux cas les résultats n'aient pas été à la hauteur des attentes. Puis viendra le moment du bilan, la question un peu amère de savoir ce qui restera et la mise en avant de quelques réalisations précises ou symboliques, gérées personnellement, bref la tentation de l'œuvre...

Pour, dans ces différentes séquences, pouvoir conserver sa prégnance sur la vie politique, son contenu et son rythme, le président doit dès après son élection veiller à disposer des instruments qui accompagneront et conforteront son pouvoir.

Les ressources politiques du président sont constituées, outre le soutien de l'opinion publique qui, dans l'hypothèse de concordance où nous nous situons ici, n'est pas déterminant, par la majorité tant au niveau partisan qu'au niveau parlementaire.

1. Voir Roger-Gérard Schwartzberg, *La Guerre de succession*, PUF, 1969, 292 p., notamment p. 159-193.

2. Voir Jacques Berne, *La Campagne présidentielle de Valéry Giscard d'Estaing en 1974*, PUF, 1981, 208 p.

Que le président soit la clé de voûte, non seulement des institutions mais aussi du système de partis est indiscutable puisque c'est le soutien ou l'opposition à sa personne et à son action qui vont constituer la ligne de clivage à partir de laquelle s'organisent les coalitions. Pierre Avril a montré comment, président après président, s'est mis en place le couplage entre les majorités¹ et Jean-Louis Quermonne a souligné que si le chef de l'État était le leader du parti dominant, il devait à ce titre l'inspirer mais aussi savoir éventuellement lui résister².

De fait, le président pour diriger la vie politique dirige d'abord le parti majoritaire et accorde un intérêt particulier au choix de celui qui en sera, en son nom, le premier responsable : ainsi Georges Pompidou, notamment à l'occasion des Assises de Strasbourg de l'UNR en novembre 1971, ou François Mitterrand confiant le PS à Lionel Jospin en 1981 mais échouant à le lui faire transmettre à Laurent Fabius en 1988. Dans la situation plus incertaine qui est la sienne, c'est toute la majorité que Valéry Giscard d'Estaing charge Jacques Chirac de coordonner en mai 1976, avant de s'apercevoir que cette organisation ne va peut-être pas se faire à son profit exclusif. Même souci pour ce qui est de la majorité parlementaire et le chef de l'État a toujours pris soin de placer un fidèle à la tête du groupe majoritaire, ainsi pour François Mitterrand, Pierre Joxe, André Billardon, Louis Mermaz ou Jean Auroux. Même s'il y a quelques indisciplines mineures, on se souvient de la fronde contre l'amnistie des généraux en octobre 1982³, le soutien à la politique présidentielle et à ses traductions gouvernementales est ainsi assuré. On voit mal en effet le président du groupe majoritaire organiser la rébellion de ses troupes comme l'Arcade du bon vieil Anatole préparait la révolte des anges... Cela obligerait le président à appeler l'intrépide au gouvernement pour le calmer ou, si la rébellion était générale, à dissoudre.

Tout ceci laisse à penser que, dans la situation de concordance des majorités, le président peut tout, ou en tout cas beaucoup : utiliser les pouvoirs que la Constitution lui donne mais aussi « persuader » le Premier ministre d'utiliser sous son contrôle étroit ceux qui lui sont

1. Pierre Avril, « Les chefs de l'État et la notion de majorité présidentielle », in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi éd., *La Constitution de la V^e République*, Presses de la FNSP, 1985, p. 166-179.

2. Jean-Louis Quermonne, « La présidence de la République et le système de partis », in *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 93-113.

3. Voir Pierre Avril et Jean Gicquel, « Chronique constitutionnelle », in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 193-194.

dévolus ; déterminer le contenu et le rythme du débat politique et accompagner tout cela de la maîtrise du parti et du groupe majoritaires. Par là même il est assuré de ne rencontrer que de faibles obstacles, en dehors de ceux qui relèvent de la complexité du tissu social, à la réalisation de ses desseins ; il en va tout autrement s'il perd cet élément essentiel de son statut politique qu'est la disposition de la majorité parlementaire.

LE PRÉSIDENT À MAJORITÉ CONTRAIRE

22 La situation de cohabitation ou de coexistence, attendue pendant longtemps avec curiosité, considérée qu'elle était soit irréalisable soit nécessairement fatale au régime, tend à devenir sinon banale du moins courante puisqu'à l'expérience 1986-1988 en a succédé, depuis mars 1993, une seconde. La première constatation c'est que, solidité des institutions ou sagesse des hommes, la Constitution a résisté à l'épreuve. La seconde c'est que la situation du président de la République, si elle est fondamentalement différente, n'est pas devenue nulle et que la lecture parlementaire du texte de 1958 n'entraîne pas l'aboulie. Se trouve ainsi vérifiée la vieille intuition de Duvergier de Hauranne : « Il est faux d'ailleurs que, pour établir le gouvernement parlementaire tel que nous le concevions en 1830, il soit nécessaire de "décréter d'abord l'imbécillité du chef de l'État". Je tiens, au contraire, qu'il faut plus d'esprit pour se renfermer dans son rôle que pour en sortir¹. »

Le président renfermé dans son rôle c'est effectivement ce qui semble caractériser l'expérience en cours, plus encore que la précédente ; autrement dit, il ne lui reste rien que la Constitution... et rien que la politique !

Rien que la Constitution

Une telle situation, aggravée du fait que le président, qu'il le veuille ou non, est considéré comme ayant perdu les élections, qu'au surplus l'élection parlementaire défavorable est plus récente que la sienne et qu'enfin les vainqueurs n'ont qu'une idée, exprimée avec plus ou moins de délicatesse, le voir quitter l'Élysée pour y installer l'un des leurs, une telle situation donc amène à abandonner beaucoup de ce qui était exercé

1. Prosper Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Michel Lévy Frères, 10 tomes de 1857 à 1872 (citation in tome X, p. 708). On ne doutera pas que l'auteur donne au fort substantif qu'il emploie son sens latin !

pour ne conserver que l'indiscutable... ou un peu plus, et à passer d'une permanente capacité de décider à une éventuelle capacité d'empêcher.

Le domaine restant est analysé par l'abondante littérature déjà produite par la première expérience de cohabitation¹ ; tous les auteurs s'accordent à souligner que, si la répartition des pouvoirs est évidemment très différente, « le trône n'est pas un fauteuil vide », pour reprendre, après Anne-Marie Cohendet, cette formule.

Ce qui reste d'abord, parce que inattaquables, ce sont les pouvoirs propres évoqués plus haut... mais, en dehors de la dissolution, peu facile à pratiquer, on y reviendra, le référendum suppose une proposition qui n'est plus évidente, le droit de message à une Assemblée hostile (utilisé en 1986 pour préciser la doctrine mais pas en 1993) n'a pas beaucoup d'effets et la saisine du Conseil constitutionnel serait en quelque sorte, par le repli sur le juridique, un aveu d'impuissance politique. Reste bien sûr la nomination du Premier ministre, mais le choix n'est-il pas déterminé par la structuration de la majorité nouvelle ? François Mitterrand, qui aurait revendiqué la charge si la gauche avait gagné les élections de 1978, n'hésite pas bien longtemps en 1986 pour décider que l'appel au principal leader de la nouvelle majorité est « dans la nature des choses » ; quant à 1993, si le président ne manque pas une occasion de rappeler qu'il a choisi Édouard Balladur en raison de ses qualités et de ses compétences, on ne peut s'empêcher de constater que c'était le candidat avancé par la majorité élue et par Jacques Chirac lui-même.

23

Pour ce qui est de la nomination des ministres, la marge de manœuvre est également bien faible : certes en 1986 il pourra écarter François Léotard de la Défense et Jean Lecanuet des Affaires étrangères mais, semble-t-il, parce que Jacques Chirac, pas vraiment fâché de ces réserves, ne fait pas grand effort pour les surmonter. Et on remarquera qu'en 1993 c'est apparemment sans difficultés qu'Édouard Balladur obtient le même François Léotard à la Défense et, en lieu et place de Jean Lecanuet disparu, Alain Juppé aux Affaires étrangères ; flanquer ainsi le président de la République du secrétaire général du RPR comme principal compagnon de voyage ne manque ni de sens ni de sel.

1. En particulier : Claude-Albert Colliard, « Les pouvoirs du président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986-mai 1988) », in *RDP*, n° 6, 1989, p. 1565-1605. — Anne-Marie Cohendet, *La Cohabitation*, PUF, 1993, 343 p. — Gérard Conac et François Luchaire, *Droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, 1989, 335 p. — Maurice Duverger, *La Cohabitation des Français*, PUF, 1987, 250 p.

Enfin pour ce qui est des autres nominations, le président, s'il n'a pas de compétence directe, peut utiliser le fait que sa signature est nécessaire pour négocier : proclamer tel ou tel intouchable (pour un temps...), exiger un reclassement (Loïk Le Floch-Prigent pour les entreprises nationalisées, Jacques Fournet pour la préfectorale) ou laisser faire, surtout lorsqu'il sent que ses réticences deviennent excessives par rapport aux préoccupations de l'opinion. Il peut enfin obtenir un partage, inégal, pour les nominations dans les grands corps (un poste de temps à autre réservé à l'Élysée) ou d'autres de moindre importance (par exemple la nomination des membres de section du Conseil économique et social, voir le décret du 23 septembre 1993 au *J.O.* du 28).

24 *La faculté d'empêcher* vient-elle suppléer à cet affaiblissement de la capacité à décider ? Mais empêcher quoi et comment ?

En 1988, le président avait affirmé ses prérogatives en matière de politique étrangère et de défense, que l'on peut effectivement tirer de la Constitution et de ses textes périphériques (le décret du 14 janvier 1964 sur la force de dissuasion), et de protection des libertés, thème sur lequel il était difficile de s'opposer à lui¹. En 1993, la liste s'augmente de la construction européenne, devenue la grande affaire du second septennat. Plus précisément, il nous semble que, dans sa brève allocution du 29 mars 1993, au lendemain du second tour, le chef de l'État marque ses domaines de compétence, la politique étrangère et la défense, et ses domaines de vigilance, la construction européenne et la cohésion sociale.

Sur les premiers, qui reposent le problème de la complémentarité ou de la concurrence des articles 5 et 15 d'une part et 20 et 21 d'autre part, la cause est vite plaidée : personne ne discutant véritablement le rôle du président en ces matières, il faudra que le gouvernement compose avec lui pour que, selon la formule pompeuse, « la France parle d'une seule voix ». Sous la première cohabitation, l'affaire fut, après quelques tentatives maladroites de Jacques Chirac, ainsi réglée. La question de la construction européenne est plus délicate, encore que l'on puisse soutenir qu'il s'agit toujours de politique étrangère : là aussi la communauté de vues s'impose, elle se traduit par exemple par la pratique de délégations bicéphales (mais une tête dépasse l'autre) dans les sommets. On peut toutefois penser qu'il y a là matière à de vraies difficultés, surtout le jour où le président pourra tenter d'exploiter les contradic-

1. Voir Claude-Albert Colliard, article précité.

tions internes de la majorité sur le sujet. Enfin le terme très vague de « cohésion sociale », difficilement attaquable dans son principe, permet de s'attribuer un droit de regard sur l'économique et le social et de marquer les distances, par exemple sur le grand dossier des privatisations.

Et cela amène aux moyens utilisables pour empêcher qui, sur le plan juridique, ont été principalement mis en évidence par le refus de signer les ordonnances. La controverse juridique est connue¹, mais il nous semble que l'élément déterminant est dans la nature de l'ordonnance, et il n'est pas neutre que l'on ait repris ce terme monarchique à la place de celui de décret-loi, acte de l'exécutif dans le domaine du législatif : il serait étrange que dans les matières protégées par l'article 38 il puisse y avoir une décision qui ne soit pas sanctionnée par un représentant direct du peuple. En ce sens, la signature du président n'est pas la formalité notariale qu'est la promulgation de la loi votée par les représentants mais la manifestation de la légitimité qui donne à un acte sa force juridique. Pour garder sa valeur, elle peut être refusée.

25

Au demeurant il s'agit moins d'une faculté d'empêcher que d'une faculté de « ne pas aider » car le gouvernement pourra toujours faire voter quelques semaines plus tard la loi nécessaire, on l'a vu en 1988. Il en va de même pour la faculté de ne pas inscrire un texte à l'ordre du jour d'une session extraordinaire, la polémique ayant été lancée par M. Giscard d'Estaing en juillet 1993². Étrange raisonnement que celui qui accepte un droit de ne pas convoquer (ce qui est très discutable) mais refuse un droit de se prononcer sur le contenu ; autrement dit qui peut le plus ne pourrait pas le moins ! Mais là encore le refus d'inscription aboutit à ne pas aider, à retarder, sans plus.

Finalement, la seule vraie capacité d'empêcher, sur le plan institutionnel, on l'a rencontrée jusqu'à présent seulement en matière de révision constitutionnelle : en tirant le texte dans son sens, en faisant valoir au Premier ministre qu'il était des propositions inacceptables, le président a rétabli à son profit une situation à tout le moins de codécision, on veut parler ici de la question du droit d'asile³.

Voilà pour ce qui est des armes constitutionnelles, elles ne sont pas terrifiantes et M. Giscard d'Estaing ne se trompait pas lorsqu'il affirmait à Verdun-sur-le-Doubs le 27 janvier 1978 qu'en cas de succès de la

1. Voir Daniel Gaxie, « Jeux croisés. Droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in CURAPP, *Les Usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 209-229.

2. « Un glissement constitutionnel », *Le Monde*, 8 juillet 1993.

3. Voir l'article de Thierry Bréhier, *Le Monde*, 7 octobre 1993.

gauche il ne pourrait empêcher l'application de son programme. Mais l'essentiel n'est-il pas ailleurs, dans les armes politiques que peut conserver ou retrouver le président ?

Rien que la politique

A priori, au lendemain d'élections législatives perdues, et pour l'opinion perdue par lui, le chef de l'État dispose de faibles ressources politiques d'où l'obligation de se réfugier sur le pré carré, carré et étroit, de l'institutionnel. Mais ce qui est vrai en mars peut l'être moins en juillet, moins encore en septembre et ainsi de suite, cela dépendra beaucoup de la cote présidentielle mesurée par des sondages permanents. Et encore faut-il que ses partenaires soient convaincus de cette faiblesse, car, comme le note F. G. Bailey, « ce qui compte ce ne sont pas les ressources dont un homme dispose réellement mais ce que les gens influents croient sur ce point¹ ». On ne peut s'empêcher de penser à ce propos à l'inquiétude qu'inspirait à l'entourage de Jacques Chirac en 1986 la réputation d'extrême habileté de François Mitterrand. Réelles ou pas, les ressources dont dispose le président existent tant dans le présent que peut-être surtout dans le futur, par là s'expliquant la différence déjà perceptible des deux expériences.

Les ressources du présent sont au départ faibles, il n'est bien sûr plus question de faire appliquer un programme présidentiel qui a lui aussi été désavoué, mais destinées à grandir au fur et à mesure que le président, en accompagnant les insatisfactions nées de l'action gouvernementale, en inspirant discrètement les combats de l'opposition, arrivera à retrouver une réelle légitimité populaire.

Pour ce qui est des sujets de mécontentement ils ne seront pas longs à apparaître et le président pourra, par le verbe ou quelque geste symbolique, montrer sa préoccupation et sa sollicitude ; encore faut-il que l'opinion s'y reconnaisse et ce qui est facile avec les révoltes lycéennes l'est moins avec le droit d'asile. Mais, point après point, il pourra ainsi augmenter sa prise de distance d'avec l'action gouvernementale, en faisant connaître des « réserves », ainsi, en 1993, les premières dès le Conseil des ministres du 14 avril sur la politique sécuritaire ; ce qui veut dire aussi qu'au Conseil des ministres il n'a pu qu'enregistrer la volonté du gouvernement.

1. F. G. Bailey, *Les Règles du jeu politique*, trad. française, PUF, 1971, 254 p. (citation p. 126).

Faut-il pour autant voir en lui le chef de l'opposition, comme on l'a fait parfois, de façon rapide, paradoxale et polémique. Non, car ce n'est évidemment pas à lui de porter les coups et les attaques les plus rudes. Mais il est vrai qu'il a la capacité de mettre l'accent sur ce qui ne va pas, de créer les débats sur les problèmes qu'il veut voir débattre (ainsi par le refus des ordonnances), bref d'exercer la fameuse fonction tribunitienne. Sur le plan partisan il pourra tenter d'accroître les tensions internes de la nouvelle majorité, tant sur les sujets de fond qu'aussi sur les hommes, en expliquant successivement à l'un et à l'autre combien il le voit plus lourd d'avenir que son voisin...

Enfin, il ne faut pas négliger la relation avec son propre parti, autrefois majoritaire et qui, malgré sa défaite, a pu rester le pôle le plus important de l'opposition. De ce point de vue, si le contrôle a pu être conservé en 1988 il est perdu, ou en tout cas distendu, lorsque Michel Rocard prend la direction du PS en avril 1993 et, ce faisant, prive partiellement le président d'une de ses ressources.

27

Toute cette activité, qui relève plus de l'escarmouche quotidienne que du combat frontal, n'a au fond qu'un objectif : en retrouvant le soutien de l'opinion effacer la délégitimation de la bataille perdue pour gagner les suivantes.

Les ressources du futur, ce sont ces batailles à venir et, pour retrouver la situation de concordance des majorités, il n'est que deux moyens : la dissolution et la prochaine élection présidentielle.

La dissolution, et voilà qui réduit encore la liste des pouvoirs propres, est une arme très difficile à utiliser, pour des raisons de calendrier principalement : jusqu'à présent les cohabitations sont intervenues au lendemain de cinq années de concordance, donc deux ans avant le renouvellement du mandat présidentiel. Il faudrait beaucoup de maladresse à la nouvelle majorité et à son gouvernement pour reperdre dès la première année la confiance de l'opinion et, si l'on est déjà dans la seconde, autant attendre l'élection présidentielle et dissoudre dans la foulée. De fait, l'hypothèse a été vite écartée en 1986 et ne semble pas présente en 1993. La seule situation qui permettrait de dissoudre serait la crise ouverte au sein de la majorité mais, malgré le GATT et l'Europe, il est peu probable qu'elle se laisse aller à une conduite aussi suicidaire. Notons cependant que la dissolution pourrait être une arme réelle si la cohabitation intervenait plus tôt dans le septennat, du fait d'une non-dissolution consécutive à l'élection présidentielle ou d'une dissolution manquée au lendemain de celle-ci.

Reste alors l'autre bataille, l'élection présidentielle, éventuellement anticipée par une démission, mais, à moins d'une crise grave et porteuse, les mêmes raisons de calendrier rendent l'hypothèse peu probable, ou à son échéance normale. Tout a été dit, déjà, sur la différence de situation entre le président candidat à son renouvellement qui, même si sincèrement ou tactiquement il attend pour se dévoiler, fera « comme si » et le président non candidat dont les objectifs ne peuvent être que différents.

C'est d'ailleurs la principale inconnue de la seconde cohabitation : quels sont les objectifs du président ? On nous pardonnera d'éluder les conjectures mais gageons qu'il ne s'agit pas uniquement pour lui d'être le premier chef de l'État à terminer deux mandats, en consentant pour ce faire à une pratique purement notariale de son rôle institutionnel. 28 Cela étant il lui faut compter avec ce handicap supplémentaire de ne plus être perçu par l'opinion comme porteur direct de l'un des avenir possibles ; peut-il le compenser par l'adoubement d'un dauphin ? Rien pour le moment n'indique un pas en ce sens.

On le voit donc, beaucoup de ressources dans la première situation, peu dans la seconde et moins encore en 1993 qu'en 1986. Et pourtant, comme on le disait en commençant, toujours la même Constitution. Faut-il alors s'arrêter à la théorie des deux lectures, insister sur la permanence, le pouvoir présidentiel épuré pour garder l'essentiel, souligner la flexibilité, le caractère existentiel, l'ambivalence... les qualifications abondent.

Il nous semble qu'il faut plutôt essayer une autre métaphore et considérer la Constitution comme le tableau de bord d'une machine complexe, on dirait aujourd'hui une usine à gaz. Selon l'énergie qu'il peut y mettre, c'est-à-dire selon les ressources politiques dont il dispose, le président peut user de tout ou partie des commandes et peut-être, dans l'avenir, dépassera-t-on l'opposition tranchée qui existe aujourd'hui entre deux situations pour aboutir à tout un continuum, depuis la conformité totale jusqu'à la contrariété absolue.

Pour l'heure, à la question « que peut le président ? » on ne peut répondre que par une lapalissade : tout dépend des ressources politiques dont il dispose. Est-il assuré d'un Premier ministre complice et d'une majorité solide, son autorité ne trouve d'autres limites que celles qu'il veut bien lui fixer ; mais rencontre-t-il une majorité contraire et un

Premier ministre opposé et voilà ses prérogatives réduites à peu de chose et, politique extérieure mise à part, ses pouvoirs bien limités. Si ce n'est le pouvoir d'attendre, ce qui, à tout prendre, n'est pas négligeable.

R É S U M É

La capacité d'agir du président de la République est évidemment totalement différente selon qu'il dispose d'une majorité parlementaire conforme à ses vues ou rencontre une majorité contraire. Dans le premier cas, de larges ressources politiques lui permettent d'exercer à plein ses pouvoirs mais aussi d'en saisir d'autres et de déterminer toute la vie politique. Dans le second cas, même ses pouvoirs propres sont, en dehors de la politique étrangère, difficiles à utiliser, tant du moins que ses ressources politiques, dans le présent ou le futur, ne sont pas reconstituées.

CE QUE FAIT MATIGNON

TOUT. Et ce qui ne se fait pas à Matignon, au minimum, y passe. 31
Non pas que le Premier ministre, nous y reviendrons, ait toujours le pouvoir de décider, mais il a celui d'agir, et les moyens de faire agir, ou d'empêcher d'agir.

Pouvoir constitutionnel d'abord. S'il faut attendre le huitième article de la Constitution pour le voir apparaître, s'il n'est mentionné que dans treize articles du texte tandis que le président l'est dans vingt-huit (hors titre XIII sur la Communauté), il reste que le Premier ministre, à l'image de Dieu dans le monde selon Kierkegaard, est présent partout incognito dans la Constitution. Présent par le contreseing, chaque fois qu'est mentionnée une attribution présidentielle autre que les huit qui figurent à l'article 19. Présent malgré tout, même parmi celles-ci, par la consultation ou la proposition pour trois d'entre elles (articles 11, 12 et 16), présent à égalité avec le président dans deux cas (articles 54 et 61), et premier présent, fût-ce passivement, dans le premier alinéa de l'article 8. Mais il est implicitement présent encore dans les vingt-trois autres articles qui, sans le mentionner expressément, font allusion au gouvernement qu'il dirige.

Pouvoir politique ensuite. L'onction qui le conduit à Matignon, quelles qu'en soient les causes ou circonstances, suffit à l'investir comme chef de la majorité, c'est-à-dire de la coalition des partis qui la composent, et suzerain destiné des parlementaires qui la forment. Ce chef peut avoir ou non l'autorité, le relief, l'ascendant, le respect. Il peut avoir ou non la force et l'estime. Quand même tout cela lui ferait défaut, le titre lui resterait, que personne ne conteste à la fonction, quitte, si véritablement la carence est trop visible ou trop grave, à se voir retirer prématurément et simultanément Matignon et la direction de la majorité.

Parce que ses pouvoirs juridiques sont substantiels, parce que son poids politique inné (il l'a dès sa naissance comme Premier ministre, même s'il n'en disposait pas avant et doit le perdre ensuite) est réel, il se trouve placé au point de rencontre géométrique de toutes les forces qui se manifestent dans la République, justifiant ainsi qu'Olivier Duhamel, amendant Michel Debré, ait situé à Matignon, plutôt qu'à l'Élysée, la « clé de voûte des institutions ». Ce que l'image perd ainsi en force symbolique, elle le regagne largement en vérité physique et constitutionnelle.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il n'y a pas lieu de distinguer ici les périodes de concordance ou de divergence des majorités présidentielle et parlementaire. L'élément variable entre situation ordinaire et cohabitation, entre Pierre Bérégovoy et Édouard Balladur, n'est pas dans ce que *fait* Matignon. Matignon *fait* toujours les mêmes choses. Seuls varieront substantiellement les degrés de liberté et d'initiative du Premier ministre face au chef de l'État, lesquels n'entrent pas dans le cadre de cette brève étude.

Tenter, donc, de répertorier, dans leur foisonnement même, les tâches qui incombent à Matignon conduit à les regrouper autour de trois composantes majeures. Parce que le gouvernement qu'il dirige, et l'administration dont il est le chef, représentent, chacun à son échelle, des collectivités importantes, la mission première de Matignon est de coordonner. Parce que ces collectifs ne sont, pas plus qu'aucun autre, portés à l'harmonie spontanée, et qu'existent donc des désaccords qu'il faut vider, il revient à Matignon de trancher. Parce qu'une fois les décisions prises il faut les faire connaître, parce que, plus généralement, le Premier ministre est par fonction le plus en vue des responsables gouvernementaux, celui qui définit ou assume la ou les politiques suivies, il lui faut encore incarner.

COORDONNER

D'un peu plus de vingt-cinq à un peu moins de cinquante, l'effectif des membres du gouvernement s'est révélé variable. Toutefois, cette constance est de peu d'effets sur l'exigence de rationalisation minimale qu'exige le travail, en principe commun, d'un nombre toujours relativement élevé de départements ministériels. Aussi n'est-il guère surprenant de constater que les lieux, ou les techniques, de cette coordination n'ont pas varié en fonction du nombre des ministres concernés, lors même que celui-ci a pu passer du simple au double.

De ces lieux ou de ces techniques doit d'abord être paradoxalement écarté le Conseil des ministres, dont on attendrait pourtant qu'il ait une vocation majeure. Des nombreux témoignages qui ont transgressé son huis clos et le secret de ses réunions, il ressort avec une étonnante constance que la pratique a transformé en abus de langage le terme de délibération que la Constitution utilise à propos du Conseil des ministres. Les exposés y sont hebdomadaires, les véritables discussions y sont exceptionnelles, même si d'une part ceux qui siègent autour de la table sont occasionnellement admis à y dire un mot, même si, d'autre part, la chronique a conservé la trace de quelques discussions réelles. Le Conseil des ministres n'est donc pas le lieu où s'amorce le travail de coordination gouvernementale. Il est celui où il s'achève.

Il demeure, néanmoins, que cette rencontre hebdomadaire joue un rôle informel généralement souligné. Outre la circulation de messages écrits entre ministres, systématiquement tancés par les présidents et systématiquement récidivistes passé un délai de décence, le moment qui s'écoule entre l'arrivée à l'Élysée et le début effectif du Conseil permet aux membres du gouvernement des contacts profitables et rapides, allégés des formes procédurales et souvent efficaces.

33

Mais c'est cependant en un lieu – le Secrétariat général du gouvernement – et par une technique – les rencontres interministérielles – que Matignon assure normalement sa fonction de coordination.

Il n'est pas un arrêté interministériel, un décret et à plus forte raison un projet de loi, pas une mesure générale ou une nomination individuelle, qui ne relève de l'intervention du SGG. Outre la tutelle, plus ou moins directe, qu'il exerce sur l'ensemble des organismes rattachés à Matignon (v. liste en annexe, p. 43), le SGG intervient constamment, depuis le moment où l'idée commence à prendre forme et jusqu'à sa publication au *Journal officiel*. C'est donc aux fonctionnaires du Secrétariat général qu'il revient de veiller à ce que chaque département ministériel intéressé d'abord ait reçu toute l'information nécessaire, puis ait accompli, le cas échéant, toutes les formalités exigées. C'est lui encore qui se chargera de recueillir tous les contreséings nécessaires, en suivant traditionnellement, pour les obtenir, l'inverse de l'ordre hiérarchique, de sorte que les signatures les plus élevées ne soient sollicitées qu'une fois garanties celles des auteurs moins éminents.

C'est un appareillage léger, compte tenu de la multiplicité des tâches, et simple, au regard de leur variété, qui, parfaitement rodé, permet au SGG d'être, dans les locaux mêmes de Matignon, l'interlocuteur administratif constant de tous les ministères entre eux, mais aussi du

gouvernement avec la présidence, les assemblées, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, les *Journaux officiels*, et, d'une manière générale, tous les partenaires réguliers du pouvoir exécutif.

Sur tous les dossiers qu'il traite, le SGG est en relation avec celui ou ceux des membres du cabinet du Premier ministre qui a compétence en fonction du sujet ou du ministère concerné. Et c'est l'existence de ce binôme méthodique qui permet que les genres administratif et politique coexistent constamment sans se confondre jamais.

34 Entre les mains du SGG, toujours dans sa relation directe avec le Premier ministre et les membres de son cabinet, figure un instrument déterminant : le monopole du bleu. Ainsi exprimée, l'expression a de quoi surprendre. Elle fait référence à la couleur du papier sur lequel sont présentés et diffusés les relevés de décision. « Bleuir » est donc devenu une expression courante. Elle est celle de l'authentification. Rien n'existe, rien n'est définitif, qui n'ait été « bleui ». Même un accord formel et personnel entre des ministres et leur chef ne produira d'effets qu'une fois enregistré sous cette forme. C'est dire le pouvoir qui s'attache à ce monopole que Matignon détient seul, et dont le SGG est le lieu d'exercice.

Si le SGG offre ainsi au Premier ministre un cadre de coordination, les rencontres interministérielles lui proposent une technique.

C'est volontairement qu'est choisie ici la dénomination très vague de rencontres. En effet, la variété des formes que celles-ci peuvent revêtir n'a pas d'autres limites que celles de l'imagination ou de la convivialité du chef du gouvernement. Rendez-vous, séminaires ou déjeuners peuvent également concourir aux mêmes finalités : faire partager par tous les membres intéressés du gouvernement des objectifs communs, dans des conditions aussi harmonieuses que possible.

Si l'on sait que l'actuel Premier ministre reçoit volontiers ses ministres, n'hésite pas à les convoquer le dimanche et ne répugne pas à le faire savoir, il est aussi partisan, comme beaucoup de ses prédécesseurs depuis que l'habitude en a été créée sous le septennat giscardien, de pratiquer des séminaires de réflexion gouvernementaux, destinés à élaborer des politiques générales ou particulières. Il semble en revanche que soit demeurée une originalité rocardienne l'idée d'organiser des déjeuners thématiques au cours desquels, hors la présence de leurs collaborateurs, les membres concernés du gouvernement pouvaient débattre d'une stratégie à élaborer ou d'une action à conduire dans un domaine donné.

Au-delà, donc, de cette diversité de formes, il existe en réalité trois types distincts de rencontres interministérielles organisées par et à Matignon : celles où se réunissent des membres du gouvernement hors la présence de leurs collaborateurs, celles où se retrouvent des ministres accompagnés de collaborateurs, celles où se réunissent des collaborateurs hors la présence des ministres. Cette distinction en fonction des participants se double d'une autre distinction selon que la rencontre sera ou non formellement décisionnelle (même si toutes les décisions n'y sont pas définitivement prises). Dans le premier cas, le SGG assurera le secrétariat de la réunion, tandis que sa présence ne sera pas systématique dans le second cas.

En ce qui concerne les collaborateurs des ministres, il importe de souligner qu'il ne s'agit ni seulement ni nécessairement des membres des cabinets. Les fonctionnaires, tandis qu'ils ne vont que très exceptionnellement à l'Élysée, se rendent fréquemment à Matignon. Le Premier ministre est leur chef. L'hôtel qu'il occupe les accueille souvent. Ils y ont droit de cité et de parole et sont très normalement invités à user de l'un et de l'autre.

35

Un dernier élément reste à mentionner, d'une importance particulière. La coordination que Matignon prend désormais en charge n'est pas seulement interne à l'exécutif. Au moins depuis 1986, c'est également autour du Premier ministre que, sous des formes variables et malgré une éclipse relative avec Édith Cresson, se réunissent sur un rythme hebdomadaire les principaux responsables politiques du gouvernement, des groupes parlementaires et des partis qui composent la majorité. Petit déjeuner « des éléphants » avec Michel Rocard, coordination de la majorité avec Édouard Balladur, l'heure et la dénomination peuvent changer, l'objectif demeure le même : essayer d'assurer l'homogénéité maximale entre les propos des uns et des autres, de prévenir les difficultés ou d'éteindre les incendies naissants. Rude tâche, généralement insuffisante à éviter les dégâts mais propre à les minimiser.

Comme on le voit, les procédures usuelles de la coordination ne sont guère marquées par un formalisme excessif. C'est un principe d'efficacité qui seul les domine. C'est en fonction du but à atteindre, de sa difficulté présumée, qu'est préférée une forme à une autre, et non en application d'un code intangible et rigoureux. Seuls comptent les objectifs – faire circuler l'information, faire partager les motivations, faire exécuter les options – que la liberté relative des moyens a vocation à servir au mieux.

Naturellement la coordination n'épuise pas l'action. Elle permet soit d'accomplir ce qui ne présente plus de problème, soit au contraire d'identifier et circonscrire toute difficulté qui subsiste. Dans ce dernier cas, il faut que Matignon décide.

DÉCIDER

Dans le méta-langage gouvernemental, cela s'appelle arbitrer. Même si le verbe est passé dans le langage usuel, on n'en dénoncera jamais trop l'inadéquation. Le Premier ministre, lorsqu'il a un différend à trancher entre ses ministres, n'est nullement, en effet, la personnalité neutre, extérieure, qui, au nom de règles préétablies, dicterait la solution. Quelque
36 décisions qui conduisent le chef du gouvernement à arrêter une option dont il sera solidairement comptable avec l'ensemble du gouvernement.

Cela dit, on retrouve ici la trace du lieu et de la technique évoqués en matière de coordination. C'est au cours des rencontres interministérielles, quels que soient leurs participants, que surgissent, entre les départements ministériels, des désaccords plus ou moins graves, lesquels ne peuvent être finalement tranchés que par Matignon. La forme la plus courante est celle du compte rendu, établi par le SGG, visé par le membre compétent du cabinet du Premier ministre, qui distinguera s'il y a lieu, d'une part, le relevé des décisions prises et, d'autre part, ceux des points sur lesquels l'accord n'a pas été possible, et qui supposent que décision définitive soit prise. Selon la nature du litige ou l'éminence de ceux qui le provoquent, la réalité de la décision incombera au(x) membre(s) compétent(s) du cabinet de Matignon, au directeur du cabinet, voire au Premier ministre lui-même. Mais dans tous les cas c'est ce dernier qui assume ces choix, même faits en son nom sur délégation implicite ou spéciale.

Il est clair que le besoin de décisions variera en fonction d'un ensemble de paramètres, parmi lesquels figurent, à peu près à égalité d'influence, la difficulté intrinsèque d'un sujet, la qualité des relations que les membres du gouvernement entretiennent entre eux, la récurrence de certains conflits traditionnels, par exemple entre ministères de l'Intérieur et de la Justice, entre ministères de l'Équipement et de l'Environnement, ou entre tous les ministères et celui du Budget.

A ce stade, l'ampleur des effectifs produit des effets inattendus que l'on pourrait résumer dans une formule paradoxale : plus on dilue, plus on concentre. Plus le pouvoir gouvernemental est partagé entre un

grand nombre de ministres, moins chacun d'eux peut agir sans l'accord d'au moins un autre et souvent davantage, plus fréquent est donc l'appel à Matignon où, par ce mécanisme, se prend un nombre accru de décisions, ce qui concentre le pouvoir entre les mains du chef du gouvernement et de son cabinet. Ce phénomène est purement mécanique. Au contraire, en présence d'un nombre réduit de ministres, chacun d'eux a plus de chances soit d'être autosuffisant, soit de négocier de puissance à puissance avec tel ou tel de ses collègues, ne laissant au Premier ministre que l'ascendant personnel qui peut être le sien pour éviter que les grands responsables concluent, entre eux et sans lui, des pactes ou des accords momentanés, comme en faisaient les seigneurs de la guerre sous le regard impuissant d'un empereur nominal.

Parmi les compétences les plus essentielles du Premier ministre, il en est une qui mérite une mention particulière, celle qu'il exerce, généralement dans la seconde quinzaine de juillet, au moment des « lettres-plafond ». Celles-ci, dans les limites générales indiquées par les « lettres de cadrage » du mois de février, indiquent précisément à chaque membre du gouvernement le contenu du futur projet de loi de finances en ce qui le concerne. Il peut arriver qu'un ministre soit parvenu à un accord avec son collègue du Budget. C'est l'exception. La norme est celle qui conduit le Premier ministre à trancher les désaccords. Il entend ses collègues, écoute leurs arguments, mais finalement décide seul. C'est à Matignon que sont rédigées les « lettres-plafond », de Matignon qu'elles sont expédiées et, hormis sur quelques rares dossiers qui lui tiennent spécialement à cœur et qui sont d'ailleurs connus à l'avance, le président de la République s'abstient généralement d'ouvrir aux ministres un droit d'appel. Les décisions de Matignon sur le budget, intrinsèquement essentielles, sont donc en plus à peu près sans recours. C'est assez en dire l'importance.

Ainsi, qu'il soit annuel, dans le cas du budget, ou quotidien dans tous les autres cas, c'est ce pouvoir de règlement des différends qui donne au chef du gouvernement, plus sûrement qu'aucune de ses attributions constitutionnelles, le levier de son intervention. Parce qu'il ne peut décider qu'informé, l'information lui vient naturellement. Parce qu'il ne peut décider qu'éclairé, les arguments opposés sont tous portés à sa connaissance. Parce qu'informées et éclairées, ses décisions diminuent raisonnablement – sans jamais le faire disparaître – le risque d'aberration.

Bien plus, c'est aussi ce pouvoir de décision qui lui restitue un rôle plus réel qu'on ne dit dans les domaines à l'écart desquels il est habi-

tuellement tenu. Ce qu'on a coutume d'appeler depuis Jacques Chaban-Delmas le domaine réservé se caractérise non par le fait que le président décide seul, mais davantage par le fait qu'il décide sans le Premier ministre, dans une relation directe avec le responsable gouvernemental, ministre des Affaires étrangères ou de la Défense en particulier. Ainsi peut-on rester confondu devant ce constat qui fait que seuls l'Élysée et le Quai d'Orsay soient destinataires des dépêches diplomatiques. Le Premier ministre est assez digne pour contresigner la nomination d'un ambassadeur, mais pas assez pour avoir ensuite un accès direct aux télégrammes que celui-ci expédiera, contraignant ainsi le conseiller diplomatique de Matignon à courir après les informations dont le chef du gouvernement peut avoir besoin.

38 Pourtant, même dans ces domaines, ce sont les besoins de la coordination et de la décision qui restituent au chef du gouvernement son rôle. Au minimum, pour que l'intendance suive, il faut un intendant et il est celui-là. Qu'il s'agisse des programmes de défense, de négociations internationales ou européennes, ou d'un conflit armé comme la guerre du Golfe, le Premier ministre, même s'il n'est pas toujours associé à la prise des décisions, l'est à leur exécution, ne serait-ce que pour les motifs budgétaires qui lui réservent soit d'imposer au ministre compétent les sacrifices nécessaires, soit d'imposer aux autres ministres les conséquences des sacrifices déjà acceptés par celui du Budget.

Au-delà, et dans ce qu'on pourrait appeler le tout-venant des affaires gouvernementales, Matignon est la référence continue, que ce soit pour gérer les relations avec le Parlement puisque la Constitution lui donne ici un rôle privilégié, pour arrêter la position gouvernementale sur telle initiative parlementaire qui trouve les ministres hésitants ou les groupes majoritaires offensifs et, d'une manière générale, entretenir des relations aussi étroites et compréhensives que possible avec les députés et sénateurs de la majorité.

A cela s'ajoute encore le besoin d'une veille permanente. Outre ce que le gouvernement, en principe, maîtrise, existe en effet la part considérable de l'inopiné. Et parce que l'actualité ne témoigne d'aucun respect pour les heures ouvrables ou les jours fériés, Matignon doit toujours rester sur le qui-vive. La consultation des cahiers dans lesquels les membres du cabinet de permanence à Matignon, à tour de rôle 24 heures sur 24 et 365 jours par an, inscrivent les sujets sur lesquels ils ont eu à réagir ou à agir permettrait un inventaire auprès duquel celui dressé par Prévert semblerait très homogène. Or l'attitude initiale face à un événement imprévu colore durablement sa gestion et sa perception

ultérieures. Être informé, prendre la bonne décision, ou savoir qui doit la prendre, sont des exigences essentielles du fonctionnement de Matignon. Cela ne signifie nullement que tout doive s'y décider, mais à tout le moins que le choix du décideur soit fait en toute connaissance de cause. Et, par exemple, si l'on peut sans doute gloser sur sa nature et son niveau, il est probable que c'est un dysfonctionnement de Matignon – attesté par la tardiveté avec laquelle le Premier ministre a été informé – qui a donné naissance à ce qui est devenu, le 29 janvier 1992, « l'affaire Habache ».

Que ce soit politiquement ou juridiquement, posément ou dans l'urgence, par volonté ou par nécessité, choix ou contrainte, Matignon fonctionne donc comme une véritable machine à décider, qui doit être conçue et organisée de manière telle qu'elle puisse agir spontanément ou réagir à toute sollicitation dans les délais qui conviennent, au niveau qui convient.

39

Ce n'est qu'assuré de tels arrières que le Premier ministre peut espérer compléter sa mission dans de bonnes conditions en personnifiant une ligne politique.

INCARNER

Que tout gouvernement porte le nom de celui qui le dirige, suffit à rendre compte de l'assimilation entre celui-ci et la politique qu'il est présumé conduire. Même si des directives présidentielles, impératives ou indicatives, générales ou ponctuelles, guident son action, il lui faut l'incarner et, plus rarement qu'on ne croit, défendre ce qu'il n'a pas décidé ou, c'est le plus fréquent, décider ce qu'il aura à défendre.

De ce fait, que le titulaire de la fonction ait ou non un goût ou une prédisposition pour cela, le Premier ministre est tenu d'entretenir une relation particulière avec les Français, ou au moins avec l'image déformée de ceux-ci qu'on appelle l'opinion. Aussi est-ce de nouveau à Matignon que reviennent plus ou moins les tâches liées à cette activité, qu'il s'agisse d'écouter, de diffuser ou d'exprimer.

Il existe une hiérarchie explicite des audiences, dont le sommet est dans le bureau du Premier ministre. Certes, un rendez-vous présidentiel est ce qu'il y a de plus flatteur. Mais d'une part cela reste très exceptionnel, chaque secteur de l'opinion ne pouvant espérer autant que les cheminots en grève de 1987 ou les lycéens en mouvement de 1991, d'autre part ce qui est un peu moins lustré est souvent plus opérationnel. D'où la pression constante exercée sur l'agenda du Premier ministre

par tous ceux qui espèrent trouver auprès de lui l'écoute jugée légitime. Ce mouvement est d'autant plus fort qu'il est encouragé par les ministres de tutelle eux-mêmes qui, loin d'y voir un dessaisissement, en escomptent un renfort, notamment contre la parcimonie reprochée à leur collègue du Budget. C'est ainsi que, pour les visiteurs du Premier ministre, les déclarations enregistrées, à leur sortie, sur le perron de Matignon, sont devenues un rite qui, quel que soit leur contenu, atteste physiquement le lieu où réside le pouvoir.

40 Mais si éclairantes que ces audiences puissent être, elles ne sauraient suffire à garantir ni l'écoute nécessaire, ni les relais indispensables. Aussi est-ce sous l'autorité du Premier ministre que travaille le Service d'information et de diffusion (SID). Celui-ci édite un certain nombre de publications. Les unes servent prioritairement à l'information des ministres et de leurs collaborateurs (revues de presse internationale, nationale et régionale, écrite et audiovisuelle), d'autres s'adressent tout autant à la presse elle-même (« tendances de l'opinion », « agenda trimestriel », etc.), une troisième catégorie, enfin, a une diffusion beaucoup plus large, destinée à de nombreux élus nationaux et locaux ainsi qu'à des responsables associatifs ou syndicaux (essentiellement « la lettre de Matignon » et ses suppléments occasionnels que dicte les besoins de la communication gouvernementale).

C'est également le SID qui, habituellement, organise les campagnes d'action ou, éventuellement, commande les sondages souhaités. Dans le premier cas, il procède généralement par des appels d'offre et suit une procédure proche de celle de n'importe quel opérateur privé. En ce qui concerne les sondages, par-delà les phantasmes qui font imaginer un flux constant d'enquêtes aussi confidentielles que sophistiquées, le SID est généralement assez avisé pour utiliser au mieux, et gratuitement, les études très nombreuses publiées par la presse, plutôt que de dépenser du bon argent pour les refaire à son usage exclusif. Aussi n'est-ce, éventuellement, que pour poser des questions très précises, sur un sujet de préoccupation particulier pour le gouvernement, que le SID entamera les crédits dont il dispose.

A l'hôtel de Matignon même, c'est le service de presse du Premier ministre qui, de son côté, doit alimenter les journalistes en informations ou en analyses. Que deux ministres tiennent des propos peu ou prou divergents, et c'est à lui qu'il sera demandé d'intervenir en juge de paix, de puiser dans les ressources de la dialectique pour montrer qu'il n'y avait nulle contradiction ou, en cas d'échec, de faire savoir lequel des deux ministres était le plus proche de la vérité, c'est-à-dire du chef du

gouvernement. C'est ce service encore qui détient le sésame grâce auquel les journalistes sont conviés au bureau ou à la table du Premier ministre. Quelques grandes signatures ou vieilles connaissances ont un accès plus direct, mais elles sont peu nombreuses. Toutefois, et singulièrement depuis la première cohabitation, le cabinet du Premier ministre a vu d'autres de ses membres entretenir des liens avec la presse, voire dissiper un peu l'ombre dont ils étaient auparavant entourés.

Mais quel que soit le mode de fonctionnement choisi, il ne s'agit là que de moyens tournés vers une préoccupation exclusive : faire du Premier ministre l'incarnation d'une politique et de cette politique l'incarnation du souhait ou du besoin des Français.

Dans cette perspective, l'investissement personnel du chef du gouvernement, et le succès, ont été très variables. Chacun est plus ou moins bien parvenu à incarner une politique et à la faire juger bonne. Mais il est une constante qui ne s'est pratiquement jamais démentie : l'inexistence du gouvernement en termes d'opinion. A côté du Premier ministre, d'autres membres du gouvernement peuvent attacher leur nom à une politique, se forger une image – complémentaire ou concurrentielle – et bâtir une notoriété durable. Mais la perception d'une véritable équipe gouvernementale semble n'avoir jamais réellement pénétré les profondeurs de l'opinion. Si le titulaire de l'hôtel de Matignon est apprécié, on s'en satisfait, sans pour autant pouvoir assurer que cette popularité emportera une traduction électorale. Dans le cas contraire, aucun gouvernement ne sera sauvé, de la défaveur qui affecte son chef, par une image collective convaincante.

41

C'est la raison principale pour laquelle tout Premier ministre, lors même qu'il n'y serait pas spontanément porté, est conduit à personifier à peu près à lui seul l'ensemble de la politique gouvernementale. De là aussi la tentation permanente, puisque c'est dans l'intérêt collectif, de monopoliser les annonces favorables et d'abandonner les autres à ses collègues, ou encore à la douleur du porte-parole qui devra s'en arranger au mieux.

Bien entendu, le cercle se referme ici, dans la mesure où le succès que le Premier ministre rencontrera, dans cette identification d'une bonne politique à sa personne, renforcera son poids personnel à l'égard de tous ses interlocuteurs, facilitera ses tâches de coordination et de décision. Tandis que l'échec sur ce plan compromettra gravement sa mission sur tous les autres.

Décidément, Matignon fait tout, tout se tient, tout s'y tient. Cette analyse confirme, s'il en était vraiment besoin, ce qui fait à la fois l'inconfort et la passion du lieu et de la fonction. Subordonné le plus souvent, surexposé toujours, le Premier ministre a l'obligation de tout suivre ou mieux, si possible, de tout précéder. Tous les services utiles, toutes les compétences sont mis à sa disposition pour cela. Et si, au milieu des contraintes de tous ordres, on pense que le pouvoir existe, alors, indubitablement, Matignon en est bien le siège.

R É S U M É

Si le Premier ministre n'a pas toujours le pouvoir de décider, il a celui d'agir, les moyens de faire agir ou d'empêcher d'agir. Pouvoir constitutionnel, pouvoir politique, pouvoir juridique aussi conduisent le Premier ministre à personifier l'ensemble de la politique gouvernementale. Matignon, même en dehors de la cohabitation, fait toujours à peu près tout.

LISTE DES ORGANISMES INTERMINISTÉRIELS
RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE *

Direction de la documentation française
 Service d'information et de diffusion
 Direction des journaux officiels
 Centre national d'informatique juridique
 Observatoire juridique des technologies de l'information
 Comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans
 l'administration
 Commission de coordination de l'informatique juridique
 Secrétariat général de la défense nationale
 + délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information
 + institut des hautes études de défense nationale
 Comité interministériel de la sécurité nucléaire
 Comité interministériel Eurêka
 Service juridique et technique de l'information
 Institut national de la communication audiovisuelle
 Comité interministériel pour les questions de coopération économique
 européenne
 Comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie
 Délégation interministérielle aux professions libérales
 Haut conseil à l'intégration (+ comité interministériel à l'intégration)
 Mission interministérielle de coordination des grandes opérations
 d'architecture et d'urbanisme
 Délégation aux fonctionnaires internationaux
 Comité de coordination des télécommunications
 Comité interministériel de l'espace aérien
 Comité interministériel de la sécurité routière
 Délégation interministérielle à la coopération régionale Caraïbes-Guyane
 Délégation générale à la langue française (+ Conseil supérieur de la langue
 française)
 Conseil national des langues et cultures régionales
 Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes
 Commission nationale consultative des droits de l'homme
 Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics
 Commission d'accès aux actes administratifs
 Commission de coordination de la documentation administrative

43

* Il s'agit là de la liste dressée par le *Bottin administratif* (1992).

Commission pour la simplification des formalités
Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
Commission supérieure de codification
Centre national de la vie associative
Conseil supérieur de la coopération
Conseil supérieur du cheval
Comité chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de
la V^e République
Mission des archives nationales auprès des services du Premier ministre
Commissariat à l'énergie atomique
Commissariat général au plan
Centre d'études prospectives et d'informations internationales
Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la
44 planification
Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
Centre d'étude des revenus et des coûts
Conseil scientifique de l'évaluation
Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion
Conseil national de l'information géographique

LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE ?

Sous la IV^e République, la majorité parlementaire correspondait à un agrégat sans consistance, elle ne désignait pas une structure mais l'addition des députés qui avaient voté l'investiture du chef du gouvernement. Les contours de cet ensemble flou se déplaçaient au gré de la conjoncture et des enjeux ; on rejoignait la majorité et on la quittait d'autant plus facilement que les transgressions étaient sans conséquence, sinon sur la stabilité des ministères. Cette figure incertaine persista sous la I^{re} législature de la V^e République, durant laquelle la droite approuvait la politique économique et sociale que combattait la gauche, tandis que celle-ci soutenait la politique algérienne qui répugnait de plus en plus à la droite ; le gouvernement ne pouvait compter que sur le groupe gaulliste qui détenait ce que l'on appellera trente ans plus tard la « majorité relative », mais la défection finale du MRP provoqua le vote de censure du 5 octobre 1962 et la dissolution qui s'ensuivit. 45

De cet affrontement sortit un nouveau concept de majorité qui était presque sans rapport avec l'ancien, puisque la majorité se présente désormais comme une entité durable et cohérente¹. Si elle repose toujours sur une coalition, cette coalition est déterminée par le vote des électeurs, au lieu de l'être *a posteriori* par les négociations des états-majors ; elle a pour vocation explicite de soutenir fidèlement le gouvernement pendant la durée de la législature ; elle est enfin pourvue de frontières à la fois intangibles et infranchissables : on est dedans ou on est dehors (les centristes devaient l'apprendre à leurs dépens). A cet

1. Pour une analyse des diverses acceptions du terme de « majorité », on se reportera à l'étude très complète de Jean-Marie Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *Revue du droit public*, 1993, p. 949.

égard, la IX^e législature fait exception, puisqu'elle a ressuscité en 1988 le gouvernement sans majorité de 1958-1962, soutenu par le seul groupe socialiste et devant chercher les voix qui lui manquaient tantôt du côté des communistes et tantôt du côté des centristes ; mais cette formule évoque aussi la IV^e République, dans la mesure où elle exprimait le dernier stade d'une décomposition que masquaient seuls les artifices du parlementarisme rationalisé et qu'atteste la dégradation de l'image du Parlement ces dernières années.

LA MAJORITÉ GOUVERNÉE

46 La majorité ainsi définie « gouverne » incontestablement depuis 1962. Peut-on dire pour autant qu'elle gouverne à la manière de la majorité de la Chambre des communes, modèle du gouvernement parlementaire, avec laquelle elle présente d'évidentes analogies : n'est-elle, comme elle, déterminée par le vote des électeurs, et son mandat n'est-il pas également de soutenir le gouvernement ? Mais le paradigme britannique comporte un élément de plus. Chef de la majorité, le chef du gouvernement ne peut diriger celui-ci que pour autant que celle-là, qui l'a choisi, lui conserve sa confiance ; s'il advient que cette adhésion lui est retirée, il doit s'effacer, comme l'a montré M^{me} Thatcher en 1990. A l'évidence, la majorité de la V^e République s'écarte de cette référence, et doublement.

En premier lieu, la majorité parlementaire française est « asservie » au sens cybernétique du terme : elle est contrôlée de l'extérieur. Fonctionnellement, sa raison d'être est de soutenir le gouvernement ; or le gouvernement, selon la formule consacrée, ne « procède » pas du Parlement, mais du président de la République ; le Premier ministre n'est donc pas choisi par la majorité, il lui est imposé par la décision présidentielle, et s'il la dirige, c'est à ce titre. Ainsi ce n'est pas la majorité qui définit le gouvernement, c'est exactement l'inverse, comme cela s'est particulièrement manifesté en 1969 et en 1974, quand l'élection présidentielle est intervenue en cours de législature sans qu'une dissolution vienne remettre les pendules à l'heure : les partis qui avaient rallié la candidature de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing sont alors entrés dans la nouvelle configuration majoritaire, significativement qualifiée de « majorité présidentielle », en accédant au gouvernement. C'est donc par en haut que la majorité s'est recomposée, ce qui révèle que ses liens avec le suffrage universel sont en réalité médiatisés par l'élection présidentielle qui constitue la décision politique majeure.

Paraphrasant Georges Burdeau, on pourrait dire alors que la majorité n'est pas *gouvernante* mais qu'elle est plutôt *gouvernée*.

La cohabitation de 1986, puis celle de 1993, font certes exception à cette règle, puisque le gouvernement Chirac comme le gouvernement Balladur « émanent » de la majorité parlementaire issue d'élections législatives qui contredisaient l'élection présidentielle. La portée de cette évidence demeure toutefois plus limitée qu'il n'y paraît à première vue, parce que l'élection présidentielle à venir pèse sur la législature en cours : de même qu'il était manifeste que le terme programmé de l'Assemblée élue en 1986 dominait les comportements, de même l'échéance de 1995 confère aujourd'hui une allure de transition à l'action gouvernementale, en dépit des efforts du Premier ministre pour l'inscrire dans une durée plus longue et plus autonome à grand renfort de lois quinquennales. La preuve de cette prégnance présidentielle est apportée par le fait que le caractère transitoire du gouvernement d'Édouard Balladur ne peut être conjuré que par l'évocation de la candidature de son chef à l'Élysée : ou bien ce gouvernement ne gère qu'une parenthèse, ou bien il préfigure l'accession du Premier ministre à la magistrature suprême. Si la majorité ne s'inscrit plus dans le sillage de l'élection présidentielle passée, elle repose, au moins dans les esprits, sur l'anticipation de l'élection présidentielle à venir. Alors même que les conditions de son autonomie paraissent réunies, elle demeure donc toujours asservie à une décision politique qui n'est pas la décision des électeurs la concernant immédiatement.

47

En second lieu, la majorité est asservie par les mécanismes du parlementarisme rationalisé. Il ne s'agit plus ici de l'ombre portée de l'Élysée, mais des rapports avec le gouvernement que les rédacteurs de la Constitution organisèrent par référence à l'expérience qu'ils connaissaient. Rappelons que le gouvernement avait nécessairement une majorité sous la IV^e République, puisqu'il devait être investi par les députés, mais comme il était incapable de conduire ensuite les travaux de cette majorité, en raison de son indiscipline chronique, on a imaginé d'inscrire dans la Constitution une réglementation qui devait produire le résultat qu'obtenait la solidarité politique, c'est-à-dire le *leadership* du Premier ministre britannique sur les Communes. Il fallait enfermer pour cela la majorité initiale dans un réseau de contraintes qui couvrirait l'ensemble de l'activité parlementaire en réduisant au minimum le rôle de la confiance : dès lors que celle-ci avait été accordée lors de l'investiture (remplacée par l'approbation du programme de l'article 49, al. 1^{er} C), elle était présumée se maintenir tant qu'une manifestation

explicite de défiance n'aurait pas eu lieu. En conséquence, le gouvernement se voyait conférer un monopole de l'initiative qui plaçait la majorité dans sa dépendance, depuis la fixation de l'ordre du jour jusqu'au vote final des textes, en passant par l'immunité des projets et la maîtrise des amendements. Exceptionnellement, si cette panoplie se révélait insuffisante, la confiance présumée pouvait être mobilisée grâce à l'article 49, al. 3 C, qui plaçait les députés rétifs devant le dilemme de la soumission passive ou de l'hostilité déclarée.

La mise en œuvre de ce système allait connaître un double infléchissement. Le premier, on l'a deviné, a résulté de l'apparition du nouveau concept de majorité, cohérente et disciplinée, qui rendait théoriquement superfétatoires les contraintes imaginées pour faire face à une situation désormais révolue. A partir de la II^e législature, la discipline politique issue de l'allégeance au président de la République (et donc à son gouvernement) est venue se superposer aux contraintes constitutionnelles, sans que leur application soit notablement assouplie¹, tant la menace d'un « retour à la IV^e République » continuait de faire figure d'épouvantail. L'asservissement technique de la majorité s'est ainsi trouvé renforcé par son asservissement politique.

D'autre part, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a imposé aux règlements des assemblées une interprétation du dispositif constitutionnel qui en systématise la rigueur. Partant du principe que tout ce qui n'est pas explicitement permis au Parlement par la Constitution est contraire à celle-ci, elle protège strictement les prérogatives du gouvernement, ce qui n'affecte pas tant l'opposition, impuissante par définition, que la capacité d'initiative et d'expression des députés de la majorité. Fixée dès 1959, cette jurisprudence est certes cohérente avec la visée initiale, mais, outre qu'elle a eu pour conséquence que les seuls assouplissements possibles sont intervenus en marge des textes², elle signifie qu'une révision constitutionnelle est nécessaire pour répondre à une situation devenue intenable. C'est ainsi qu'il a fallu attendre 1992 pour que la majorité puisse, par le vote de résolutions, exprimer sa position sur les actes communautaires de portée législative, et cette entorse à la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a été possible qu'en raison du contexte très particulier de

1. La seule atténuation notable a porté sur la désuétude du cantonnement du domaine de la loi, qui n'avait plus d'intérêt pour le gouvernement dès lors qu'il n'avait plus à craindre les débordements d'une majorité désormais disciplinée.

2. Comme on l'a vu pour les questions au gouvernement (qui intéressaient d'ailleurs surtout l'opposition).

Maastricht¹. La comparaison avec la majorité britannique est édifiante à cet égard, les députés conservateurs étant toujours à même de faire connaître leur position au gouvernement par des votes d'orientation et d'instaurer avec lui un dialogue public qui ne se cantonne pas aux discrets échanges des réunions de groupe.

On pourrait multiplier les exemples ; citons seulement les effets pervers concernant l'article 49, al. 3 C, qui dispose que le gouvernement peut faire adopter sans vote un texte : cette prérogative exorbitante n'a de justification que si une majorité a approuvé initialement son programme conformément au premier alinéa de cet article. Or le Conseil a décidé le 12 janvier 1977 que le « programme » visé à l'article 38 C n'avait pas de rapport avec le « programme » de l'article 49, alinéa 1^{er} 2, et donc que le gouvernement avait la faculté de se faire autoriser à prendre des ordonnances quand bien même il n'aurait pas demandé initialement l'approbation dudit programme : le lien entre les prérogatives que lui accorde la Constitution et l'existence d'une majorité politique s'est donc trouvé rompu, conduisant au dévoiement que l'on a connu sous la dernière législature où l'article 49, al. 3 C était utilisé non pour maintenir une majorité dans la discipline, mais pour pallier l'absence de majorité³ et, finalement, nier la raison d'être du Parlement.

49

LA MAJORITÉ INSTRUMENTALISÉE

Globalement, la fonction essentielle de la majorité parlementaire est de soutenir l'action du gouvernement, c'est d'abord pour cela que les électeurs ont voté pour ses candidats. Sous ce rapport, on l'a dit, la majorité de la V^e République ne se distingue pas du paradigme britannique, mais la différence provient des conditions dans lesquelles elle joue ce rôle.

1. J. Gicquel et P. Avril, « L'apport de la révision à la procédure parlementaire », *RFDC*, 1992, p. 439.

2. Contrairement aux règles classiques d'interprétation : F. Luchaire, « De la méthode en droit constitutionnel », *RDP*, 1981, p. 293.

3. Cette situation démocratiquement choquante a inspiré au Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel la proposition de rendre obligatoire l'engagement initial de la responsabilité du gouvernement, comme le veut d'ailleurs la lettre de l'article 49, al. 1^{er}. On peut cependant penser qu'il serait préférable de maintenir le caractère facultatif qu'il a conventionnellement acquis, sauf à en tirer la conséquence qu'un gouvernement qui n'a pas sollicité un vote de confiance ne peut user des prérogatives qui présument celle-ci : c'est ce qu'aurait permis une jurisprudence un peu plus rigoureuse (à l'égard du gouvernement) du Conseil constitutionnel. Voir les *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation française, 1993.

Conditions constitutionnelles d'abord. La majorité britannique est sans doute asservie comme la nôtre au suffrage universel qui lui impose de soutenir le leader qu'il a investi en votant pour ses candidats ; mais la solidarité caractéristique du régime parlementaire entre l'exécutif et le législatif ne se présente pas dans les mêmes conditions à Londres et à Paris, parce que le monisme britannique fait de la majorité le médiateur essentiel entre le gouvernement et le peuple, au lieu que ce rôle est assuré en France par le président de la République. A l'unité organique que réalise le régime anglais par l'intermédiaire du parti majoritaire, le dualisme de la V^e République oppose la séparation des pouvoirs, et une séparation à sens unique que symbolise l'incompatibilité édictée par l'article 23 C entre le mandat parlementaire et les fonctions gouvernemen-
 50 mentales : le gouvernement dispose de prérogatives qui ne trouvent normalement leur justification que dans une responsabilité organiquement incarnée, alors qu'il n'est pas en France l'émanation de la majorité parlementaire mais du chef de l'État. Et c'est devant celui-ci que s'exerce la seule responsabilité effective, si bien que la majorité ne connaît de la solidarité que les servitudes.

Conditions politiques ensuite, qui s'inscrivent dans ce cadre constitutionnel. Le génie du parlementarisme réside dans l'intégration des deux faces de la représentation qu'il réalise : d'une part, la représentation qui, en dégagant une majorité nationale, exprime l'unité d'une volonté collective orientée vers le gouvernement du pays ; d'autre part, la représentation qu'assurent les députés de cette majorité, élus dans les circonscriptions pour faire entendre la voix de leurs électeurs particuliers. Pour évoquer encore Georges Burdeau, c'est l'articulation entre le citoyen abstrait et « l'homme situé » que doit réaliser le député, membre de la majorité mais en même temps porte-parole de ses électeurs. Or la part de séparation que comporte la V^e République paralyse cette dialectique et tend à renvoyer le député à sa circonscription. Tout l'y conduit ; l'incompatibilité, d'abord, qui sanctionne constitutionnellement la différence des rôles en présumant chez le parlementaire des attaches incompatibles avec le gouvernement de l'État ; la brièveté des sessions, qui l'incite à se confiner aux tâches de circonscription ; la pratique enfin qui a neutralisé très logiquement l'obligation du vote personnel en déléguant l'acte majeur du représentant qu'est le vote aux permanents de service chargés de tourner les clefs : la majorité n'est qu'une masse de manœuvre passive à la disposition du gouvernement, et ses membres sont invités à ne se préoccuper que de maintenir

l'implantation territoriale nécessaire à la perpétuation du soutien. La majorité de la V^e République a été instrumentalisée.

La majorité a été instrumentalisée, mais pas totalement, parce que les éléments de parlementarisme que comporte le régime rendent ses membres solidaires, donc responsables, de la politique gouvernementale. Ils ont donc, malgré tout, leur mot à dire sur celle-ci qu'ils peuvent influencer. Leur influence peut être positive, mais on a vu que les contraintes constitutionnelles rendent l'initiative marginale : la majorité n'a guère les moyens de proposer, notamment parce que le projet de loi bénéficie de privilèges procéduraux par rapport à la proposition qui incitent à le préférer quand il s'agit de légiférer ; elle a seulement la possibilité de susciter l'action du gouvernement, et encore ne peut-elle manifester son sentiment par les voies constitutionnelles du vote, puisque les résolutions lui sont interdites. Politiquement, les initiatives des groupes sont souvent perçues comme des interventions à coloration partisane, en particulier quand la majorité vient de remporter une victoire et qu'elle se fait l'interprète de la fraction la plus radicale de son électorat, tandis que le gouvernement représente davantage l'opinion moyenne qui attend une certaine modération et une certaine impartialité des pouvoirs publics. Cette division des rôles correspond à la logique de la mobilisation électorale, mais elle prend une allure de schizophrénie dans la mesure où la séparation des pouvoirs incite davantage la majorité parlementaire à s'adresser à sa clientèle, en renvoyant au gouvernement le soin de parler au nom d'un intérêt général dont elle ne se sent pas directement responsable. Une telle tension s'est par exemple manifestée après que le gouvernement eut pris à son compte les têtes de chapitre du programme de la gauche, en 1981, et quand il ne lui est plus resté bientôt que des satisfactions symboliques à offrir à sa majorité, comme la loi sur l'enseignement privé dont le Parti socialiste a bouleversé le fragile équilibre par ses surenchères. L'alternance de 1993 a d'ailleurs offert la réciproque avec la révision de la loi Falloux.

La majorité exerce d'autre part une influence négative, par ce qu'elle refuse d'avaliser. Les manifestations n'en sont pas très spectaculaires, parce que l'on n'en connaît d'ordinaire que ce qui filtre des réunions de groupe et que le gouvernement accepte généralement de modifier un projet qui rencontre trop d'hostilité. En cours de discussion, il dispose des moyens réglementaires pour préserver son texte ou, lorsque la majorité tente de lui forcer la main, pour le rétablir ; il a seul le droit d'amender les conclusions des commissions mixtes paritaires, et peut même revenir sur des décisions acquises (le Conseil constitutionnel le

lui permet). Le pouvoir d'empêcher de la majorité s'analyse donc plutôt comme un pouvoir de corriger ou parfois simplement de retarder, et il reste limité là encore, d'autant que le gouvernement se sent moins responsable devant elle que devant le président de la République. Lorsque ce dernier s'engage, le gouvernement fait passer en force ses volontés, au besoin en recourant à l'article 49, al. 3 C comme pour la réhabilitation des généraux félons de l'OAS en 1982 ; dans un autre registre (et cette fois sans 49,3), on peut citer, en 1976, la taxation des plus-values également imposée à une majorité rétive. En revanche, lorsque la volonté présidentielle n'est pas directement en cause, il arrive que la majorité s'oppose victorieusement au gouvernement, en particulier sur les projets mettant en cause les intérêts de son électorat (par exemple les droits de succession en 1968).

52

L'influence de la majorité dépend d'abord de sa taille. On a observé que cette influence est proportionnelle au nombre de ses élus : plus elle domine l'Assemblée nationale, moins il est facile au gouvernement de lui imposer une discipline que ne justifie pas la menace de l'opposition. Mais le facteur quantitatif n'est pas seul à jouer, car intervient aussi la cohésion : une majorité divisée par des rivalités est plus facilement contrainte lorsqu'elle est réduite, comme en 1967, que lorsqu'elle est assurée, comme en 1973 et, dans une certaine mesure, en 1978, parce que la faible marge de sécurité du gouvernement l'autorise à jouer davantage de ses prérogatives.

Au sein de la coalition, en revanche, il arrive que l'influence respective des groupes soit inversement proportionnelle à leur poids relatif ; les petites formations centristes ont ainsi bénéficié d'égards refusés aux gros bataillons, mais ce ne fut jamais pour une raison inspirée de la logique du marginalisme, qui privilégie l'allié arithmétiquement nécessaire, car les groupes charnières n'ont pas leur place dans ce système et le chantage y est impossible. Les faveurs vont à ceux qui ont rallié la majorité présidentielle (ou qui sont attendus dans la prochaine ?) et elles se manifestent d'ailleurs plus au niveau gouvernemental que sur le plan parlementaire car c'est au gouvernement, on l'a vu, que la majorité se définit.

La situation de 1981 présentait un cas de figure particulier. Détenant à lui seul plus de la moitié des sièges, le groupe socialiste était en mesure d'exercer une forte pression sur le gouvernement et l'émancipation de la majorité risquait d'être d'autant moins contrôlable que celle-ci prenait sa revanche sur deux décennies passées à se morfondre dans l'oppo-

sition et que l'on pouvait craindre de surcroît la surenchère de l'allié communiste. Mais l'organisation très centralisée du groupe socialiste permettait un verrouillage interne qui assura sa discipline en contenant les initiatives intempestives, du moins celles qui n'avaient pas l'agrément de son président.

A cet égard, il faut observer en terminant que le contrôle des groupes sur leurs membres est probablement plus étroit qu'en Grande-Bretagne, et qu'il s'inscrit dans le cadre constitutionnel et politique analysé plus haut : la majorité parlementaire n'est pas seulement gouvernée de l'extérieur, ses membres le sont aussi de l'intérieur par une hiérarchie dont la tutelle complète son instrumentalisation.

R É S U M É

Comme en Grande-Bretagne, la majorité reçoit des électeurs le mandat de soutenir le gouvernement au Parlement, mais elle présente une double particularité. Elle est moins gouvernante que gouvernée, en raison du rôle directeur de l'élection présidentielle et des mécanismes du parlementarisme rationalisé. Elle est d'autre part instrumentalisée, du fait d'une pratique à sens unique de la séparation des pouvoirs qui assigne à ses membres pour principale fonction d'assurer l'implantation territoriale nécessaire à la perpétuation du soutien. Son influence se manifeste de manière négative, par sa capacité d'empêcher plus que de proposer.

LE VRAI POUVOIR DE BERCY

AINSI LE POUVOIR est-il dans la rue. De Rivoli à Bercy, les « Finances » n'ont pas choisi les fastes d'une dénomination somptueuse par palais interposés. A la référence aristocratique, l'administration tant aimée, tant jalouée et tant décriée, a préféré le charme tout simple de la rue. Elle n'a pas besoin de l'apparence du pouvoir, de l'enveloppe qui s'impose à la vue des citoyens respectueux. Elle n'a besoin que d'une adresse. Car elle est pouvoir. 55

Oui, Bercy aujourd'hui, Rivoli hier détiennent dans notre République un réel pouvoir. Le dire et le décrire n'est point le regretter, c'est porter le regard au-delà de la banale et facile affirmation : « il faut casser Bercy », c'est poser la seule question qui vaille : le pouvoir de Bercy est-il légitime et utile ? Question qui en provoque immédiatement une autre : qui commande Bercy ?

A partir de ce qu'il m'a été donné de vivre pendant un an à la tête du ministère de l'Économie et des Finances, dans des circonstances économiques et monétaires agitées, mais aussi à partir de ce que j'ai pu percevoir en d'autres responsabilités plus « dépensières », je porterai donc un regard sans concession et sans passion sur le vrai pouvoir de Bercy.

Quels sont donc les piliers du pouvoir de Bercy ? J'en vois cinq :

Bercy tire d'abord et avant tout son pouvoir de l'histoire, et de cette force attachée à l'institution qui, pour le compte des prêtres, des rois ou des républiques, établit et perçoit l'impôt. Pouvoir régalien par excellence, avec la Justice et la Force publique, avec le juge, avec le policier ou le soldat, le percepteur incarne et l'unité voulue de la nation et la coercition nécessaire à la cohésion du groupe.

C'est donc une administration nombreuse, hiérarchisée, couvrant l'ensemble du territoire capable d'obéir et d'informer, de percevoir l'impôt et d'en contrôler l'utilisation qui donne sa force première à Bercy. Les Finances sont donc, avant tout, une administration, l'Administration.

Mais, et nous entrons alors dans la spécificité qui donne tant de force au ministère des Finances, cette administration a le pouvoir de contrôler l'action d'autres administrations, de toutes les autres. Qu'il s'agisse de contrôler les dépenses, qu'il s'agisse de siéger dans les conseils d'administration des entreprises, associations et autres, qu'il s'agisse enfin d'inspecter par l'intermédiaire de la prestigieuse Inspection des Finances, seule compétente sur l'ensemble des outils dont disposent l'État et les collectivités locales ; telles sont les trois branches du pouvoir de contrôle.

56

Le troisième pilier du pouvoir de Bercy tient en la capacité d'élaboration et d'application dans la durée de politiques fondamentales pour l'avenir de la France : quels équilibres budgétaires, et donc quelle marge de manœuvre pour gouverner ; quelle monnaie et donc quelle Europe ; quelle aide aux pays en voie de développement ou aux pays de l'Est, quelle présence commerciale française à l'étranger et donc quelle politique extérieure ; quel soutien aux entreprises, et donc quelle politique industrielle... ? Bercy se trouve chaque fois à la croisée des chemins, qu'il s'agisse de concevoir, ou qu'il s'agisse d'agir avec continuité, par-delà les ministres ou par-delà les gouvernements.

La qualité des hommes et des femmes, l'extrême concentration des intelligences et des dévouements forment à l'évidence le quatrième pilier du pouvoir des Finances. Il n'est pas de ministère, il n'est pas d'administration qui voie concentrées en son sein pareille rigueur et pareille unité de pensée dans une diversité de compétences.

Enfin, Bercy accompagne tous ses pouvoirs d'un dernier, le plus efficace peut-être, à coup sûr le plus redouté : le pouvoir d'influence. Les fonctionnaires de Bercy ont une vie en dehors de Bercy, faite de réunions, de discussions, de contacts, de cours ; ils ont également une vie après Bercy, dans les entreprises et les banques, publiques ou privées, dans les administrations ou dans les associations. Là les réputations se font et se défont ; les critiques ou les louanges sont autant de gages d'une réussite ou d'un échec, qu'il s'agisse d'une carrière, ou qu'il s'agisse d'une politique.

Bercy est donc lieu de pouvoir.

Mais est-ce un lieu d'exercice du pouvoir ou un lieu d'abus de pouvoir ? Se pose alors la question de la légitimité. La France a-t-elle besoin de Bercy, ou la France supporte-t-elle Bercy ? Prince ou tyran ?

Je ne partage pas l'opinion si courante et en fait si facile suivant laquelle ce serait un monstre dévorant tout, imposant sa volonté aux autres administrations désarmées ou jouant l'inertie de son omniprésence pour empêcher. Alternativement, force de nuisance ou force d'empêchement.

On peut avoir du pouvoir sans forcément en abuser. On peut avoir du jugement sans forcément décider de tout, à la place de chacun.

Au fond, j'ai le sentiment que la force constatée et redoutée de Bercy tient plus à l'anémie des autres qu'à l'abus du pouvoir des Finances. Plus une administration se sent faible, et plus elle craint Bercy. La faiblesse des autres administrations nourrit la critique sur le pouvoir de Bercy. Oh, combien de fois ai-je entendu la Justice, ou les ministères sociaux se plaindre des « Finances », eux qui ont, à l'évidence, une administration centrale plus faible que d'autres au sein de l'État !

57

Et pourtant je crois décisif à la puissance française, et à la souveraineté effective de notre pays, qu'existent au sein du pouvoir de l'État des administrations fortes, capables en particulier d'une expertise rapide et d'une décision éclairée, capables de proposer vite les actions nécessaires, capables de veiller à la cohérence et à la continuité des politiques menées dans l'intérêt du pays.

L'idée suivant laquelle puisque l'outil fonctionne, puisque l'administration est efficace, c'est donc qu'il faut le casser ou la brider, est une idée absurde.

Puisque Bercy est solide et efficace, que les responsables politiques apprennent à en avoir la maîtrise plutôt que de vouloir transformer en malade un être bien portant, ce qui, en toute bonne médecine, n'empêcherait pas les malades de le rester encore.

Alors se pose en fait la question, la seule vraie question sur le vrai pouvoir de Bercy : qui a le pouvoir à Bercy, l'administration ou le gouvernement, le technocrate ou le politique, le directeur ou le ministre ? Une administration autocrate doit être condamnée. Une administration, outil d'un pouvoir démocratique, doit être encouragée.

Ainsi les critiques ne s'attachent-elles plus aux fonctionnaires, mais aux politiques. Qui commande Bercy ?

Les fonctionnaires du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget aiment à être commandés ; ils aiment à obéir. Il est du devoir du ou des ministres concernés d'assurer pleinement leurs responsabilités

sous l'autorité du Premier ministre et du président de la République.

L'autocratie administrative de Bercy, lorsqu'elle existe, et elle existe parfois, n'est donc pas le fruit d'une malignité de ses cadres administratifs dont il faudrait leur tenir rigueur ; elle est la conséquence d'une absence de clarté, d'un refus de décider, ou d'une absence de volonté dans l'action du ministre. La critique de Bercy en tant qu'entité administrative a peu de sens. La critique du politique redonne un sens au débat : démocratie ou non, responsabilité ou non, compétence ou non, perspective ou non, volonté ou non.

Le jugement sur Bercy se transforme alors légitimement en jugement sur le « locataire » de Bercy, et non plus sur ses fonctionnaires.

Un ministre des Finances, il m'a été donné de le constater, tout comme un ministre du Budget, prend un nombre considérable de décisions chaque jour. Sur toutes il ne saurait porter un jugement réfléchi et approfondi. C'est alors qu'il fait confiance en l'administration qui les a préparées, en son collaborateur qui les a examinées préalablement. Mais la confiance qu'un ministre accorde à ses fonctionnaires n'est que le reflet de la confiance que ces mêmes fonctionnaires lui font. L'une et l'autre se méritent et se renforcent.

Il revient donc au ministre d'impulser les grandes orientations et non de les supporter ; de dire ce qu'il veut et non de se faire le porte-parole de son administration ; de dire souvent oui et parfois non.

Deux exemples illustrent ce propos :

La volonté exprimée par Pierre Bérégovoy dans son premier discours devant l'Assemblée nationale de lutter contre la corruption s'est très vite traduite dans un texte, baptisé depuis « loi Sapin » par les professionnels d'abord réticents (!) à se la voir appliquer. Le texte est le produit d'une volonté politique nette et claire, qui s'est imposée à une administration sceptique devenue rapidement l'outil de conception, de confrontation et d'action nécessaire à la transcription dans les textes et les faits d'une impulsion première.

Deuxième exemple : les batailles monétaires.

Toute l'administration des Finances s'est sentie concernée et mobilisée. Prête à agir, toujours aux aguets, nuit et jour. La politique monétaire qu'il s'agissait de défendre s'inscrivait totalement dans une volonté et dans une continuité politiques : la défense de l'Europe, la défense de la stabilité monétaire, la défense des acquis que seule la durée peut rendre définitifs et que les aléas de la conjoncture peuvent rendre fragiles.

La volonté politique du président de la République, du Premier ministre et du ministre des Finances fut sans faille, et par deux fois, en septembre 1992 comme en janvier 1993, les assauts de la spéculation furent repoussés avec succès. Une armée mobilisée, une armée obéissante, une armée commandée. Bercy n'a jamais plus de pouvoir que lorsqu'il est commandé. Bercy n'est jamais plus heureux que lorsqu'il obéit.

L'administration des Finances est loyale. Au lieu de penser à la diviser et donc à la rendre moins efficace, sachons, Messieurs les Ministres, la commander.

Le vrai pouvoir de Bercy, c'est celui que le peuple exerce par l'intermédiaire de ses représentants et de ses ministres. En démocratie, il n'est en effet de pouvoir illégitime que si l'autorité politique lui fait défaut.

R É S U M É

S'interroger sur le vrai pouvoir de Bercy, c'est d'abord en décrire la réalité. Cinq piliers en supportent la puissance et lui donnent toute son efficacité : Bercy dispose d'un pouvoir administrant, d'un pouvoir de contrôle, d'un pouvoir d'élaboration et d'application de politiques globales, d'un pouvoir d'intelligence, d'un pouvoir d'influence. Il ne s'agit pas d'un lieu d'abus de pouvoir, mais d'un lieu légitime d'exercice du pouvoir. Il revient alors aux politiques, ministres et gouvernements de commander. Bercy n'est jamais plus heureux que lorsqu'il obéit.

LA « MISE EN EXAMEN » DES CABINETS MINISTÉRIELS

AU CUMUL DES MANDATS et à la pratique du pantouflage, dénoncés par Yves Mény comme facteurs de corruption de la République¹, convient-il d'ajouter les cabinets ministériels ? Deux événements récents tendraient à le prouver, qui soulignent à la fois leur exubérance et leur prépondérance.

61

Il s'agit, d'abord, du rapport pour la préparation du XI^e Plan, établi par la Commission « État, administration et services publics de l'an 2 000 », présidée par Christian Blanc². On lit dans ce document qu'il est devenu « indispensable de clarifier les relations entre les autorités politiques et les administrations. Le risque existe... que l'ambition stratégique cède devant les exigences, qui peuvent au demeurant être tout à fait légitimes, du court terme. Il est d'autant plus grand que s'interposent, entre les ministres et les directeurs d'administration centrale, des cabinets (souvent pléthoriques) qui tendent à monopoliser l'initiative du travail administratif ». Et le rapport conclut : « Pour conjurer de tels risques, pour permettre aux ministres de poursuivre avec les administrations qu'ils dirigent des objectifs stratégiques, il est nécessaire que les cabinets s'en tiennent à leur rôle de conseil politique des ministres et que s'établissent des relations beaucoup plus directes entre les ministres et les directeurs d'administration centrale... » D'où la proposition n° 3 formulée par la Commission : « Il faut réduire à cent personnes les effectifs des cabinets ministériels³. » Ce qui reviendrait à en supprimer les trois quarts !

1. Yves Mény, *La Corruption de la République*, Fayard, 1992.

2. « Pour un État stratège, garant de l'intérêt général », rapport pour la préparation du XI^e Plan, La Documentation française, janvier 1993, p. 69.

3. *Op. cit.*, p. 85.

L'autre événement est de nature politique. Il tient à la déclaration prononcée à l'Assemblée nationale le 8 avril 1993 par Édouard Balladur, dans laquelle, après avoir expliqué que « l'administration doit être en mesure d'assumer ses missions dans la clarté et la transparence », le Premier ministre annonce que les cabinets ministériels « devront être réduits au minimum ». Or il fait suivre cette déclaration d'une lettre aux membres du gouvernement dans laquelle il demande de respecter les quotas suivants : 15 membres pour un ministre d'État, 12 pour un ministre et 10 pour un ministre délégué¹. Commentant ces mesures, Nicolas Sarkozy, porte-parole du gouvernement, souligne que « les cabinets ministériels ne doivent pas constituer un obstacle entre l'administration et l'autorité politique qu'est le ministre ».

62 UNE MANIFESTATION DE
L'« EXCEPTIONNALITÉ » FRANÇAISE

Il serait exagéré d'affirmer que les cabinets ministériels n'existent qu'en France. Mais il n'est pas moins vrai de dire qu'ils y exercent une prépondérance sans équivalent à l'étranger. A tel point qu'on puisse déceler à travers eux l'un des traits de ce que François Furet appelle l'« exceptionnalité » française.

Chacun sait qu'en Grande-Bretagne les ministres ne sont entourés que de deux ou trois conseillers politiques rémunérés par leur parti². Rien ni personne ne s'interpose, par conséquent, entre eux et les *permanent secretaries*, assistés de directeurs et d'adjoints appartenant au Civil Service. A ce sujet, Claire Charlot peut écrire : « En cent quatre-vingt-trois ans, seize secrétaires généraux de ministère et soixante et un ministres se sont succédé au ministère de l'Intérieur. En trente-six ans de service, Sir Frank Newsam, prestigieux secrétaire général de ce ministère, a connu quatorze ministres. Depuis 1945, le rythme des remaniements ministériels s'est accéléré³... » De vigoureuses critiques ont été opposées à ce système qui fait la part belle à l'administration de

1. Un décret du 28 juillet 1948, modifié par des décrets des 21 août 1951 et 11 mai 1954, toujours formellement en vigueur, avait limité à 10 le nombre des membres des cabinets des ministres et à 7 celui des secrétaires d'État.

2. Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, Presses de la FNSP et Dalloz, 1989, p. 115. Sans doute conviendrait-il d'y ajouter les *junior ministers* dont le rôle est cependant très différent de celui des membres d'un cabinet ministériel.

3. Claire Charlot, *L'Énarchie britannique*, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 212.

carrière. Venues des rangs travaillistes et formulées par Richard Crossman, elles ont été relayées par Margaret Thatcher. Mais si la « Dame de fer » a pu procéder, dans quelques cas, à des nominations politiques, elle n'a pu faire obstacle à la tradition qui veut que le Premier ministre ratifie le choix des responsables administratifs des départements ministériels opéré par un comité de sélection présidé par le chef du Civil Service (à l'heure actuelle : le *permanent secretary* du Cabinet Office), assisté de quelques hauts fonctionnaires¹.

Or, si le modèle britannique n'est pas toujours appliqué ailleurs – notamment en Belgique, en Italie et à la Commission des Communautés européennes –, du moins n'observe-t-on, dans la plupart des États occidentaux, que la présence d'un entourage très restreint auprès de chaque ministre, chargé d'assurer son secrétariat et de veiller à ses relations avec la presse et avec sa circonscription.

63

En France, la différence éclate. Comme l'écrit Jacques Ziller : « Le cabinet est plus que la combinaison d'un secrétariat particulier du ministre, de quelques conseillers spécialisés et d'un spécialiste des rapports avec la presse. Deux fonctions supplémentaires sont l'essence même du cabinet : une fonction de coordination générale des services et de la politique du ministère, habituellement assurée par le directeur de cabinet du ministre ; on reconnaît la fonction exercée dans d'autres pays par le secrétaire général, le secrétaire d'État ou le secrétaire permanent ; mais aussi une fonction qui n'a pas son pareil ailleurs (sauf en Italie et en Belgique), à savoir le suivi systématique des dossiers traités par les bureaux, de manière à permettre au ministre d'avoir un avis indépendant de ses services sur chacun de ces dossiers². » Or une telle situation n'a d'équivalent – en dehors même du Royaume-Uni – ni en Allemagne, ni en Espagne, ni même aux États-Unis où la pratique du *spoils system* règle le problème à sa manière.

DES JUSTIFICATIONS CONTESTABLES

L'explication de la spécificité française aurait pour cause, selon Jacques Ziller, « la défiance du politique par rapport à la bureaucratie ». Il est

1. Philippe Keraudren, « La réforme managériale du Civil Service depuis 1979, limites pratiques », *Revue française d'administration publique*, n° 65, 1993.

2. Jacques Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, 1993, p. 325.

vrai que les nombreux changements de régime survenus en France au XIX^e siècle ont contribué à engendrer cette méfiance, comme l'illustrent les épurations administratives qui se sont succédé jusqu'en 1945¹. Mais il serait excessif d'étendre aujourd'hui le raisonnement aux alternances politiques intervenues sous la V^e République. Car, à ce prix, la stabilité dont jouissent en Grande-Bretagne les dirigeants du Civil Service serait inexplicable. Mais la culture politique et administrative apparaît difficilement comparable d'une rive à l'autre de la Manche. Et force est d'observer que, de 1981 à 1993, les quatre alternances qui se sont déroulées de ce côté-ci ont cumulé une accélération du rythme de rotation des directeurs d'administration centrale en même temps qu'un accroissement des effectifs et du rôle des cabinets ministériels². A tel point qu'il en est résulté ce que nous avons appelé un *spoils system* en circuit fermé³, à l'intérieur même de la fonction publique.

Mais d'autres justifications ont été proposées à l'actif des cabinets ministériels. Selon l'une des plus courantes, leur existence répondrait aussi à la volonté de protéger les administrations centrales contre les démarches et les pressions intempestives du monde politique et des groupes d'intérêt.

Comme l'écrit Guy Thuillier, ce rôle protecteur vise à « les débarasser des soucis proprement politiques, les préserver des interventions politiques. C'est le cabinet qui reçoit les parlementaires, les intervenants, qui a le monopole des relations avec la presse, avec les syndicats – ce qui permet aux directeurs et chefs de service de garder, en principe, la neutralité ou la pureté nécessaires et d'affirmer qu'ils n'ont qu'un rôle technique⁴ ». Mais, comme l'observe l'auteur, ce rôle de protection est mal perçu par ses prétendus bénéficiaires, dans la mesure où il les confine dans un métier d'exécutant.

Enfin, il nous semble que la principale explication de la prépondérance et de l'inflation des cabinets ministériels tient au développement généralisé des administrations d'état-major. Or ce type d'administration se rencontre désormais à tous les niveaux. On connaît

1. Dominique Chagnollaude, *Le Premier des ordres*, Fayard, 1991, p. 73 s.

2. Danièle Lochak, « La haute administration française à l'épreuve de l'alternance », in *La Haute Administration et la Politique*, CURAPP, PUF, 1986, p. 49 s.

3. Jean-Louis Quermonne, *L'Appareil administratif de l'État*, Éd. du Seuil, coll. « Points », 1991, p. 224 s.

4. Guy Thuillier, *Les Cabinets ministériels*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1982, p. 119.

l'importance qu'elles ont prise au sommet de l'État, tant dans l'entourage du président de la République que du Premier ministre¹. On a moins mesuré l'extension dont elles ont été l'objet depuis une vingtaine d'années auprès des élus locaux (maires des grandes villes et présidents des conseils généraux et régionaux) ainsi qu'autour des hauts fonctionnaires (directeurs d'administration centrale, préfets, recteurs d'académie ou responsables d'établissements publics). A certains égards, les cabinets ministériels en ont constitué la *matrice*. Il n'est donc pas surprenant qu'à leur tour ils aient monté en puissance, répondant ainsi au besoin de coordination des services rendu nécessaire, en France, au sein des ministères, par la suppression des secrétariats généraux intervenue – sauf au Quai d'Orsay – depuis la Libération. Le vide créé par leur disparition devait nécessairement être comblé. D'où la professionnalisation – et la fonctionnarisation – progressive des cabinets ministériels, en même temps que leur prolifération.

65

L'INFLATION DES EFFECTIFS

C'est un fait que, depuis la Libération, les effectifs des cabinets ministériels n'ont cessé d'augmenter. Mais ils n'ont pas toujours crû, comme il a parfois été dit, de manière linéaire. Ainsi, dans l'enquête sur *Quarante Ans de cabinets ministériels* publiée en 1982, Isabel Boussard peut écrire : « Si l'on retient les gouvernements qui ont réuni le plus grand nombre de membres de cabinet ministériel, huit ont plus de 300 membres officiels et ils se présentent dans le plus grand désordre chronologique : gouvernements Ramadier : 405 ; Debré : 397 ; Daladier : 351 ; Pompidou (1962-66) : 341 ; Chaban-Delmas : 332 ; Bidault (1946) : 328 ; Pompidou (1967-68) : 323 ; de Gaulle (1945-46) : 321². » Toutefois, dans la longue période et dans la période récente, l'accroissement est sensible. En témoigne le tableau publié en 1987 par Jacques Fournier que nous avons actualisé³ :

1. Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 29 s.

2. Isabel Boussard, « La population des cabinets ministériels », in *Quarante Ans de cabinets ministériels*, Presses de la FNSP, 1982, p. 34.

3. Jacques Fournier, *Le Travail gouvernemental*, Presses de la FNSP – Dalloz, 1987, p. 107.

L'accroissement des cabinets ministériels

Pinay	268	Chirac (1975)	224
Mendès France	304	Barre (1976)	226
Mollet	334	Mauroy (1982)	391
Debré (1960)	259 *	Fabius (1984)	293
Pompidou (1966)	274 *	Chirac (1986)	369
Couve de Murville (1968)	291	Rocard (1988)	370
Chaban-Delmas (1972)	356 *	Cresson (1991)	371
Messmer (1973)	284	Bérégovoy (1992)	428
		Balladur (1993)	332

L'actualisation montre que la progression s'est accrue jusqu'au gouvernement Balladur.

* On observe que ces chiffres diffèrent de ceux livrés par Isabel Boussard.

En réalité, de tels chiffres ne sont pas significatifs et doivent être corrigés à la hausse. Car aux effectifs, tels qu'ils résultent des nominations publiées au *Journal officiel*, il convient d'ajouter les membres « officieux » ou « clandestins ». Une récente enquête, menée pour le compte du journal *Libération*, a conduit Éric Dupin à évaluer le nombre des membres des cabinets ayant travaillé sous le gouvernement Bérégovoy à plus de 600¹. Et même sous le gouvernement Balladur, la réduction des effectifs sous la barre des 400 semble s'expliquer davantage par la diminution du nombre des membres de ce gouvernement (et notamment par l'absence de secrétaires d'État), que par une stricte application par chaque ministre des instructions du premier d'entre eux.

Dans son introduction à l'enquête menée sur *Quarante Ans de cabinets ministériels*, René Rémond pouvait déjà observer que, sur un total de fonctions de l'ordre de 10 548, 4 011 individus avaient participé de 1936 à 1972 (excepté les quatre années du gouvernement de Vichy) à des cabinets ministériels. Ces chiffres révèlent, à la fois, qu'au cours de la même période, les effectifs officiels des cabinets ont égalé

1. Éric Dupin, « Faut-il fermer les cabinets ministériels ? », *Libération*, 11 mai 1993, p. 10.

ceux des membres des deux assemblées du Parlement, et qu'une certaine permanence s'est établie parmi eux. En effet, pas moins de 58 % d'entre eux ont participé à deux cabinets et plus¹. Il serait intéressant de pouvoir actualiser de tels chiffres. Car conjugués avec la forte proportion de fonctionnaires, qui oscillait déjà entre 85 et 91 % à la fin de la III^e République, une telle observation témoignerait de la professionnalisation accrue des membres des cabinets. Et une telle institutionnalisation expliquerait leur enracinement.

LE RENFORCEMENT DES CRITIQUES

Dans sa tentative d'évaluation de l'efficacité du système, Guy Thuillier croyait pouvoir, en 1982, surmonter les critiques. Il estimait, par conséquent, dans un essai de prospective, que le rôle des cabinets ministériels ne pouvait que s'accroître. En outre, il voyait dans cette institution coutumière un phénomène consubstantiel à la V^e République². Tel ne sera pas, ici, notre point de vue. Car les excès auxquels a conduit, au cours des dernières décennies, l'expansion des cabinets – que le rapport précité du XI^e Plan a stigmatisée – ont davantage éclairé les effets pervers de leur fonctionnement, qu'ils ne légitiment aujourd'hui leur mission.

67

La première critique que l'on peut opposer aux cabinets ministériels est classique. Leur existence établit un cloisonnement néfaste entre le ministre et ses services. Elle conduit à restreindre au minimum les contacts directs entre ce dernier et ses directeurs. Et elle démobilise et déresponsabilise les cadres de l'administration, ramenés au rôle de simples exécutants. Dans *Profession : fonctionnaire*, François Bloch-Lainé aime à rappeler que sous certains ministres des Finances « les principaux directeurs : Trésor, Finances extérieures, Budget, Impôts avaient les mêmes privilèges que le directeur de cabinet. C'est par courtoisie qu'ils traversaient, en passant, le bureau de ce dernier, attendant à celui du ministre, afin qu'il fût informé de leurs démarches. Paul Reynaud, qui connaissait bien la maison quand il revint en 1948, tint à me dire : « Sachez que vous pouvez toujours entrer ici par cette petite porte-là. » Il me montrait celle qui donne directement sur l'antichambre, à côté de la grande, réservée aux visiteurs. » Or l'ancien directeur du Trésor oppose à cette invite – dont il eût été selon lui de mauvais goût d'abuser – la situation faite à ses successeurs : « La faveur est devenue

1. René Rémond, Introduction, in *Quarante Ans de cabinets ministériels*, op. cit., p. 21.

2. Guy Thuillier, op. cit., p. 110 s., 122 s.

si rare, écrit-il, qu'elle fait maintenant l'objet d'un communiqué à la presse. On annonce dans les journaux que le ministre des Finances, tel jour, m'a reçu¹. » Pourtant, la structure particulière du cabinet du ministre des Finances privilégie l'articulation entre celui-ci et les services, dans la mesure où, sauf exception notable (Alain Boublil), le directeur de cabinet est un inspecteur général ou un administrateur civil du ministère, et où un membre de chaque grande direction y occupe une fonction de conseiller technique ou de chargé de mission. L'on conçoit que dans d'autres départements ministériels, l'extériorité des membres du cabinet (fonctionnaires en provenance d'autres administrations ou de milieux politiques ou syndicaux) accentue davantage encore le clivage séparant celui-ci des services.

68 La seconde critique est inhérente à la précarité des cabinets. Arrivant avec le ministre et partant avec lui, la majorité de leurs membres accorde priorité à l'action immédiate au détriment de la continuité administrative. Cette préférence pour le court terme, dénoncée par le rapport du XI^e Plan, outre qu'elle exaspère l'administration de carrière, peut être une source de « mal-administration », quand elle dénature l'objet d'une politique publique. Et elle conduit souvent à favoriser l'apparence médiatique d'une mesure, mise au crédit momentané du ministre, par rapport à la modernisation en profondeur d'un secteur de la société. Bref, elle renforce le penchant propre à la culture politique et administrative française qui tend à privilégier l'élaboration et l'effet d'annonce d'actions intermittentes au détriment de la mise en œuvre (les Américains diraient : de l'*implementation*) de politiques dont l'efficacité implique la continuité. Les universitaires reconnaîtront, ici sans mal, le rythme saccadé, pour ne pas dire incohérent, de tant de mesures improvisées depuis 1968 par l'entourage de leurs ministres successifs, dont aucune n'a permis de résoudre les problèmes de fond de l'enseignement supérieur !

La troisième critique est propre à la méthode de travail des cabinets ministériels. Agissant les yeux fixés sur un échéancier précaire, ou à tout le moins incertain, agacés par le fonctionnement jugé routinier des services, leurs membres les plus actifs, pour ne pas dire les plus agités, excellent dans la pratique des « coups ». Pris dans une atmosphère de match, ils ordonnent leur action en fonction d'un résultat immédiat, même s'il doit être factice. Et pour l'atteindre, il leur est difficile de suivre le cours normal des procédures ; la tentation s'impose donc à eux

1. François Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire*, Éd. du Seuil, 1976, p. 97-98.

de « court-circuiter » les services. Une telle dérive s'observe d'abord au sein du ministère, dans leurs rapports avec la centrale et les services extérieurs. Combien de conseillers techniques ou de chargés de mission n'ont-ils pas travaillé « en direct » avec les bureaux, passant outre la voie hiérarchique et négligeant d'informer les directeurs et les sous-directeurs ! Mais cette façon d'agir, plus proche d'une action de « commando » que de l'administration de mission (qui ne doit pas faire, mais faire faire...), s'est développée aussi dans les rapports interministériels. Elle a trouvé un terrain fertile à la faveur de la multiplication des réunions qui, sous prétexte de coordination gouvernementale, rassemblent à Matignon, plusieurs fois par jour, des membres des cabinets des ministres autour d'un conseiller du chef du gouvernement. Il est, alors, tentant pour un chargé de mission ambitieux – même doté de la meilleure intention du monde ! – de vouloir atteindre par des voies informelles un objectif qui n'entre pas forcément dans les priorités de son département. Or le réseau qui associe entre eux les membres des cabinets ministériels peut avoir pour effet pervers d'établir une hiérarchie parallèle qui place tel chargé de mission dans la dépendance de son correspondant à Matignon plus que dans celle de son propre ministre. Il nous souvient d'avoir entendu un jour un membre du gouvernement déclarer que sa faiblesse tenait à l'interdiction dans laquelle il se trouvait d'assister aux réunions interministérielles où se rendaient ses collaborateurs...

69

Paradoxalement, la stabilité gouvernementale à laquelle a conduit la V^e République a permis de renforcer ces réseaux parallèles en conférant aux cabinets ministériels et à leurs membres la permanence pour laquelle ils n'avaient pas été faits. S'y ajoute une « professionnalisation » progressive de certains conseillers, qui vont d'un cabinet à l'autre. Erik Orsenna n'est pas seul à avoir passé huit années de sa vie dans un cabinet ministériel ou présidentiel...

Ce cas mis à part, il n'est pas sûr, contrairement à ce que pouvait avancer Guy Thuillier¹ voici dix ans, que les cabinets ministériels constituent aujourd'hui une bonne école de formation et de sélection pour les jeunes hauts fonctionnaires, même appelés à devenir ministres. L'on souscrirait plutôt au jugement que portait six ans auparavant François Bloch-Lainé lorsqu'il écrivait : « Les “énarques” devenus ministres ont, pour la plupart, toujours désiré l'être ; et, dès leur entrée dans l'administration, ils ont pensé à faire ce qu'il fallait pour cela...

1. Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 118.

Préférant les cabinets aux directions, ils n'ont vu du travail administratif que ce qui y affleure. Ils n'ont travaillé que sur des produits finis, ignorant les premières transformations. Et, ce qui est plus grave, ils ont pris l'habitude de juger les hommes des services selon leurs aptitudes à produire ce dont ils se servaient, eux, à ce niveau supérieur et selon leurs propres dispositions d'esprit au regard de ce produit... » Et l'ancien directeur du Trésor de conclure sévèrement : « La "mousse" tend ainsi à devenir homogène à la surface des administrations¹. »

UN FACTEUR DE CORRUPTION

70 La quatrième critique formulée à l'encontre des cabinets ministériels est d'ordre éthique. Lorsqu'il n'est pas téléguidé par le Premier ministre ou par son entourage, le choix d'un conseiller technique ou d'un chargé de mission est le fait discrétionnaire du ministre, voire du directeur ou d'un membre influent de son cabinet. Dérogeant aux règles de la fonction publique, il s'effectue alors « par relations ». Ce qui n'est pas toujours une garantie suffisante de compétence et de probité. En outre, dans l'exercice de leurs fonctions, les membres des cabinets ministériels n'encourent aucune responsabilité autre que celle d'un citoyen ordinaire. Ils ne sont pas responsables politiquement, comme les ministres, devant le président de la République ou le Parlement. Et ils ne sont pas passibles, ès qualités, de poursuites disciplinaires devant l'autorité hiérarchique, comme le sont les fonctionnaires des services. Ne disposant pas, sauf le directeur de cabinet, de la délégation de signature du ministre, ils ne sauraient davantage être traduits devant la Cour de discipline budgétaire. Ils jouissent, par conséquent, faute de statut, d'une grande immunité.

Une telle situation comporte assez peu de risques lorsqu'il s'agit, dans 80 à 90 % des cas, de fonctionnaires. Mais elle peut être source de déconvenue autrement. De façon générale, elle entoure l'action des cabinets d'un halo d'invulnérabilité qui peut aliéner la capacité de discernement des meilleurs parmi leurs membres, pris au piège de la recherche de l'efficacité immédiate. Aussi, n'est-il pas étonnant de voir mêlé, parfois, à des « affaires » le nom de certains d'entre eux dont il ne nous appartient pas, ici, d'apprécier le comportement.

Parmi les noms qui ont figuré à la une des journaux, citons notamment ceux de Gabriel Aranda (chargé de mission auprès d'Albin

1. François Bloch-Lainé, *op. cit.*, p. 232.

Chalandon), d'Yves Challier (chef de cabinet de Christian Nucci), d'Alain Boulblil (directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy), voire, dans l'entourage de l'Élysée, du commandant Prouteau et de Georgina Dufoix.

Associé à ceux de Bernard Kessedjian et de Christian Vigouroux (directeurs de cabinet de Roland Dumas et de Philippe Marchand), ce dernier nom conduit aussi à évoquer, à propos de l'affaire Habache, le rôle contestable de « fusible » que remplit parfois le cabinet ministériel au bénéfice du ministre responsable. Ce rôle avait été clairement analysé par Guy Thuillier lorsqu'il écrivait en 1982 que le cabinet porte alors « la responsabilité (et non le ministre) des décisions médiocres, dangereuses, impopulaires : c'est le point de flexion nécessaire, il suffit au ministre de remanier son cabinet : c'est un alibi commode, et conçu comme tel, et un conseiller doit s'attendre à être démenti, désavoué, réprimandé, etc. (ce qui explique souvent sa prudence)¹ ».

71

L'affaire Habache confirme cette analyse². La responsabilité politique des ministres, du moins devant le Parlement, étant tombée en désuétude sous la V^e République, l'« erreur de jugement » constatée par le président de la République en cette occurrence a été sanctionnée, comme on le sait, au niveau des directeurs de cabinet et du secrétaire général concernés. Or, s'agissant du Quai d'Orsay, Samy Cohen explique que cette sanction condamne, en fait, indirectement, la façon de pratiquer du ministre qui, « pour éviter de trop longues discussions avec les directeurs de l'administration par crainte de fuites, préfère agir à travers un homme de confiance (le directeur de cabinet), un conseiller privilégié qui a fini par prendre l'importance d'un vice-ministre ». Et l'auteur d'observer qu'« il s'est créé un écran entre les services et le ministre »³. Sans entraîner de telles conséquences, cette situation, qui confère ainsi une position de premier plan à une personnalité « hors hiérarchie », n'est pas exceptionnelle. Qu'on se souvienne de la fonction occupée par Claude Allègre comme « conseiller spécial » de Lionel Jospin, ou sur un tout autre registre, du rôle de « gourou » exercé par Abel Farnoux auprès d'Édith Cresson. La relation personnelle se substitue alors au statut pour conférer à son bénéficiaire une légitimité.

1. Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 118.

2. Qui vient de trouver une nouvelle illustration à travers la démission de Jean-Pierre Beysson, directeur de cabinet du ministre des Transports, à la suite de la grève d'Air France (*Le Monde*, 7-8 novembre 1993).

3. Samy Cohen, « L'affaire Habache », *Politiques*, n° 5, Quai Voltaire, 1993, p. 76.

Naturellement, pas plus qu'à l'encontre des personnalités en cause, il n'est question ici d'ouvrir le procès pénal des cabinets ministériels. A tout le moins, doit-on les « mettre en examen ». Car s'ils sont un facteur de corruption de la République, au sens sociologique où l'entend Yves Mény, ils ne peuvent être considérés que comme la pièce d'un système. C'est celui-ci que décrit Brigitte Gäiti lorsque, procédant à l'inventaire de ses composantes, elle associe « le cumul des mandats, le système du pantouflage, le secret du financement des partis politiques (et) la dilution de la responsabilité politique que permet l'hypertrophie des cabinets ministériels¹ ». Or un tel système aboutit nécessairement au mélange des genres et à la confusion des rôles.

72 L'ambiguïté qui en résulte est mal perçue, aujourd'hui, de l'opinion. Certes, l'indemnité que reçoivent les membres des cabinets est faible et le traitement de base qu'ils reçoivent reste, pour la plupart d'entre eux, celui que continue de leur verser leur administration d'origine. En revanche, le règlement de leurs notes de frais, leur mode de déplacement (même si ce n'est pas dans les avions du GLAM), leur « droit d'ingérence » dans les services, la respectabilité d'emprunt dont ils jouissent, les rapports de type « féodal » qu'ils entretiennent entre eux et avec leur ministre et l'illusion d'être placés au sommet d'une pyramide, sans compter pour quelques-uns le maniement des fonds secrets, génèrent un climat artificiel et finalement malsain. Par conséquent, malgré l'efficacité apparente du système, le rapport du XI^e Plan et le discours prononcé par le Premier ministre devant l'Assemblée nationale ont raison de vouloir le corriger.

UN SYSTÈME IRRÉFORMABLE ?

La seule question pertinente qui reste à se poser est donc de savoir si un tel système coutumier, produit par plus d'un siècle d'habitudes, peut être réellement réformé. Car voilà plusieurs décennies que des réformateurs s'y sont, en vain, essayés. Sans revenir sur les décrets du 13 février 1912 et du 28 juillet 1948, ou sur ceux qui ont modifié celui-ci en 1951 et en 1954, rappelons qu'au seuil de chaque septennat, chacun des quatre présidents de la V^e République a prescrit, en Conseil des ministres, aux membres du gouvernement de travailler avec leur administration et de réduire au minimum le rôle et les effectifs des cabinets ministériels. Récemment encore, devenu Premier ministre, Michel

1. Brigitte Gäiti, « Sur les "affaires" », *Politiques*, n° 5, Quai Voltaire, 1993, p. 48.

Rocard insistait, dans une circulaire du 28 mai 1988, sur la nocivité des dérives pouvant résulter de l'hypertrophie des cabinets¹. Édouard Balladur sera-t-il plus convaincant ?

A peine installé à l'hôtel Matignon, il a adressé une lettre à ses ministres pour leur enjoindre de ne pas dépasser certaines limites, d'ailleurs légèrement supérieures à celles fixées par le décret, toujours formellement en vigueur, de 1948. Mais les chiffres globaux recensés au *Journal officiel* indiquent déjà à la date du 9 juin 1993 le nombre de 332 membres de cabinets, l'Élysée excepté. Et cette relative réduction semble tenir davantage à celle du nombre de ministres et à l'absence de secrétaires d'État, qu'au montant respectif des effectifs de certains entourages.

Si l'on en croit l'enquête menée par Éric Dupin pour le journal *Libération*, bien que n'étant pas ministre d'État, le ministre de l'Éducation nationale disposerait de 15 collaborateurs, au lieu de 12 autorisés et de 10 déclarés à la date du 9 juin. Il en serait de même au ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme. Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire atteindrait 18 personnes à la place des 15 que lui confère son statut de ministre d'État. Et les entourages mis en commun du ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville ainsi que du ministre délégué à la Santé compteraient 26 personnes, soit 3 de plus que le maximum prévu². L'on doit s'étonner, par conséquent, que le *Guide du pouvoir* observe, dans sa septième édition, « un dégraissage radical » des cabinets ministériels³. Il conviendra d'attendre quelques mois pour faire un bilan moins aventuré.

73

L'on doit s'interroger, par conséquent, sur la capacité du pouvoir politique à réformer l'institution. Et l'on peut se demander s'il existe, en France, à l'heure actuelle, un candidat virtuel ou naturel à la présidence de la République doté d'une autorité suffisante pour être en mesure de ramener, un jour, les effectifs des cabinets à la centaine que préconise le rapport du XI^e Plan.

Reste une autre issue plus brutale : la suppression des cabinets ministériels. Il n'est pour cela besoin ni de révision constitutionnelle ni

1. Cité par Pierre Sadran, in *Le Système administratif français*, Clefs, Montchrestien, 1992, p. 32.

2. Éric Dupin, « Faut-il fermer les cabinets ministériels ? », *Libération*, 11 mai 1993, p. 10.

3. Cité dans *Le Monde*, 15 septembre 1993, p. 12.

de réforme législative. Mais la tâche est, en réalité, infiniment plus ingrate. Il s'agit d'allier imagination, conviction et fermeté. Et surtout de veiller, chaque jour, à la stricte application de la mesure pour que, de façon détournée, l'institution qui s'est établie de façon coutumière ne ressurgisse pas par la même voie.

74 La sagesse populaire enseigne que l'on ne supprime que ce que l'on remplace. L'adage s'appliquerait, alors, à la suppression des cabinets ministériels. Elle supposerait une série de mesures concordantes, dont on peut citer gratuitement quelques-unes. Il conviendrait, d'abord, de rétablir à la tête de chaque département ministériel, sauf là où ils existent (à Matignon et au Quai d'Orsay), les secrétariats généraux supprimés après la Libération. Il faudrait améliorer sensiblement la condition des administrateurs civils, voire créer en leur sein un corps ou un grade d'administrateur d'État, et, en contrepartie, rappeler que les directeurs d'administration centrale occupent un poste à la discrétion du gouvernement. Il serait nécessaire d'interdire la mise à disposition de l'entourage des ministres de fonctionnaires poursuivant leur carrière dans leur corps d'origine. Il serait indispensable de doter, par contre, chaque ministre (ou chaque formation politique à laquelle il appartient) des crédits nécessaires au recrutement temporaire de 3 à 5 collaborateurs chargés d'assurer son secrétariat, ses rapports avec le Parlement et avec la presse et, le cas échéant, avec sa circonscription ; mais ces collaborateurs ne devraient pas être des fonctionnaires en activité. Enfin, et surtout – mais là une révision constitutionnelle s'avérerait nécessaire –, il deviendrait inéluctable de rétablir la responsabilité politique individuelle des ministres devant l'Assemblée nationale. Ce qui serait plus utile que la réforme de la Haute Cour.

Faut-il aller plus loin, et condamner les entourages du Premier ministre et du chef de l'État ? Ne serait-ce pas, alors, rendre la réforme impossible ? D'aucuns diront peut-être que c'est ce qu'il fallait démontrer ? Entendons-nous bien. Une telle mesure ne viserait évidemment pas le Secrétariat général du gouvernement ni le SGCI et elle ne concernerait pas non plus le Secrétariat général de la présidence de la République, en tant qu'il assure la relation entre l'hôte de l'Élysée et l'appareil de l'État. Elle porterait, en revanche, sur certains aspects ou certaines pratiques des cabinets du Premier ministre ou des entourages présidentiels, en tout cas sur ce que certains observateurs, se référant à l'Ancien Régime, qualifient de « phénomène de cour ».

D'une façon générale, ce vent de réformes s'attaquerait essentiellement au « *mélange des genres* », tel qu'il résulte depuis plusieurs décennies de ce que nous appelions avec Francis de Baecque, en 1979, l'interpénétration de l'administration et de la politique¹, et qu'a encore vicié davantage le resserrement de leurs rapports avec les médias. Le « monde clos » qui en résulte est pour beaucoup dans le rejet que manifestent, aujourd'hui, les citoyens à l'égard de la politique. Et une fois ce diagnostic établi, il ne serait plus besoin d'aller chercher loin, ni de se retrancher derrière l'alibi de la « commission de Bruxelles », pour expliquer le « déficit démocratique ».

Dans un numéro de cette revue, consacré aux rapports de la morale et de la politique, Paul Ricœur rappelle, à la suite de Hannah Arendt, *la fragilité du politique*. Elle se reflète dans l'analyse qui précède. L'auteur conclut en observant que cette fragilité « n'est à son tour que l'envers d'une responsabilité des citoyens² ». Il conviendrait désormais que celle-ci s'exerce de telle sorte que les responsabilités confiées par eux à leurs élus soient clarifiées et, par conséquent, séparées de celles de l'administration comme de celles des médias. A ce prix, les citoyens pourront se réconcilier un jour avec la politique.

75

1. Les actes de ce colloque, organisé les 30 novembre et 1^{er} décembre 1979 par l'Association française de science politique, ont été publiés par les Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, sous la direction de Francis de Baecque et Jean-Louis Quermonne, sous le titre : *Administration et Politique sous la V^e République*, dans la collection « Références », 2^e éd., 1982.

2. Paul Ricœur, « Morale, éthique et politique », in *Pouvoirs*, n° 65, 1993, p. 16-17.

R É S U M É

Les cabinets ministériels constituent une manifestation de l'« exceptionnalité » française. Leur prépondérance répondrait à la volonté de protéger les administrations contre les pressions intempestives du monde politique et des groupes d'intérêt. De nombreuses critiques sont formulées contre les cabinets, leur cloisonnement entre le ministre et ses services, leur précarité, leurs méthodes de travail, leurs systèmes de nomination et l'immunité de certains de leurs membres. On peut légitimement s'interroger sur la capacité du pouvoir politique à réformer le fonctionnement des cabinets ministériels où se mélangent trop souvent administration et politique.

UN GOUVERNEMENT DES JUGES ?

1 . CHACUN SAIT que la France n'a cessé d'entretenir avec sa Justice de mauvaises relations. Un signe récent en est, parmi d'autres, l'enquête conduite par la SOFRES, en 1991, à la demande du Sénat : 78 % des Français interrogés considèrent que la Justice est la première institution qu'il faudrait réformer, avant l'école, avant l'administration, avant la police. Pour 67 % des Français la Justice fonctionne mal ou très mal. Elle est chargée de nombreux défauts : trop lente, trop coûteuse, trop difficile d'accès, peu équitable. Ainsi se vérifie une opinion défavorable qui n'est, pour la plupart, qu'un préjugé, car 23 % des Français interrogés ont eu « affaire à la Justice ». L'opinion de la grande majorité n'est pas faite de leur expérience, mais de la réputation de la Justice, de tout ce qui en parle, et la met en image, et paraît la représenter.

77

Il n'y a pas que les citoyens à traduire, par leur opinion, un sombre préjugé. La plupart des gouvernements de la France ont dit, à leur manière, leur indifférence, et souvent leur méfiance. La pauvreté du budget de la Justice en porte témoignage, si même ces dernières années indiquent un timide effort : 21,3 milliards en 1994, soit 1,5 % des dépenses de l'État, 0,3 % de la richesse nationale. Tous ceux qui ont pu rencontrer la Justice ont observé sa misère, l'insuffisance des moyens matériels mis à sa disposition, et tous les obstacles que sa pauvreté met à son fonctionnement. Ceci n'est pas fait que de difficultés budgétaires mais traduit aussi une mentalité traditionnelle ; il est inutile, ou dangereux, de renforcer les moyens de l'institution judiciaire ; elle est susceptible, compliquée, source d'ennuis probables, vite elle devient insupportable. Ne pas trop s'occuper de la Justice, mais lui rendre de solennels hommages, ce fut, avec quelques exceptions, l'habitude d'une République prudente, très occupée d'autres projets.

2. Mais peut-on parler de « la » Justice, ou « des juges » sans simplifier aussitôt le discours ? Il faudrait regarder tour à tour le juge qui rend la Justice, en instance, en première instance, en appel, le juge qui dit le droit à la Cour de cassation, le juge civil, et le juge pénal, le juge d'instruction, le juge des enfants, le juge de l'application des peines, le juge aux affaires matrimoniales et le juge des tutelles tous deux devenus en 1993 juges aux affaires familiales, et observer que le même mot désigne des métiers très différents. Et faudrait-il prendre en compte les magistrats consulaires, les conseillers prud'hommes, et pourquoi pas, en cour d'assises, les jurés populaires, juges d'occasion ? Parlant de la Justice, de qui parlons-nous ?

78

3. De même faudrait-il, pour apprécier l'institution judiciaire, réfléchir sur ce que nous attendons d'elle. Qu'elle tranche les litiges, dira-t-on, qu'elle oblige à l'application des lois, qu'elle assure l'État de droit. Et encore qu'elle comble les lacunes du droit, qu'elle permette, qu'elle encourage son évolution. Et encore qu'elle protège les libertés individuelles, ce que proclame l'article 66 de notre Constitution. Mais nous savons que le législateur, depuis un siècle, n'a cessé de faire peser sur le juge des tâches nouvelles, écrasantes, sans se demander s'il était en mesure de les remplir : ainsi fit, par exemple, la loi du 31 décembre 1989 sur l'endettement des ménages. Nous savons aussi que la vieille habitude française, assortissant volontiers de sanctions pénales les obligations créées par la loi, a surchargé les juridictions répressives, imposé aussi l'existence arbitraire de toute une délinquance non traitée. Ce juge magistrat, ce juge psychologue, ce juge administrateur, ce juge assistant social, ce juge à tout faire que nos lois ont peu à peu façonné, il nous propose une image si brouillée, il pose des problèmes si compliqués et disparates que le réformateur y trouve raison ou prétexte à se décourager vite. Faut-il replier le juge sur ses tâches essentielles ? Faut-il en faire le médecin de toutes les maladies sociales ? A quoi ressemble ce juge que nous attendons, et quel doit être son métier ?

4. Mais voici que se présente un tout autre débat. Derrière tous ces juges, apparemment disparates, semble se profiler un même juge, substituant à tous son image : le juge d'instruction. Ce juge, observe-t-on, détient d'immenses pouvoirs, il dispose de la liberté, de l'honneur,

peut-être de la vie de ceux auxquels il s'intéresse. Il fait ce qu'il veut du Droit. Le pouvoir de ce juge semble sans limite, seul souverain parmi les trois pouvoirs que distinguait le grand principe de séparation. Ce juge s'il est bien de son temps parle aux journaux, vient à la télévision, il conforte son pouvoir absolu par l'absolu pouvoir des médias. Le pouvoir politique tremble ? L'opinion publique est captivée ? Mais la Justice poursuit son travail. Ainsi viendrait le gouvernement des juges...

5. Nouveau débat, très vieux débat, qui retrouve, en la modernisant, notre ancienne tradition, celle d'un conflit permanent de la Justice et de l'État, installé dans notre histoire ; dans l'histoire de l'Ancien Régime, bien sûr, secoué des conflits du roi et des parlements concurremment investis du pouvoir de juger ; dans l'histoire aussi du vieux principe de séparation des pouvoirs, qui ne fut qu'un principe de distinction des fonctions. L'existence du pouvoir judiciaire n'impliquait ni chez Locke, ni chez Montesquieu, aucune sublimation de la Justice. Montesquieu ne la voyait que comme une dépendance de l'exécution des lois. « Le pouvoir de juger, expliquait-il, en quelque sorte est nul. » La Révolution peut avoir signifié l'avènement d'une conception métaphysique de la séparation des pouvoirs, l'article 16 de la Déclaration des droits avoir fait de cette séparation l'éternel fondement de toute Constitution, le discours et l'action révolutionnaires n'ont cessé d'affirmer la subordination du judiciaire. Les tribunaux ne sont que « les exécuteurs de la loi », proclame Thouret le 24 mars 1790, et Duport le répète, quelques jours plus tard, lors de son grand discours sur l'ordre judiciaire nouveau : « Les juges doivent être bornés à l'application de la loi... Il faut interdire toute fonction politique aux juges... » Robespierre dira la même chose : « Le mot de jurisprudence doit être effacé de notre langue. Dans un État qui a une constitution, une législation, la jurisprudence des tribunaux n'est autre chose que la loi. » Tel fut, inscrit dans les mots et dans les lois, l'héritage révolutionnaire retrouvant, par une substitution de souveraineté, l'héritage monarchique. Les remous de l'histoire française, au XIX^e siècle, au XX^e siècle, n'ont pas corrigé cette tradition, au contraire. La Justice n'a cessé d'être soumise à des statuts fragiles, mouvants, exprimant sa subordination. Faut-il se rappeler toutes les épurations de la Justice, au XIX^e siècle, celle de 1815, celle de 1830, celle de 1848, et surtout l'épuration massive de 1883 destinée à rendre républicaine une justice qui semblait ne pas l'être ? Faut-il se rappeler, au XX^e siècle, la longue succession des juridictions d'exception fabriquées

pour appliquer des droits d'exception et rendre au pouvoir politique les services attendus ? Est venue la Constitution de 1958 qui a imaginé un subtil mélange d'indépendance et de subordination. Le chef de l'exécutif – il est vrai élevé à la dignité d'arbitre du fonctionnement des pouvoirs – est proclamé « garant » de l'indépendance de la Justice, et pour assurer cette noble mission il est entouré d'un Conseil supérieur de la magistrature dont il désigne tous les membres. Ainsi l'indépendance est-elle proclamée, mais prudemment tempérée : le général de Gaulle installait habilement dans notre loi fondamentale cette tradition héritée de notre histoire. Tradition toujours vivante : les lois d'amnistie viennent périodiquement nous rappeler la souveraineté de la loi capable même d'abolir les jugements, et les circonstances exceptionnelles ne cessent, en France, d'engendrer des modalités exceptionnelles de Justice. Sans doute l'indépendance de la Justice, symbolisée par le costume judiciaire, n'a-t-elle cessé d'inspirer tout discours républicain sur la Justice. Tous les gouvernements l'ont célébrée. De la droite à la gauche cette indépendance est unanimement revendiquée, chacun reprochant à l'autre de vouloir y manquer. Un gouvernement des juges ? La tradition française l'a toujours redouté, comme une menace ou comme un mythe, et a pris tous les chemins, brutaux ou subtils, pour l'empêcher.

6. La réforme constitutionnelle du 27 juillet 1993 nous dirait-elle que les temps vont changer ? Le président de la République demeure le « garant » de l'indépendance de la Justice, mais le nouveau Conseil de la magistrature invente un savant équilibre : il comprendra six juges élus d'une part, et de l'autre six autres membres qui ne sont pas juges (le président de la République, le garde des Sceaux, un conseiller d'État, trois « personnalités » désignées l'une par le président de la République, les deux autres par les présidents des deux Assemblées). Ainsi la rigoureuse balance des chiffres – six et six – est-elle priée d'assurer à la balance de la Justice l'indépendance tant proclamée. Serait-ce le signe d'un bouleversement de l'équilibre des pouvoirs, la Justice-fonction promise à l'avenir d'un vrai pouvoir ?

On observera tous les bouleversements de notre société qui pourraient suggérer qu'effectivement des temps nouveaux appellent la Justice à un nouveau destin. Des citoyens mieux informés de leurs droits, plus exigeants, plus revendiquants, ne vont-ils pas attendre de la Justice plus de service, et un meilleur service ? Le déclin des anciennes

régulations – la religion, la loi morale, l'idéologie – n'incite-t-il pas à davantage de Droit, et de droits, et à davantage de Justice pour les faire respecter ? La complexité croissante des relations sociales, la multiplication des conflits soumis à la loi, n'obligent-ils pas à une plus forte Justice ? La puissance croissante de l'argent, traînant avec lui toutes les formes de la corruption, la puissance aussi des médias, n'imposent-ils pas la même exigence ? Le développement du judiciaire ne sera-t-il pas une requête des sociétés modernes, et sans doute un progrès de la démocratie, ouvrant à la Justice un nouvel avenir ?

Nous savons aussi que notre temps a secoué beaucoup de mythes et d'illusions : ainsi le mythe révolutionnaire d'une souveraineté absolue du peuple exprimée par son Parlement, l'illusion aussi que tout est politique. Les bouleversements contemporains de l'État de droit, ceux issus de la Constitution de 1958, ceux venus de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ceux imposés par le développement d'un droit européen, nous ont enseigné une nouvelle hiérarchie des normes. Une nouvelle souveraineté s'est construite, faite d'équilibres complexes, où le citoyen devient arbitre plutôt que maître. Dans cette mutation, ou ce désordre institutionnel, ne peut-on imaginer que s'installera le gouvernement des juges, si longtemps redouté, et si bien écarté ?

81

Un législatif, un exécutif affaiblis, obsédés par des échéances électorales toujours présentes, seulement occupés du court terme, soumis à la crainte et à la séduction des médias, tâchant de gouverner, au jour le jour, des citoyens indifférents et exigeants, repliés sur leur vie privée mais attendant du politique ce qu'il ne sait donner, une morale, un long projet... Le temps ne serait-il pas venu pour le juge, dans une démocratie vieillie, flottante, tant secouée par les mutations de son temps, de conquérir un pouvoir quasi souverain, dans une société sans souveraineté ?

Mais il faut regarder du côté des juges. Ce serait une illusion d'imaginer que le juge serait, par son serment ou par sa robe, miraculeusement préservé des maladies qui malmènent la société où il vit. Notre juge ne peut que nous ressembler. Cette indépendance tant réclamée ? Ce n'est que l'indépendance à l'égard de l'exécutif, à l'égard d'un pouvoir au moins habillé de légitimité démocratique. Mais on voit toutes les formes de dépendance que peut recouvrir, et même abriter, cette indépendance apparemment conquise. On voit le juge dépendant d'un parti, d'un syndicat, d'une quelconque organisation, on voit le juge dépendant des exigences de sa carrière, on voit le juge dépendant de soi-même, de ses convictions, de ses préjugés, de ses rancunes, on voit le

juge enveloppé de sa puissance, ou de sa bonne conscience, le juge qui se confond avec la pureté, la morale, la transparence, le juge qui fait et dit le droit, et peut se placer au-dessus du droit puisqu'il incarne le droit. On voit le juge militant, le juge héros, le juge inquisiteur, le juge prêtre de sa vérité. On voit le juge qui aime parler, se montrer, lire son nom, écouter sa voix, le juge qui distribue ses confidences et regarde son image à la télévision, le juge qui peut compenser un statut social médiocre par la notoriété, qui peut rêver de gloire, en tout cas jouir du plaisir du pouvoir, de son pouvoir, le juge instituant non le gouvernement des juges mais le gouvernement d'un juge...

82 On s'étonnera que tant d'indignations condamnent ce juge qui parle, ce juge qui se fait voir, ce juge qui ressemble à son temps, ce juge dont on attendrait une discrétion, une réserve, une rigueur exemplaires dans un temps sans discrétion ni réserve ni rigueur. Telle est l'une de nos illusions, entretenue par une conception mythique de la Justice : nous exigerions volontiers des juges des vertus dont nous nous dispensons, et nous attendrions que la Justice soit miraculeusement protégée des maladies qui infectent tous les métiers. Reste que ce juge bavard, tant amoureux de son image ou de sa force, il peut dénaturer la fonction de la Justice. Il peut faire le mal au nom du juste. Reste aussi qu'il est protégé par un statut de confortable irresponsabilité, ce qui le singularise de la plupart. Voici ce juge soumis à toutes les maladies de son temps, mais il ne reçoit pas d'ordre, il ne rend pas compte. Parce qu'il est indépendant il est irresponsable. Ne serait-ce pas cela le gouvernement du juge, le plus redoutable des gouvernements, celui d'un gouvernant recruté par concours, privé de toute légitimité venue de l'élection, un gouvernant qui interprète, ou invente la loi, un gouvernant protégé par les privilèges de son statut, qui n'a rien à redouter, si ce n'est au soir de sa vie le confort mélancolique de la retraite...

7. Telle est la caricature, souvent tracée ou esquissée, d'un nouveau juge qui nous imposerait sa force et sa loi. Mais on voit bien qu'il ne s'agit ici que de l'image du juge d'instruction, d'un juge d'instruction très fidèle à son temps, aimant les médias ou aimé d'eux, un juge qui fait trembler le politique, et fascine l'opinion. Or ce portrait ne figure en rien un gouvernement des juges. Il éclaire, il dramatise les problèmes que pourrait nous poser notre instruction pénale, vieille survivance du système inquisitoire, joliment habillée d'un peu d'accusatoire. Ce juge trop puissant, qui parfois nous inquiète, cet inquisiteur habillé en juge

qui dispose, seul, de pouvoirs exorbitants, qui s'acharne à recueillir l'aveu, preuve suprême assurant la tranquillité de tous et le demi-pardon du coupable, ce magistrat policier autorisé à la torture légale, celle que déguisent nos institutions – la garde à vue et la détention provisoire – il est en réalité fait de nos lois et de nos mentalités. La loi du 4 janvier 1993 a rêvé de tempérer un peu ce terrible système, mais nous sommes vite revenus, par la loi du 24 août 1993, à nos vieux préjugés : notre passion inquisitoriale, notre ardeur répressive, notre conviction que le droit risque d'être une gêne sur le chemin de la vérité. C'est notre Droit qui nous gouverne, non nos juges. La plupart des juges d'instruction maîtrisent, modèrent les pouvoirs redoutables que nous leur avons donnés. Que quelques-uns usent de ces pouvoirs sans se retenir, pour servir la vérité, ou par talent d'inquisiteur, ou pour le plaisir du pouvoir, ou par goût de la notoriété, cela ne semble pas signifier un gouvernement des juges. Cela nous dit seulement le dévoiement possible d'un système qui n'a cessé de préférer l'ordre social aux Droits de l'homme, les exigences de la vérité à celles de la liberté.

83

8. Ainsi le juge d'instruction risque-t-il de nous cacher nos juges, et les perspectives que pourrait ouvrir à la Justice l'évolution de notre démocratie. Si nous regardons, sans passion, notre Justice d'aujourd'hui, nous observons qu'elle est généralement sérieuse, appliquée à remplir, sans moyens, ses tâches innombrables, travaillant bien, tâchant de faire face. Nous voyons aussi qu'elle a, jusqu'à ce jour, résisté à toute corruption, alors que cette maladie a contaminé une large part de notre société, et que, dans de nombreux pays, elle a commencé de dévorer la Justice. Nul « gouvernement des juges » : plutôt une administration sous-équipée, où chacun essaie de bien tenir sa fonction. Ce qui pourrait menacer notre Justice est moins une ambition dominante que l'indifférence, ou même le dégoût, d'un juge tenu à l'écart par un statut financier médiocre – dans une société où les hiérarchies sociales semblent exprimées par les hiérarchies de rémunérations –, d'un juge qui travaille dans des conditions matérielles vétustes, souvent humiliantes. Ce juge pourrait se prendre pour l'employé d'une fonction secondaire, plutôt que pour le garant de l'État de droit et le protecteur des libertés. Se profile l'image, parfois caricaturée, d'un « petit juge », assurant convenablement sa tâche, pressé de rentrer chez soi, ne gardant de son rêve de Justice que le bénéfice d'un statut privilégié qui promet la tranquillité de l'emploi, la progression

nécessaire de la carrière, les longues vacances, et une convenable retraite. Ces risques ne sont pas propres aux juges. Ils sont ceux que l'on observe dans la plupart des corps traditionnels, sur qui pèsent d'impossibles missions, qui reçoivent des quantités d'hommages et très peu de moyens : risque de l'indifférence aux intérêts collectifs, du retrait, du repliement de chacun sur son propre destin, dans le confort de sa sécurité, risques très familiers à notre époque. L'avenir de notre juge est moins celui de son gouvernement que celui de sa réduction au statut d'un fonctionnaire parmi les autres. Et alors qu'il est probable que la démocratie moderne accroîtra le besoin de Justice et les tâches du juge, le vrai risque est qu'il soit mis hors d'état d'y répondre. Seront alors recherchées d'autres voies...

84

9. Peut-on rêver ? D'un juge dont l'indépendance ne serait pas faite que d'un statut protégé, mais d'une vraie méfiance à l'égard de soi, de ses certitudes, de ses préjugés, de ses entêtements, de sa puissance, de son image ? D'un juge qui revendiquerait sa responsabilité légale, celle qui pourrait naître non bien sûr de ses décisions, mais de ses fautes professionnelles, parce qu'il saurait que le temps est passé des statuts privilégiés et que l'indépendance n'a pas pour corollaire l'irresponsabilité ? D'un juge qui saurait que le travail accompli, la compétence, le dévouement sont pris au sérieux, et qu'il est mieux de travailler que de ne rien faire pour mériter la reconnaissance d'une carrière ? D'un juge que son système de valeurs – éthique ou morale ou devoir – inciterait en toute occasion à respecter le Droit, l'homme et sa dignité, et sa liberté, et son honneur ? D'un juge dont le statut économique et social serait mis à la mesure de l'importance de ses missions, et qui disposerait, par sa formation initiale et continue, des instruments de l'intelligence et de la réflexion, ne cessant d'accroître sa force intellectuelle ? D'un juge enfin redressé, débarrassé des tâches secondaires dont les lois n'ont cessé de l'accabler, mis en mesure de rendre la Justice, de maintenir l'état de Droit, et aussi de protéger vraiment les libertés ? Peut-on vouloir ce juge ?

10. Mais notre tradition veille sur la conception d'un juge ignoré, à la fois célébré et méprisé, instrument parfois dérangentant d'une fonction secondaire. Et voici – ce qui n'est certes pas nouveau – que quelques juges d'instruction font trembler le politique, recevant des médias

audience et force. Voici que se profile, très opportunément pour ceux qui ne croient pas que la Justice mérite intérêt, l'image tant redoutée du gouvernement de quelques juges. Notre vieille mentalité n'a pas cessé de produire ses effets. Nous agitions vite la menace d'un gouvernement des juges, quand le vrai danger n'est pas celui d'une Justice toute-puissante, mais d'une Justice à l'abandon.

R É S U M É

Notre tradition veille sur la conception d'un juge réduit à une fonction secondaire, à la fois célébré et méprisé. Mais voici que quelques juges très semblables à leur temps, aimant les médias ou aimés d'eux, rêvent de secouer le politique et de fasciner l'opinion. Et voici que se profile l'image tant redoutée d'un gouvernement des juges. Notre vieille mentalité n'a pas cessé de produire ses effets : nous agitions la menace d'une Justice toute-puissante quand le vrai danger est celui d'une Justice à l'abandon...

CONTRAINTE ÉCONOMIQUE ET ACTION POLITIQUE

JAMAIS SANS DOUTE autant que cet été un gouvernement n'a paru aussi impuissant, et l'exercice démocratique aussi vain. La monnaie livrée aux marchés financiers ; l'emploi, aux stratégies de multinationales insaisissables ; l'activité, aux règles impersonnelles de la division du travail ; les qualifications, à un progrès technologique destructeur. La preuve aurait été apportée que le pouvoir politique ne pouvait ni relancer l'économie, ni véritablement défendre la production et l'emploi sur le sol national, ni même offrir ce bien public essentiel qu'est la sécurité économique. La monnaie, attribut fondamental de la souveraineté, serait devenue le jouet de spéculateurs donneurs de leçons. L'alliance franco-allemande n'aurait pu résister aux grandes vagues commerciales, monétaires et technologiques. L'Europe même aurait volé en éclats prise sous les feux contradictoires des marchés, de l'hégémonisme commercial américain et des contraintes géostratégiques. A l'ère de la globalisation, de l'intégration et de la déréglementation, les pouvoirs publics nationaux seraient devenus simplement impuissants, ils continueraient à jouer une partition adaptée au règne des États-nations alors que nous serions entrés de plain-pied dans une économie mondiale sans maître ni régulation. Ce qui importerait dès lors ne serait plus tant le pouvoir de « faire », mais face à une opinion publique désorientée de « dire » et de recueillir un consentement par défaut. Le gouvernement national serait ainsi réduit au rôle de lobby plaidant dans les enceintes internationales la cause d'un groupe d'intérêts, ici un peuple, une nation.

87

Mais en même temps, la volonté affichée par certains hommes politiques de réglementer les mouvements de capitaux, de découpler les économies allemande et française par une baisse brutale des taux courts et une dévaluation du franc, de retrouver un espace politique national

d'action en dénonçant le GATT, la Communauté européenne et le FMI indique à tout le moins que la tentation d'une politique nationale débarrassée des contraintes extérieures existerait et que des hommes politiques majeurs l'estimeraient possible. L'opinion publique même serait semble-t-il lassée par une Europe qui n'aurait apporté que le chômage, les délocalisations et l'intensification de la concurrence.

La contrainte économique ne serait donc que relative, nullement incompatible avec des orientations radicalement divergentes. L'homme politique pourrait ainsi choisir entre les contraintes, voire même faire preuve d'une réelle liberté. Pauvre liberté, objectent alors immédiatement ceux pour qui avoir le choix entre une récession facteur de chômage et une dévaluation compétitive facteur de guerre commerciale et de perte de crédibilité monétaire revient à choisir entre la peste et le choléra.

88 Quel sens donner alors à cette notion de contrainte économique ? Faut-il la considérer comme un ensemble de phénomènes sur lesquels l'action humaine n'a pas prise, une contrainte de type météorologique, ou plutôt comme un ensemble hétérogène de données, de choix antérieurs, de rapports de forces cristallisés qui à un moment donné borne le champ des possibles ? Rappelons donc avec A. Bergounioux, une fois « l'accablement initial¹ » vaincu, quelques précautions requises par l'usage de la notion de contrainte.

– L'idée de contrainte ne fait sens que dès lors que l'on suppose une toute-puissance du politique notamment par rapport à l'économique. Par politique j'entends non la pratique de l'accommodement ou du compromis mais la volonté de plier la réalité à un programme. L'idée de contrainte économique est tellement acceptée sous des formes vulgaires ou savantes que l'on a du mal, sauf à sombrer dans le didactisme, à la contester. Elle est commode parce qu'elle permet d'opérer une réduction drastique de la complexité. Elle méconnaît les interactions dynamiques entre économie nationale et économie mondiale, entre économie réelle et monétaire. Elle masque ensuite ce qui relève des erreurs manifestes de politique macro-économique, et les effets inattendus de recettes éprouvées de politiques macro-économiques. Elle néglige enfin totalement le fait que tout discours, tout acte politique est sémaphore pour la communauté économique².

1. A. Bergounioux, « Les principes et les contraintes », in *Pouvoirs*, n° 65, Morale et politique.

2. É. Cohen, « Les rapports entre le président de la République et le Premier ministre sur les questions économiques », in *De Gaulle et ses premiers ministres 1959-1969*, Plon, 1990.

– L'idée de contrainte n'a de sens que référée à un contexte, à une situation, à une conjoncture ; la contrainte d'un moment n'est souvent que l'effet différé d'un choix volontaire opéré plus tôt dans une autre configuration de politiques publiques, avec un autre rapport de forces et une autre hiérarchie de priorités de l'action publique. La contrainte d'un temps peut être la ressource d'un autre temps.

– L'idée de contrainte enfin génère plus de confusion que de lumière car elle rabat les unes sur les autres trois dimensions qu'on devrait s'interdire de confondre : la contrainte de situation, la contrainte qui naît d'un rapport de domination, la contrainte que l'on se fixe à soi pour atteindre indirectement des objectifs qui ne peuvent s'énoncer clairement face à l'opinion.

Si l'on combine ces quelques remarques assez triviales, une perspective d'analyse plus intéressante s'ouvre.

89

– Toute analyse des effets de la contrainte économique sur l'action politique doit partir d'une interrogation sur la représentation du champ d'intervention : comment le réel est-il redécoupé et reconstruit, en quoi cette reconstruction obéit-elle à des schémas préétablis de nature idéologique ou programmatique ? Cette analyse débouche sur la mise en évidence des contraintes choisies et ignorées.

– Elle doit ensuite obéir à un schéma classique d'analyse des politiques publiques. Le processus de détermination et de mise en œuvre d'une politique publique désigne un champ de forces, des acteurs, révèle des stratégies, porte au jour les coalitions d'intérêts et révèle le foisonnement des rétroactions, des changements d'orientation en cours de réalisation et les adaptations à des effets inattendus, inintentionnels.

– Une série de coupes diachroniques révèle des instantanés du système d'interaction sous forme de politiques, de configurations d'acteurs, de réaménagement des représentations et de critères de réussite mais, sur la moyenne durée, cette méthode permet de dégager les évolutions substantielles dans le pouvoir discrétionnaire des gouvernements en matière économique.

On l'aura compris, l'idée de contrainte économique est assez étrangère à ma démarche car même les effets brutaux de la mondialisation découlent de choix que nous avons voulus ou endossés. Mon propos n'est pourtant pas de soutenir la thèse de la toute-puissance du politique en matière économique mais de montrer qu'il est un usage de la contrainte économique et notamment de la contrainte européenne qui est à la fois une politique délibérée et le résultat d'une incapacité de

notre démocratie à penser sa propre réforme. Il devient alors possible de dégager ce qui dans les vingt dernières années a modifié le cours des politiques nationales de régulation. Dès lors que l'on sort d'une conception absolutiste du pouvoir, il devient possible de distinguer l'autorité qui permet de trancher la question de la souveraineté, le pouvoir qui renvoie à la capacité de maîtrise et/ou à la capacité d'établir des rapports dissymétriques, et l'influence qui relève davantage de la négociation, du compromis, de l'échange.

90 Pour établir cette thèse je m'appuierai sur un cas limite de la contrainte économique, celui de la crise monétaire européenne dont le paroxysme a été atteint à l'été 1993. On ne peut imaginer épreuve plus redoutable pour qui prétend relativiser la contrainte économique. Dans ce cas, en effet, deux gouvernements relevant de majorités différentes ont mené, un temps, la même politique au prix d'un chômage grandissant, d'une récession sans cesse plus intense et de catastrophiques déficits de finances publiques, et pourtant nombre d'économistes s'accordent à dire que les intérêts économiques allemands et français étant devenus divergents depuis la réunification, une politique monétaire solitaire de la France pouvait produire dans le court terme une sensible amélioration de la situation. Thèse reprise et défendue avec brio par Ph. Séguin, J.-P. Chevènement et nombre de patrons. L'analyse de cette crise nous conduira à établir que l'absence de réponse politique à des situations nouvelles ou l'adoption de politiques rhétoriques à côté des faits ou encore les stratégies d'opinion ont des effets réels sur l'économie. Une telle proposition n'annule pas la contrainte économique, elle la relativise et la retourne.

LA STRATÉGIE DE LA DÉSINFLATION COMPÉTITIVE : UNE CONTRAINTE VOULUE ET PROGRAMMÉE

Le 29 juillet 1993, le franc est emporté par une vague spéculative provoquée par le refus de la Bundesbank de baisser l'un de ses taux d'intervention sur le marché monétaire. Le 2 août à Bruxelles, en élargissant les bandes de fluctuation de 2,25 à 15 %, l'Europe prend acte de son incapacité à brider les marchés, à préserver un régime monétaire qui avait assuré quinze ans de stabilité, et à poursuivre le programme de Maastricht.

L'émotion, la colère et les procès faits aux uns et aux autres en France et à l'étranger seront à la mesure de la débâcle de l'été 1993. Les

explications usuellement avancées mettent en cause tour à tour la force irréprouvable des marchés, le complot anglo-saxon contre l'UEM, l'irréalisme de la grille de parités du SME alors que les économies divergeaient, la trahison de la Bundesbank insensible à son engagement européen, ou enfin les hésitations politiques de la droite française. Mais toutes ces explications ont une base commune, le gouvernement de la France est contraint dans son action politique et sociale par des phénomènes sur lesquels il n'a guère de prise.

La séquence des événements intervenus depuis la réunification allemande permet par contre de comprendre les enchaînements politico-économiques, de hiérarchiser les facteurs de la crise et de mieux cerner ce qui relève de « la contrainte économique », de « la liberté politique » et de l'usage qui en a été fait.

Pour gérer sa réunification, l'Allemagne demande à l'Europe, début 1990, la possibilité de réévaluer. Une monnaie réévaluée favorise les importations et en allège le coût, elle rend plus difficiles les exportations et incite donc les industriels à faire preuve de rigueur dans leur gestion interne (salaires, prix, organisation productive...), ce qui agit comme un élément de refroidissement des tensions inflationnistes. La France, qui s'enorgueillit à juste titre de pratiquer sur le modèle allemand la stratégie de « la désinflation compétitive », refuse¹.

91

Quelle est donc cette politique qualifiée aussi parfois de monétariste, quelle en était la justification et pourquoi P. Bérégovoy s'en est-il fait le chantre inspiré ? Jusqu'en 1983 la France avait pratiqué une régulation macro-économique dans laquelle l'inflation permettait de résorber les tensions nées des désajustements conjoncturels et de la conflictualité sociale, la spirale prix-salaires permettait de ne jamais mettre en cause la progression des salaires nominaux grâce à une inflation permanente. Lorsque des différentiels de compétitivité trop accusés apparaissaient entre la France et ses principaux partenaires économiques, la France dévaluait. L'échec des relances de 1975 et de 1981, les effets pervers des dévaluations comme la persistance des déficits extérieurs, du chômage, l'inflation auto-entretenu, l'absence d'incitation à la modernisation et à la maîtrise des coûts ont conduit à partir de 1983 à faire de la lutte contre l'inflation et de la stabilité monétaire l'objectif cardinal de la politique économique. Le pari alors fait était qu'une discipline monétaire intransigeante créerait une contrainte forte à la modération des prix et

1. Pourquoi dévaluer quand tous les indicateurs économiques sont bons ?

des salaires. Cette politique a réussi au-delà de tous les espoirs mais on n'a pas mesuré la révolution qu'elle introduisait dans nos rapports sociaux et dans le pouvoir du politique en matière de régulation économique.

92 Pour faire court, la gauche, qui venait dans des circonstances exceptionnelles d'obtenir des salariés une baisse des revenus, a inscrit dans les mécanismes économiques une discipline politique qu'elle savait ne pouvoir renouveler par la délibération politique et la négociation sociale. La désinflation compétitive est une technologie politique. On a abandonné une politique de régulation explicite – le consensus social inflationniste orchestré par l'État – au profit d'une politique automatique inscrite dans la dynamique économique – le franc fort exige la compétitivité qui est obtenue par la modération salariale. La politique de désinflation compétitive est le fruit de l'improbable mariage d'une administration des finances à la recherche de dispositifs automatiques d'ajustement et d'une gauche gouvernementale incapable de revendiquer ses choix. La politique de désinflation compétitive une fois choisie et inscrite dans les mécanismes économiques produit mécaniquement des effets qui peuvent apparaître comme autant de manifestations de « la contrainte économique » mais qui ne sont en fait que les produits nécessaires et non assumés comme tels d'un choix politique privilégiant les régulations automatiques sur les régulations délibérées.

Le refus français de dévaluer en 1989 vient compliquer la gestion par les Allemands de leur unification car il vient interférer avec les conflits Bundesbank-Gouvernement fédéral. Sur la scène intérieure allemande, la Bundesbank se déclare hostile à l'union monétaire interne, mais le Gouvernement fédéral décide de passer outre. La peur de l'immigration massive et la volonté de donner des satisfactions immédiates aux nouveaux citoyens valaient bien de prendre quelques libertés avec l'arithmétique économique élémentaire. Lorsque les analyses de la Bundesbank commencèrent à être confirmées dans les faits et qu'il fallut financer les dépenses nouvelles (déficits de la *Treuhand*, allocations chômage, et financement des investissements publics), la solution proposée par nombre d'économistes, et qui consistait à augmenter l'impôt à l'Ouest pour financer la fusion des deux États issus de la nation allemande, est refusée par le Gouvernement fédéral pour des raisons qui tiennent au pire à l'électoratisme et au mieux à la crainte d'un rejet des cousins de l'Est. Le chancelier Kohl optera pour le déficit, la dette et l'inflation. Le résultat ne se fit pas attendre, le manque de

volonté politique fut comblé par le pouvoir monétaire des hommes gris de la Bundesbank. Ils firent monter les taux, parvinrent à ralentir l'activité pesant ainsi sur les comptes des entreprises qui à leur tour mirent la pression sur les salaires. La Bundesbank aujourd'hui est en passe de réussir ; les tensions salariales sont calmées, l'inflation quoique encore très forte est sous contrôle et la dépense publique commence à se modérer. Au passage, en gérant la monnaie allemande comme la Constitution le lui commande, l'Allemagne a contribué à plonger l'Europe dans l'une de ses pires crises économiques. Une contrainte économique au carré en somme, mais qui s'analyse comme une double démission du gouvernement Kohl : démission face à ses propres citoyens auxquels on masque la vérité, démission face à ses partenaires européens avec qui il a signé le Traité de Maastricht sans pouvoir peser sur la Bundesbank.

93

L'UEM OU COMMENT TROQUER UN POUVOIR ILLUSOIRE CONTRE UNE CAPACITÉ D'INFLUENCE

La question dès lors se déplace vers le champ politique. A-t-on avec le Traité de Maastricht réalisé une construction viable, a-t-on surtout pensé les nécessaires transitions ? Pourquoi donc les nations européennes et notamment les plus importantes d'entre elles, la France et l'Allemagne, se sont-elles engagées dans un processus, celui de Maastricht, aux promesses mais aussi aux risques considérables ?

Trois raisons permettent de comprendre pourquoi la France s'est engagée dans le processus de l'UEM. La première découle des exigences fonctionnelles du marché unique. Il ne peut y avoir pleine concurrence si les États conservent la liberté de dévaluer à leur guise. La deuxième tient à la volonté des élites politico-monnaies françaises d'inscrire dans le marbre des institutions la stratégie de désinflation compétitive. Le gouvernement économique de la France, ou si l'on préfère la communauté décisionnelle économique (Trésor, Banque de France, gouvernements privés des groupes industriels et financiers) ne se serait pas engagée dans l'UEM si son objectif cardinal depuis le tournant de mars 1983 n'avait été de rendre irréversible la stratégie de la désinflation compétitive en ôtant au pouvoir politique la manipulation discrétionnaire de la monnaie. Une banque centrale européenne indépendante, une politique monétaire consacrée uniquement à la lutte contre l'inflation, voilà les deux premières bases de l'édifice de Maastricht. La dernière porte sur la mécanique de la convergence

macro-économique¹. La troisième raison réside dans la volonté de mettre en cause le pouvoir hégémonique de la Bundesbank. La stratégie de la France pendant la négociation des Accords de Maastricht consiste à faire en sorte que l'abandon *de facto* de tout pouvoir discrétionnaire en matière de politique monétaire, du fait notamment de la libre circulation des capitaux, soit compensé par une capacité d'influence dans la Banque centrale européenne. Pour le gouvernement économique français, et notamment pour son élite étroite formée des trésoriers et des responsables de la Banque centrale, c'était la compensation nécessaire à la perte de pouvoir monétaire national. Il était d'autant plus facile d'accepter de renoncer à un pouvoir déjà largement entamé qu'on partageait cette infortune avec la Bundesbank qui, elle, perdait un vrai pouvoir.

94

L'Europe économique et monétaire n'est donc pas fille de la volonté de Bruxelles mais d'un cartel des élites administratives nationales qui, en accord avec les pouvoirs politiques nationaux, ont préféré naturaliser les exigences de la modernisation en invoquant la contrainte européenne. L'Italie, la Belgique après la France ont adopté des politiques restrictives en matière de finances publiques et de prélèvements obligatoires en invoquant les nécessités de la construction européenne. Mais il s'agit très clairement de contraintes que se sont données des élites politiques pour réaliser une modernisation qu'elles ne pouvaient initier à partir des jeux politiques nationaux traditionnels. Dès lors, la dénonciation de la bureaucratie bruxelloise est un pur exercice rhétorique, c'est l'aveu par le pouvoir politique de sa renonciation à la délibération dans les instances démocratiques représentatives.

QUAND LA DÉFIANCE DES PEUPLES À L'ÉGARD DE LEURS HOMMES POLITIQUES ALLUME LA SPÉCULATION

C'est la chute du mur de Berlin qui tout à la fois a rendu possible l'accélération sur le papier du projet européen et compromis sa réalisation pratique. A l'automne 1989, les atouts géopolitiques français sont brutalement dévalués, l'effondrement du bloc soviétique rend moins cruciale l'alliance politique avec la France alors que la réunification fait renaître en France le fantasme de la toute-puissance allemande et de la dérive à l'Est. Aussi la stratégie de Hans Dietrich Genscher fut très clai-

1. Les fameux 5 critères dont les effets se renforcent mutuellement.

rement d'accorder à la France la possibilité d'un rôle politique toujours aussi décisif dans le cadre d'une Europe fédérale en voie de formation. L'UEM couplée à l'Union politique devait mettre du baume au cœur à la France qui venait d'assister en grognant à une réunification à la hussarde de l'Allemagne.

Mais au moment où l'accord politique est bouclé, les économies divergent et le calendrier de l'UEM va dès lors fonctionner comme un nœud coulant. Le SME tient bon jusqu'en septembre 1992 et des monnaies comme la peseta, la lire puis la livre britannique manifestement surévaluées restent ou entrent dans le SME. Pendant donc que l'Europe négocie Maastricht, l'anticipation de l'intégration européenne par les marchés est à ce point forte que ceux-ci tiennent pour quantité négligeable les désajustements économiques et monétaires et même un choc exogène aussi massif que la réunification. Ainsi lorsqu'une perspective politique existe, les gouvernements, même dans un univers de déréglementation financière et de développement asynchrone des économies, tiennent en respect les marchés. L'observation triviale rejoint la théorie économique sophistiquée. En effet, pour les spéculateurs l'incertitude est la matière première de l'activité, d'où le développement des anticipations ; or lorsque le pouvoir politique balise les possibles et les encadre dans des traités viables, « le spéculateur¹ » par son action majore les effets vertueux attendus de l'action politique.

95

Le premier assaut spéculatif contre la livre sterling intervient après le « non » danois et le petit « oui » français au référendum et alors que le gouvernement britannique a laissé l'inflation salariale se développer, il frappe un pays qui non seulement n'entend pas se lier à l'UEM (clause de *l'opt out*) mais qui de surcroît n'a pas pratiqué avec l'Allemagne les concertations nécessaires. En fait, à partir de septembre 1992, la perspective d'intégration européenne devient moins crédible, la bataille menée et gagnée par les spéculateurs contre la livre sterling va à nouveau placer les gouvernements français et allemand face à leurs responsabilités. Ils ont alors trois possibilités : a) la sortie par le haut, ils doivent accélérer le calendrier de l'UEM en réalisant une petite zone Écu franco-allemande avec les Belges et les Hollandais ; b) ils peuvent mettre en congé le DM à froid ; c) ils peuvent prier pour que les marchés ne se rendent pas compte de l'éloignement de la perspective de l'intégration consécutive à la divergence économique franco-allemande

1. Dans 99 % des cas, un gestionnaire d'un fonds de retraite ou d'un fonds de pension dont la tâche est de protéger la valeur de long terme des actifs qu'il gère.

et à la défiance des opinions publiques. La première solution est rejetée par les gouvernements français et allemand, la France ne peut participer à ce qui apparaîtra comme une zone Mark et l'Allemagne ne peut dépouiller la Bundesbank sauf à signer un nouveau traité avec la France alors que le Traité de Maastricht est encore en phase de ratification. La deuxième solution ayant été écartée au moment de la réunification, elle devenait moins crédible quand la poussée spéculative se fit plus intense ne serait-ce que par refus des Hollandais. C'est la troisième solution qui s'imposa, nourrie par la montée d'un discours anti-européen au sein de la droite française et une réaffirmation par la Bundesbank de ses prérogatives constitutionnelles, elle ouvrait la voie à la spéculation. La débâcle de la gauche ôtait à la politique du franc fort un puissant soutien et remettait l'avenir du SME entre les mains d'un gouvernement français partagé et une banque centrale allemande déterminée à ne plus se faire imposer des mesures à l'efficacité douteuse et à la symbolique européenne défraîchie. L'Europe est une dynamique créant des états instables, on ne peut briser cette dynamique et s'étonner que les acteurs de marché reprennent leurs jeux, d'autant que là résident leur intérêt et leur légitimité¹.

QUAND LES ERREURS D'ANALYSE ET LES CONTRAINTES PARTISANES OUVERT UN BOULEVARD À LA SPÉCULATION : LA STRATÉGIE BALLADUR

Lorsque É. Balladur arrive au pouvoir, il se fixe un double objectif : la maîtrise des comptes sociaux et des finances publiques d'une part, la baisse rapide des taux courts perçue alors comme asphyxiante pour l'économie, d'autre part. Pour réussir, il pense disposer de deux atouts que ne pouvaient avoir les gouvernements socialistes finissants : l'arme de la confiance qui irait plus volontiers aux gouvernements conservateurs et la détermination vis-à-vis de l'Allemagne, les gaullistes plus tièdes sur l'Europe que les socialistes pouvant négocier un compromis stratégique nouveau. Cette politique immédiatement dénoncée par certains économistes comme totalement inadaptée à la nature réelle de la crise va produire des effets heureux sur les marchés. Rassurés par le sérieux d'É. Balladur, les marchés accueillent favorablement la baisse des taux et jouent le franc à la hausse. Grisés par ce succès, E. Alphandéry et É. Balladur pensent alors pouvoir jouer le bras de fer

1. Cf. É. Cohen, « Maastricht : des mythes aux enjeux », in *Libération*, 24 août 1992.

avec les Allemands, ils font descendre les taux courts français en dessous des taux allemands et prétendent acculer la Bundesbank à s'aligner sur la France. Les conditions étaient alors réunies pour le jeudi noir.

L'enchaînement de la crise devient alors plus lisible : c'est la divergence macro-économique (nécessité de refroidir en Allemagne pour gérer la réunification, nécessité de relancer en France pour contenir le chômage) et le maintien d'une solidarité monétaire intégrale (refus de dévaluation du franc et de réévaluation du mark) qui préparent le terrain. Toutefois, les marchés dans un premier temps adhèrent au projet de Maastricht et ne se formalisent pas de la divergence. Une première alerte intervient en septembre 1992, les pouvoirs publics nationaux et européens sont incapables de trouver une réponse politique. Les marchés font toutefois à nouveau confiance à Balladur, mais le décrochage monétaire F/DM mine la solidarité Bundesbank/Banque de France et rend vulnérable le franc. Le refus de la Bundesbank de baisser un taux court alors que cette baisse était largement anticipée suffit à provoquer la crise finale.

97

Avec la mise en congé du SME que représente l'adoption de bandes larges de fluctuation, assiste-t-on pour autant à ce triomphe des marchés contre les États ? Pas davantage. Les marchés ne complotent pas, on ne peut leur prêter une volonté, même si un courant central d'opinions se forme à un moment donné sur le sort d'une monnaie. Par contre, les banques centrales et les gouvernements peuvent manifester une volonté et la traduire en actes. Que s'est-il passé en effet depuis le jeudi noir où la Bundesbank refusa de baisser les taux déclenchant ainsi la vague spéculative qui allait emporter la bande étroite du SME ? La dévaluation du franc et la baisse des taux ne furent tout simplement pas au rendez-vous et même la réprimande publiquement adressée par trois prix Nobel américains à ces obstinés gaulois n'y changea rien. Le pilotage secret par la BdF des taux courts pour amener le franc à une parité mark aussi proche que possible de celle qui prévalait avant le jeudi noir en est la manifestation la plus tangible. Au moment où cet article est écrit, la suite de l'histoire n'est pas connue, mais l'Europe, pour peu qu'elle le veuille encore, peut par une avancée politique significative réactiver les croyances et les adhésions qui peuvent intimider les marchés, elle peut aussi, cédant au sentiment de panique qui prévaut dans certains milieux français, laisser l'œuvre commune se détricoter au rythme des hésitations, des faux pas et des défections.

LA « CONTRAINTE ÉCONOMIQUE » AUJOURD'HUI

Le monde a changé depuis le début des années 70. Le Système monétaire international fondé à Bretton Woods en 1944 a volé en éclats. L'évolution vers un système mondial de parités fixes mais ajustables supervisé par le FMI et facilité par la Banque mondiale a brusquement été stoppée par la décision du président Nixon de suspendre la convertibilité or du dollar. Depuis, les monnaies flottent et la divergence entre parités constatées sur le marché des changes et parités de pouvoir d'achat s'accroît. Le Système monétaire européen a été créé pour stabiliser les relations monétaires entre les pays membres de la Communauté européenne. En se donnant comme objectif la constitution d'une monnaie unique pour la fin du siècle les Douze ont administré la preuve que

98 la volonté politique pouvait surmonter la contrainte née de l'effondrement du système de Bretton Woods.

Au début des années 80, le système commercial international s'est à son tour brisé, victime des pratiques commerciales japonaises, de l'irruption des nouveaux pays industriels et de l'unilatéralisme américain. Là aussi l'Europe avec l'objectif 93 et les négociations commerciales menées de bloc à bloc a inventé une réponse adaptative.

Enfin, à compter du milieu des années 80, la déréglementation financière s'est développée à une vitesse foudroyante, l'Europe y contribuant en fixant comme objectif premier la libre circulation des capitaux et la libre prestation de services financiers.

Cette libéralisation des marchés a été favorisée par les avancées technologiques dans les domaines des transports et des technologies de l'information. Le câblage du village planétaire, la libre circulation des idées, des capitaux, des technologies, l'instantanéité des transactions, l'ubiquité des décideurs, la chute brutale des coûts de communication et de transaction ont rendu les marchés plus réactifs, plus instables, plus volatils. Des firmes globales présentes sur les trois grands marchés mondiaux sont apparues, elles se sont affranchies des tutelles politico-réglementaires nationales.

Si le monde a changé, l'Europe n'a pas été immobile. La contrainte a été circonscrite et domestiquée dans le cadre européen. D'où vient alors que le sentiment commun soit celui de la perte de maîtrise pour ne pas parler de la perte de souveraineté ?

Le récit de la crise de l'été 1993 permet au moins de faire justice d'une idée reçue : la France n'a pas abdiqué sa souveraineté monétaire

en adhérant au SME et en collant à sa monnaie-ancêtre, le mark. La meilleure preuve en a été fournie par la crise. En reprenant la maîtrise du taux de change et de la politique des taux, la France et l'Allemagne, comme l'Angleterre un an plus tôt, ont fait la preuve que tant qu'une entité politique européenne n'était pas créée, tant que les nations européennes ne transféraient pas par un processus constitutionnel leur pouvoir monétaire à une autorité nouvelle, elles restaient souveraines.

Le SME est un dispositif transitoire, il n'altère pas la souveraineté monétaire mais prive les pays qui y participent, à l'exception de l'Allemagne, de la liberté d'user de la politique des taux. C'est ce pouvoir perdu et la volonté d'en recouvrer l'exercice dans une structure collective qui expliquent le projet d'UEM.

Mais, nous objectera-t-on, que les décisions prises en matière d'ouverture internationale l'aient été sous le voile d'ignorance ou en toute connaissance de cause importe peu au regard du pouvoir discrétionnaire dont les gouvernements de puissances moyennes disposent pour traiter les grands problèmes de l'heure que sont le chômage et les pathologies sociales qui lui sont associées. D'où la révolte de nombre d'hommes politiques contre la politique dite de « désinflation compétitive » qui à elle seule paraît résumer toutes les contraintes. Leur revendication ne relève pas de la « politique normale » au sens de la science normale de Kuhn mais de la « politique révolutionnaire », celle qui suppose un changement de paradigme dans la régulation. Ph. Séguin est dans son rôle quand il dénonce pêle-mêle les élites trésoriciennes qui ont confisqué le pouvoir, le GATT, la Communauté européenne et la politique de désinflation compétitive. Ce qu'il vise en tant qu'opposant est un changement de paradigme politique. La mise en cause de la politique de « désinflation compétitive » ne renvoie pas à une quelconque contrainte économique mais plus fondamentalement à une conception de l'insertion de la France dans le monde, à un projet politique de rupture, à la volonté de donner un sens nouveau au mandat donné par le peuple à ses dirigeants politiques. En 1983, la France a rompu avec un paradigme, celui du compromis social inflationniste réalisé dans le cadre de l'État national, rationnel, équitable ; elle a adopté un autre paradigme, celui de la désinflation compétitive dans le cadre d'une économie ouverte ; ce choix produit des effets, il ne faut pas s'en étonner. La France peut demain ajuster les niveaux de souveraineté économique et politique en contribuant à la réalisation d'une Europe intégrée, ou défaire ce qui a été acquis et renouer avec les sources de son exception étatiste, souverainiste et protectionniste.

Ce que désigne « la contrainte économique », c'est l'incapacité de nos démocraties à débattre des choix politiques fondamentaux et d'en tirer les conséquences. C'est aussi la démission d'élites publiques qui ont préféré se fabriquer une contrainte européenne au lieu de réaliser les arbitrages nationaux qu'imposait la nouvelle donne économique et géopolitique mondiale.

100

R É S U M É

Il n'existe pas de contrainte économique en soi. Il est par contre un usage de celle-ci et notamment de la contrainte européenne qui est à la fois une politique délibérée et le résultat d'une incapacité de notre démocratie à penser sa propre réforme. Ce qu'on nomme contrainte est souvent une technologie politique visant à rendre automatiques des choix aux implications politiques majeures. Cette thèse est soumise à l'épreuve la plus radicale : la crise monétaire de l'été 1993 où les gouvernements ont paru capituler face aux marchés.

LA RÉPUBLIQUE DES MÉDIAS

QU'Y A-T-IL de véritablement nouveau dans la relation entre la politique et les médias aujourd'hui ? Cette question est essentielle tant l'analyse actuelle de cette relation mélange le neuf et l'ancien et attribue aux médias contemporains des phénomènes qui les ont largement précédés dans l'histoire. Ces anachronismes conduisent généralement à décrire les médias – et plus particulièrement la télévision – comme les corrupteurs d'une démocratie qui aurait fonctionné idéalement avant leur apparition. 101

Mais dès que l'on cesse de porter son regard sur la technologie de communication et ses effets et que l'on s'intéresse au jeu politique, aux différentes médiations entre gouvernants et gouvernés, entre offre et demande politique pour la conquête et l'exercice du pouvoir en démocratie, on perçoit combien les médias contemporains s'inscrivent dans une tradition historique ancienne dont ils ne constituent qu'une variante. Alors, et alors seulement, il devient possible d'évaluer les changements qu'ils apportent.

Le 24 août 79 après Jésus-Christ, l'éruption du Vésuve ensevelit Herculanium et Pompéi. Cette catastrophe eut lieu en pleine campagne électorale, laissant de nombreuses traces des moyens utilisés par les candidats pour communiquer. Ce que nous appelons aujourd'hui « publicité politique » était déjà largement utilisé. Plus de 1 600 affiches électorales étaient exposées, vantant les mérites de plus d'une centaine de candidats¹. Sur l'une d'elles, on peut lire : *M. Helconium Priscum II vir*

1. John Rokicki, « La publicité dans l'Empire romain », in *Medias Pouvoirs*, n° 8, septembre 1987.

i.d. pomari universi cum Helvio Vestale rag., soit « Tous les marchands de fruits, sous la direction de Helvius Vestalis, appuient la candidature de M. Helconius Priscum aux fonctions de duum vir ». Les candidats faisaient appel aux *scriptores* qui dessinaient habituellement les enseignes et les affiches des marchands et des commerçants et qui concevaient et réalisaient les *dipinti* politiques.

Ainsi, dans une société ancienne dotée d'un commerce actif et d'élections démocratiques, il apparaît déjà que les moyens de communication utilisés par la politique ne sont pas éloignés de ceux du commerce.

Cet exemple romain qui nous suggère que les formes politiques et commerciales d'une société orientent sa communication pourrait être confirmé par des dizaines d'autres.

102 Que l'on se souvienne de l'épisode fameux du *Prince* où Machiavel relate la conquête de la Romagne par César Borgia¹. Comment il envoya Messire Remy d'Orque, « homme cruel et expéditif », imposer la paix et l'obéissance aux « petits seigneurs sans grand pouvoir », comment, la paix revenue, il établit un tribunal civil avec un sage président et où chaque ville avait son avocat, comment « il voulut montrer que, s'il y avait eu quelque cruauté, elle n'était pas venue de sa part, mais de la mauvaise nature du ministre ». Et « prenant là-dessus l'occasion au poil, il le fit un beau matin, à Cesena, mettre en deux morceaux, au milieu de la place, avec un billot de bois et un couteau sanglant près de lui. La férocité de ce spectacle fit tout le peuple demeurer en même temps satisfait et stupide ».

La communication politique contemporaine est moins sanglante mais ses objectifs demeurent semblables. Se « positionner » au-dessus des partis, préserver son image et sa « crédibilité », choisir un bouc émissaire pour assumer l'impopularité, montrer sa bonne foi par un acte symbolique, tirer un profit politique d'un « spectacle » entièrement conçu pour frapper les imaginations : la seule vraie différence est que le vocabulaire pesant du marketing politique impose un style moins lumineux que celui de Machiavel.

Trancher la tête de Messire d'Orque était un « coup médiatique » dans une société sans médias au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Ne faut-il pas en déduire que les actes politiques conçus spécialement pour forger une image et influencer l'opinion précèdent largement

1. Machiavel, *Le Prince*, le Livre de poche, p. 54-55.

l'apparition des moyens de communication de masse ? Et si cela est vrai, quelle est la spécificité de notre République des médias ?

Pour répondre à cette question, il me semble préférable de s'intéresser d'abord aux faiblesses et à l'impuissance des médias pour mieux cerner leurs pouvoirs et leur influence.

Dans une société démocratique, les médias sont fondamentalement dépendants : ils dépendent de leurs sources, ils dépendent de leurs publics. En outre, sources, médias et publics construisent et partagent une représentation – non vérifiable – du pouvoir des médias, qui a ses effets propres et va influencer sur les comportements des politiques, des journalistes et les perceptions des citoyens.

Commençons par le pouvoir des sources, si peu visible, si souvent négligé. Quand une affaire judiciaire ou un scandale politique font la une de la presse et l'ouverture des journaux télévisés, cela veut dire qu'une personne ayant accès aux dossiers a transmis des informations. Cette évidence éclaire ce qui se passe quand la loi du silence fonctionne : les médias sont démunis et ne peuvent rien dire. Il peut même y avoir une hyper-médiatisation de ce rien, comme on l'a vu lors de la guerre du Golfe, quand la source principale, l'état-major américain, a impitoyablement verrouillé le dispositif d'information.

103

La couverture de cette guerre a été un révélateur de la dépendance des médias à l'égard de leurs sources. Comme le dit cruellement Michael Schudson, la réalité de la presse est que « les représentants d'une bureaucratie recueillent une information fabriquée par les représentants d'une autre bureaucratie¹ ». Même les scandales politiques et financiers sont la plupart du temps le fruit d'un conflit au sein d'une institution, conflit dont la résolution passe par le recours à la publicité et l'appel à l'opinion publique, décidé par une ou plusieurs sources.

Dans le champ politique, de façon plus générale, l'examen de l'activité routinière des médias, en dehors des périodes de crise ou de grande faiblesse du pouvoir, montre à quel point ils sont dépendants de l'agenda politique élaboré par le pouvoir exécutif. L'actualité politique est rythmée par les initiatives et les décisions du pouvoir. Les thèmes et les problèmes sont construits et débattus à partir de ces choix.

Quand un homme politique occupe un poste gouvernemental important ou dispose d'une forte notoriété politique, c'est lui qui généralement décide de l'émission dans laquelle il interviendra et du moment

1. Michael Schudson, *Reading the News*, Pantheon Books, 1987.

où il s'exprimera. Bien sûr, son passage à l'antenne fait l'objet d'une négociation, mais les atouts sont dans ses mains. Les médias ne retrouvent leur autonomie et leur pouvoir que face aux acteurs politiques en quête de notoriété ou en situation de fragilité. Les politiques ont besoin des médias pour s'adresser aux citoyens, les médias ont besoin des politiques pour nourrir leurs colonnes et leurs antennes : qui tient l'autre ? Qui maîtrise qui ? Rien n'illustre mieux l'ambivalence de cette relation que le rôle de la télévision dans les campagnes électorales. Apparemment, elle est la reine des campagnes : lieu de passage obligé des candidats, lieu d'information principal des citoyens en quête d'un choix, elle focalise les regards et les convoitises. Même les meetings sont programmés en fonction du journal de 20 heures et le public des meetings devient un simple élément d'un décor de télévision. Mais qui oriente le débat ? Qui contrôle l'agenda ? La télévision est-elle autre chose que les *dipinti* de Pompéi ou les préaux d'école de la III^e République.

104

Écoutons par exemple Michael Deaver, conseiller média de Ronald Reagan, qui raconte une irruption programmée dans un bar de Boston : « Cela peut paraître cynique, mais l'image d'un président irlandais dans un pub irlandais à deux heures de l'après-midi, levant son verre avec un groupe d'ouvriers et un prêtre irlandais, cela vous poursuit pendant très, très longtemps. »

Messire Remy d'Orque doit se retourner dans sa tombe. Sa postérité est immense, mais quel appauvrissement de la symbolique !

Au fur et à mesure que les acteurs sociaux et politiques ont compris comment « marchait » la télévision, quels étaient ses besoins et ses faiblesses, ils ont inventé et lui ont fourni ce qu'elle attendait : des images, de belles images symboliques, des gestes spectaculaires, des estampes adaptées au format du journal télévisé. Et ce jeu de l'image n'est pas l'apanage de la politique classique, la contestation en a aussi appris les règles. Rien ne résume mieux, je crois, la dialectique infernale de la source et du média que cette phrase d'une journaliste américaine, Marya McLaughlin, pendant la guerre du Viêt-nam : « J'essaie de décider si je couvre ou non une manifestation qui n'aurait pas lieu si je ne la couvrais pas¹. » Qu'y a-t-il d'étonnant alors à ce que le réel s'évanouisse quand les caméras s'approchent et qu'il ressurgisse là où on ne l'attend pas, quand l'événement – cela arrive quelquefois en politique – prend le pas sur le simulacre ?

1. David Halberstam, *Le pouvoir est là*, Fayard, 1979.

Mais la dépendance des médias ne s'arrête pas là. Chaque jour, ils doivent attirer et conserver un public exigeant, volatil, blasé. Un public qui n'accepte de consacrer aux problèmes de la cité qu'un temps et un effort cognitif limités, qui a d'autres choses à faire, une vie privée, des problèmes familiaux et professionnels, des loisirs et des distractions variés, une distance ironique à l'égard de la politique, un public très turbulent et sans indulgence.

Si l'idée d'une influence des médias sur leur public semble aller de soi, celle d'un pouvoir du public sur les médias est contre-intuitive. On se demande plus facilement ce que la télévision fait aux téléspectateurs que ce que les téléspectateurs font de la télévision. Et l'image d'un public passif, malléable et manipulé perdure malgré les multiples travaux de la sociologie des médias qui montrent, année après année, que les gens ne changent pas si facilement que cela, même pour acheter une poudre à laver. Mais pourquoi tel journal connaît le succès et tel autre l'échec ? Pourquoi telle émission politique trouve son public et telle autre est boudée ? Et même lorsque le citoyen daigne s'exposer à un message politique, qu'est-ce qui prouve qu'il le mémorise et qu'il y adhère ? La République des médias repose sur cet immense malentendu : le silence du récepteur, qui est d'ordre technique, est interprété la plupart du temps comme acquiescement politique.

105

Et cette croyance résiste à toutes les expériences. Qu'il s'agisse des échecs électoraux de *leaders* politiques dont la maîtrise des médias était – auparavant – admirée, qu'il s'agisse de l'impopularité croissante de gouvernants malgré une présence médiatique intense, ou qu'il s'agisse encore des divergences profondes entre les préoccupations de l'opinion et celles des médias. On sait bien que l'influence de l'entourage personnel et de l'expérience vécue est beaucoup plus forte que celle des médias sur des sujets comme l'emploi, la protection sociale ou l'éducation. On sait aussi que les effets des médias ne sont sensibles que sur les sujets éloignés de la vie quotidienne parce qu'alors l'information transmise ne peut être confrontée à la réalité vécue. Mais peu importe.

Il convient encore d'ajouter que la relation entre publics et médias n'est pas statique ni même stable. Lecteurs, auditeurs, téléspectateurs apprennent, dans la durée, à se servir des médias, à décoder les messages, les critères de jugement changent et s'affinent, la confiance dans l'image comme preuve s'effrite, la familiarité et l'habitude suscitent le scepticisme ou l'indifférence. L'usure des genres, les changements des styles et des registres de communication montrent à quel point le public fait pression sur les médias et les oblige à s'adapter.

C'est tout au long de ce processus d'ajustement que s'est construite la République des médias. Des salons politiques du XVIII^e siècle à l'audiovisuel du XX^e siècle en passant par la presse populaire du XIX^e, il est possible de suivre l'histoire de cette République invisible, l'élargissement du cercle de l'opinion publique au-delà du noyau constitué par l'élite éclairée, l'élaboration de réseaux de discussion étanches socialement et culturellement, l'interaction entre ces réseaux par l'apparition d'une perméabilité et les transformations profondes des règles du jeu politique que tout cela a engendré. Il est probable que les premiers gouvernants qui ont utilisé la télévision cherchaient à s'adresser directement aux citoyens pour échapper à ce qu'ils ressentaient comme une tyrannie de la presse écrite. Mais quand on s'adresse à quelqu'un on le constitue en interlocuteur, et insensiblement les gouvernants ont été contraints de s'expliquer sur leur politique.

Aujourd'hui, il va de soi qu'un Premier ministre nouvellement nommé vienne expliquer ses intentions à la télévision, avant son discours de politique générale au Parlement. Il n'y a pas si longtemps, une telle démarche faisait scandale dans la classe politique, parce qu'elle mettait en cause la prééminence du Parlement comme lieu de la délibération politique. L'examen de passage du nouveau gouvernant a changé de lieu, de règle et de jury. Faut-il en déduire que la crédibilité de sa politique sera fonction de la qualité de sa prestation télévisée ? La réponse est catégoriquement non. Pour toutes les raisons que j'ai déjà évoquées. Mais ce qui mérite attention c'est le nombre considérable de politiques et de journalistes qui penchent pour la réponse positive. Cette représentation de l'influence des médias, et principalement de la télévision, guide les hommes politiques dans leurs stratégies de communication, oriente les professionnels dans leur élaboration des messages et les téléspectateurs dans leur perception.

Si une majorité de citoyens partage la croyance en une forte influence politique de la télévision, cette croyance même devient un fait politique qui organise la République des médias. Il s'agit d'une prophétie auto-réalisatrice. Analyses et interprétations seront fondées sur la croyance ; et la réussite ou l'échec du parcours politique seront expliqués, *a posteriori*, par la réussite ou l'échec de la communication. Avez-vous noté les articles savants qui nous expliquent, après le résultat d'une élection, combien les affiches et les slogans du vainqueur étaient remarquables et ceux du vaincu détestables ?

Il existe un phénomène étrange dans le domaine des sondages que W. Phillips Davison a appelé « *third-person effect* » : les personnes interrogées répondent oui à la question « les gens sont-ils influencés par la télévision ? » et non à la question « Êtes-vous influencé par la télévision ? ». Autrement dit, les esclaves des médias ce sont toujours les autres. Et vous qui êtes en train de me lire, n'est-ce pas aussi ce que vous pensez tout au fond de vous-même ?

Le paradoxe actuel des médias est qu'ils exercent leur plus grande influence sur les élites politiques qui s'en croient le plus détachées, cette influence étant liée à la croyance dans leurs effets sur le grand public. Dans ce jeu de dupes, certains hommes politiques se sont perdus, d'autres ont survécu, mais tous ont été meurtris. Et surtout l'action politique en a subi les conséquences. Car il faut en venir enfin aux effets pervers de la République des médias. Si le pouvoir des médias ne réside pas là où l'on croit, il existe cependant – comme on vient de le voir –, et comme tout pouvoir il impose sa loi à ceux qu'il prend dans ses rets.

107

Pour l'administration de l'État, qui partage ce privilège avec l'Église, le long terme c'est l'éternité. Pour le gouvernement, le long terme c'est le semestre. Pour la presse, le long terme c'est la journée. Pour la télévision, le long terme c'est l'instant. Quel est celui qui impose son horizon temporel aux autres ? Cela dépend des circonstances. Chaque Premier ministre vient rituellement à la télévision réclamer qu'on lui accorde du temps et qu'on le juge sur la durée. La bataille pour le contrôle de l'agenda politique se double d'une bataille pour la maîtrise des temps politiques qui sont plus erratiques que le temps des horloges. Une grève des transports peut faire perdre six mois, une embellie de l'emploi peut en faire gagner trois. De quoi va-t-on parler et débattre ? Sur quoi sera-t-on jugé et sanctionné ? Dans quels délais ? Tels sont les objets de la négociation continue entre gouvernants et gouvernés, rythmée et orchestrée par les médias et les sondages de popularité entre deux échéances électorales.

Agenda, sanction, délais, ce triptyque démocratique n'est pas nouveau, mais la nouveauté réside dans l'accélération du temps et les décalages induits par les médias (ou peut-être faudrait-il dire : par la croyance dans l'influence des médias). Il se passe généralement un an, voire deux entre le moment où un projet est élaboré dans un ministère et le moment où il se traduit concrètement dans la vie quotidienne des citoyens. Or la logique de l'actualité conduit les médias à présenter la mise en route d'un processus de décision comme une décision instan-

tanée. Ils construisent ainsi, sans le vouloir, un monde politique irréel où des professionnels, coupés de la vie normale, s'agitent et parlent sans effets tangibles. Beaucoup de journalistes essaient de lutter contre cette logique, mais comment résister à la tentation, quand il faut « faire court », de présenter comme une décision du gouvernement la simple présentation d'un projet de loi au Conseil des ministres, en oubliant la lente procédure législative et réglementaire qui va suivre. Et dès que l'annonce a été faite, la question devient : « notre journal en a-t-il déjà parlé ? » et si oui, « qu'y a-t-il de nouveau qui justifie qu'on y revienne ? ».

108 Cette contradiction est gênante pour la lisibilité des choix politiques mais elle n'est pas cruciale tant que chacun se bat pour défendre son horizon temporel. Elle se transforme en piège quand les politiques cèdent à la tentation d'inventer des événements pour être présents dans l'actualité et se soumettent au temps des médias. Quoi de plus comique que ces ministères qui présentent trois fois de suite la même mesure sous des habillages différents et se plaignent ensuite que les médias les négligent ?

Mais c'est en politique étrangère que les ravages sont les plus graves. Quand la réalité est lointaine, le visible est ce qui existe, l'invisible ce qui n'existe pas. C'est ainsi que se déploie sous nos yeux ce qu'on pourrait appeler une média-diplomatie où la hiérarchisation de l'information internationale télévisée commande l'action des gouvernements. Pourquoi la Somalie plutôt que le Liberia ? Voyez l'angle des caméras... Phénomène inquiétant parce qu'auto-alimenté : toujours plus de couverture télévisée et d'initiatives politiques d'un côté, toujours moins de l'autre. Peut-être faudra-t-il un jour faire une géo-médiatique comme il y a une géo-politique. Le plus probable est que les cartes et les discours de ces deux disciplines ne coïncideraient guère.

Dans une étude qui date de 1973, G. R. Funkhouser¹ avait noté que, parmi les problèmes sociaux, économiques et politiques, certains se prêtaient mieux au traitement médiatique que d'autres, ceux qui se manifestent par des événements datés et localisés. Les guerres, les élections, les procès, les conflits sociaux, les manifestations, les rencontres au sommet, les célébrations, les catastrophes, les attentats s'inscrivent naturellement dans la logique des médias. La pauvreté, le chômage, la

1. G. R. Funkhouser, « The Issues of the Sixties : an exploratory Study in the Dynamics of public opinion », *Public Opinion Quarterly*, n° 37, 1973.

santé, la démographie, le mouvement des idées se manifestent rarement par des faits saillants, ils sont rebelles à cette logique. Avec la télévision, une contrainte supplémentaire s'impose : le caractère visuel de l'événement. Il est plus facile de montrer un ministre qu'un budget. Il est plus simple de rapporter une « petite phrase » que de décrire un processus de décision. Les problèmes sans événements contraignent sources et médias à construire une actualité artificielle, rythmée par des pseudo-événements, mais le silence est souvent la règle. Faut-il couvrir un événement entièrement conçu pour les besoins des médias et qui n'aurait pas lieu si on ne le couvrait pas ? La question est toujours d'actualité.

C'est ainsi que les médias rendent compte non pas de la réalité, mais de cette partie de la réalité qui peut faire l'objet de nouvelles, et pour la télévision, qui peut être visualisée. « Ce que la presse décrit le mieux », nous dit Schudson¹, « sont des événements actuels, possédant un point final définitif qui peuvent être représentés d'une façon binaire simple : l'élection ou le match sera gagné ou perdu, l'indice Dow Jones va monter ou descendre, l'accusé sera déclaré coupable ou non coupable, le criminel est arrêté ou est toujours en fuite, le malade survit ou meurt, on cherche toujours l'enfant disparu ou on le retrouve. Des sujets plus complexes – traitant du budget par exemple – sont traduits dans un langage d'opposition binaire similaire : le président va avoir gain de cause ou bien son projet sera rejeté par le Congrès. » Lors du référendum sur Maastricht, les médias français furent soulagés quand ils purent opposer à François Mitterrand et Jacques Delors un représentant crédible et séduisant du non, en la personne de Philippe Séguin. Loi d'airain de la télévision : pour que des idées politiques soient traitées, elles doivent s'incarner.

109

Cette impotence des médias est souvent perçue comme une omni-potence par ceux qui considèrent que les « vrais » problèmes sont passés sous silence ou déformés. Ils pensent que le bruit médiatique tue la délibération politique et handicape l'action politique. Ils oublient au passage que les citoyens ont une expérience et une intuition plus ou moins justes et précises de ces insuffisances et de ces limites de la République des médias². Ils oublient aussi que chaque période his-

1. Michael Schudson, *op. cit.*

2. Dans le baromètre SOFRES / MÉDIAS POUVOIRS / LA CROIX / TÉLÉRAMA sur la confiance des Français dans les médias, 62 % des personnes interrogées considéraient, en 1992, que les médias accordent trop de place aux questions sans importance contre 30 % qui jugeaient qu'ils traitent bien les problèmes vraiment importants. Voir Jean-Louis Missika, « Les médias contestés », in SOFRES *L'état de l'opinion 1993*, Éd. du Seuil, 1993, p. 151-165.

torique a dessiné un espace public, avec ses contraintes et ses faiblesses. Il n'existe ni un âge d'or, ni même un modèle idéal de l'information politique dans une société démocratique. Le système dans lequel nous évoluons est sans doute moins mauvais que beaucoup de ceux qui l'ont précédé. La République des médias est souvent agaçante, parfois ridicule, mais elle est ouverte et perfectible. Et c'est souvent quand la République ne se porte pas très bien que la République des médias a mauvaise mine.

R É S U M É

La contrainte que les médias font peser sur l'action gouvernementale, et plus généralement sur l'action politique, est souvent mal analysée. On attribue aux médias de masse des phénomènes qui existaient avant leur apparition et qui sont liés au fonctionnement de la démocratie. On oublie la dépendance des médias à l'égard de trois pouvoirs essentiels : le pouvoir des sources, le pouvoir du public, le pouvoir de la croyance dans l'influence des médias. Le pouvoir des médias existe, mais il s'insère dans un jeu de forces complexe qui constitue la République des médias.

LE CERCLE MAGIQUE
QUELQUES REMARQUES SUR LES ÉLITES
DE LA RÉPUBLIQUE

PAR UN DOUBLE EFFET de mode intellectuelle et de renforcement 111
dans des espaces professionnels voisins, la mise en question des
élites gouvernantes s'accomplit en France depuis quelques années selon
des modalités intellectuellement figées. Aussi magiques et ritualisées que
le cercle de la piété¹ que les élites se vouent à elles-mêmes, les critiques
qui les visent insistent sur les effets néfastes de leur autonomisation, de
l'oubli des vertus propres au « sens de l'État », au service public et à
l'intérêt général, en un mot sur une « dérive oligarchique² », dénoncée
par des intellectuels qui font figure d'entrepreneurs de morale politique.
Ces derniers, qui ne sont pas eux-mêmes socialement étrangers aux
élites, tirent une partie de leur force de la mise en forme savante qu'ils
engagent dans la formulation neutralisée de positions à effet politique.
Grâce à un remarquable renversement argumentatif qui vient appuyer
une délégitimation somme toute mesurée, ce sont les mêmes qui, contes-
tant en règle générale avec vigueur les acquis d'une sociologie trop cri-
tique à leurs yeux, reprennent à leur compte certains arguments qu'ils
jugent hostiles à la noblesse d'État. De l'aristocratie à la caste, voire
la « castification », en passant par les privilèges, la métaphore nobi-
liaire court sous des plumes qui n'hésitent pas à stigmatiser « le malaise

1. On emprunte l'expression à C. Charle, *Les Élités de la République 1880-1900*, Fayard, 1987.

2. Sur les procès instruits aux élites gouvernantes, voir différents numéros de la revue *Le Débat* et en particulier le n° 52, novembre-décembre 1988. L'exercice spécifique qui consiste à interroger sur les élites tel ancien inspecteur des Finances, essayiste de renom, passé au secteur privé, expose à entendre de façon quasi automatique un plaidoyer *pro domo* qui érige un parcours savamment construit en trajectoire exemplaire.

des élites¹ » et de façon complémentaire la crise de la démocratie représentative². Il ne s'agit pas ici d'ajouter un chapitre supplémentaire à ces humeurs chagrines ni même de mettre le procès en procès. Il s'agit encore moins d'exonérer les « accusés » des charges qui pèsent contre eux, même si comme le rappelle utilement P. Bourdieu³, « la sociologie n'a pas pour fin d'épingler les autres, de les objectiver, de les mettre en accusation parce qu'ils sont par exemple "fils de tel ou tel" ».

« Toute société a besoin d'une aristocratie et surtout d'une République. Mais il est vrai que celle dont s'est dotée la nôtre, avec sa haute administration, commence à ressembler à la noblesse d'Ancien Régime : trop de privilèges et pas assez de services⁴. » Cette appréciation péjorative émane de Roger Fauroux, ancien ministre de l'Industrie, qui fut lui-même normalien, agrégé d'allemand et énarque, avant d'être PDG de Saint-Gobain et directeur de l'ENA. Exprimée au début des années 1990, elle condense quelques-uns des reproches habituellement faits aux élites gouvernantes. Il s'agira ici de mettre l'accent sur les traits les plus importants qui semblent constitutifs de cette aristocratie d'État.

DES USAGES DE L'ÉLITE

Un singulier pluriel

Suprême exercice de classement, discours savant sur les élites tenu par les élites elles-mêmes, ces analyses « en abîme » contiennent à la fois un vocabulaire indigène et des catégories d'analyse⁵. Élitisme républicain, élitisme social, les termes se répètent sans se redoubler. Ils renvoient explicitement à cette capacité d'autoconsécration dont font preuve un certain nombre d'individus ou de collectifs. Oublier que les élites, au-delà des individus qui les incarnent et des groupes sociaux qui les défen-

1. Esprit, *L'État de la France*, juin 1988. P. Thibaud écrivait : « On a atteint une situation sans précédent depuis la fondation de la République : le règne d'une élite unique et polyvalente. » Cause ou conséquence de ceci, l'appel réitéré, il y a quelques années, à l'intervention de la « société civile » pour renouveler les élites gouvernantes. Il faudrait pouvoir examiner plus précisément les conditions d'apparition et d'efficacité de ce type de problématique dans les registres des professionnels du commentaire politique.

2. Sur ce point, voir B. Lacroix, « Existe-t-il une crise de la démocratie représentative en France aujourd'hui ? », à paraître dans les actes du colloque sur la « démocratie continue », CERCOP, Montpellier, 1992.

3. *Réponses*, Éd. du Seuil, 1992.

4. Cité par J.-P. Rioux, « Ces élites qui nous gouvernent », *L'Histoire*, septembre 1991.

5. Cf. G. Busino, *Élites et élitisme*, PUF, 1992.

dent, fonctionnent aussi à la croyance, vis-à-vis d'elles-mêmes et vis-à-vis de l'extérieur serait oublier ce que Schumpeter¹ a fermement souligné en parlant de clôture nécessaire des classes sociales. Ces risques sont cependant trop connus pour qu'il soit nécessaire d'y revenir² longuement ici et l'on se bornera à parler ici des élites gouvernantes, selon une appellation générique qui laisse de côté une bonne partie de ce que C. Charle désigne comme les « élites de la République³ » pour la fin du XIX^e siècle. Élite gouvernementale, hauts fonctionnaires et magistrats, patrons d'entreprises nationalisées ou proches du secteur public, patrons de presse et journalistes influents..., la délimitation et la morphologie du groupe ont sensiblement varié en un siècle, ce qui n'empêche pas de souligner la nécessité actuelle d'un travail d'ensemble, comparable à celui qu'a effectué C. Charle et qui porterait sur l'ensemble des individus détenteurs de positions et de pouvoirs. On se contentera ici, dans un exercice limité qui emprunte à la comparaison historique, de s'inspirer de quelques-unes de ses conclusions pour les confronter à quelques données disponibles sur les élites gouvernantes. Celles qui ont été retenues ici l'ont été moins comme un ensemble intellectuellement construit que comme une série d'exemples tirés de régions voisines de l'espace social.

113

Des logiques cumulatives

Tous les travaux indiquent que l'on se trouve véritablement en présence d'un ensemble cohérent d'individus dont les propriétés sociales se renforcent pour donner naissance à l'oligarchie évoquée plus haut. Au-delà des différences de pouvoir, les élites de la République présentent des traits de ressemblance. Une enquête fondamentale a été réalisée par P. Birnbaum⁴ à la fin des années soixante-dix. Les auteurs aboutissaient

1. *Impérialisme et Classes sociales*, Flammarion, 1984. « Ainsi, l'une des caractéristiques les plus importantes du phénomène de classe est que les membres d'une classe déterminée ont les uns par rapport aux autres un comportement différent de celui qu'ils adoptent à l'égard des membres des autres classes : leurs relations mutuelles sont plus étroites, ils se comprennent mieux et collaborent plus facilement, ils ont toujours tendance à se refermer sur eux-mêmes par rapport à l'extérieur ; leur vision du monde est fondée sur des points de vue similaires. »

2. Il suffit de renvoyer une fois pour toutes à l'article de L. Boltanski, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, vol. XIV, n° 1, janvier-mars 1973.

3. *Op. cit.* En plus des parlementaires, C. Charle y inclut l'élite universitaire et ceux que l'on va à partir de cette époque baptiser intellectuels. Au total, une population de moins de dix mille personnes, ce qui est une indication de grandeur que l'on ne donne ici que pour inciter à la comparaison.

4. *La Classe dirigeante française*, PUF, 1978.

à une conclusion forte : « On peut affirmer que les catégories dirigeantes de la classe dominante française constituent une véritable classe dirigeante. Se recrutant dans un même espace social, la classe dirigeante française apparaît comme un ensemble social clos sur lui-même. Cet espace social dirigeant voit sa cohérence renforcée par l'interpénétration des carrières. » Il ne s'agira pas ici de s'interroger sur l'organisation et surtout le degré d'homogénéité de cette classe dirigeante mais de revenir sur quelques-uns des traits essentiels permettant d'analyser les mécanismes de fermeture des élites gouvernantes.

LA NOBLESSE D'ÉTAT : BARRIÈRES ET NIVEAUX

Origines

- 114 Les logiques sociales de sélection qui sont à l'œuvre dans le recrutement des élites gouvernantes sont désormais bien connues. De nombreux travaux ont mis en évidence, en amont du processus, la très forte sur-représentation des classes supérieures et le poids de l'hérédité sociale. Il apparaît donc difficile d'infirmer la proposition générale qui veut que « plus une position de pouvoir politique est prestigieuse, plus s'élève l'enjeu impliqué par sa conquête et donc les qualités sociales des prétendants à l'occupation, et, *a fortiori*, celles des vainqueurs du trophée¹ ». La validité de cette proposition dépasse même le seul espace politique pour s'étendre aux postes du secteur économique dépendant de l'État.

Fort diverses, ces logiques de sélection tout au long du *cursum honorum* s'inscrivent dans un processus largement cumulatif et concernent aussi bien les élites gouvernementales que les hauts fonctionnaires ou les dirigeants d'entreprise proches du secteur public. A la question – naïve ? – qui porterait sur les manifestations actuelles de la promotion républicaine et des « boursiers conquérants » que l'on attribue à une bonne partie de la III^e République, il serait difficile de répondre en trouvant dans les élites gouvernantes des illustrations majoritaires de ce mouvement de conquête. L'accent mis sur les réussites personnelles d'autodidactes dépourvus des positions sociales significatives participe surtout de la légende dorée des élites en incarnant une

1. D. Gaxie, « Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la V^e République de 1959 à 1981 », *Revue française de sociologie*, XXIV, 1983 ; cf. également, du même auteur, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, vol. 30, n^o 1, février 1980.

réussite exemplaire. On rejoint là une remarque de P. Bourdieu¹ sur les propriétés des élites dans les sociétés démocratiques : la possibilité d'exhiber à la fois le petit nombre d'individus exemplaires qui cumulent toutes les propriétés de l'élite et d'entretenir l'illusion de l'« ouverture » et de l'« égalité des chances » en mettant en avant tous les cas d'individus possédant toutes les propriétés nécessaires sauf une.

Comme l'ont montré D. Gaxie et M. Offerlé à propos des militants syndicaux et associatifs au pouvoir², les règles de la compétition n'admettent que peu d'exceptions et encore moins de transgressions durables. Si l'alternance de 1981 a pu favoriser l'ascension d'un personnel socialement atypique et improbable au niveau parlementaire et *a fortiori* gouvernemental, ce mouvement, initié par l'accumulation d'un capital collectif, s'est effectué sous le signe de la marginalité et de la précarité.

115

La fermeture sociale du personnel gouvernemental est même allée en augmentant depuis plusieurs dizaines d'années comme permet de le constater une comparaison avec les débuts de la III^e République. Dans son ouvrage sur le personnel ministériel (1871-1914)³, Jean Estèbe dégage pour cette période de référence de nombreuses trajectoires illustrant une mobilité sociale ascendante. Opposant « fils de famille » et « parvenus », il a ainsi pu montrer que la bourgeoisie diplômée ou de fonction était, par excellence, le lieu social des gouvernants de la III^e République, alors que les familles modestes avaient fourni au « microcosme gouvernemental » un quart de ses membres pour la période considérée. Un siècle plus tard, les fractions des classes supérieures voient leur surreprésentation par rapport à la population active augmenter très sensiblement puisque, depuis 1958, plus de 90 % des membres de gouvernement⁴ ont appartenu au milieu des cadres supérieurs, professions libérales, industriels et gros commerçants avant d'exercer une fonction politique de dimension nationale. L'alternance de 1981 n'a que peu modifié cette situation en ouvrant les rangs du personnel parlementaire plus que les milieux gouvernementaux.

1. P. Bourdieu, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Éd. de Minuit, 1989.

2. *Les Élités socialistes au pouvoir*, PUF, 1985.

3. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982, chapitre 1.

4. D. Gaxie, *op. cit.*

Cette relative communauté des origines sociales se retrouve également parmi les dirigeants des grandes entreprises proches du pouvoir d'État. En témoigne la présence parmi eux d'une très forte majorité d'individus socialement légitimes à ce niveau, qu'il s'agisse d'« héritiers », au sens classique du terme, qui perpétuent la présence familiale dans l'entreprise ou de détenteurs de titres scolaires prestigieux qui leur ont permis d'accéder à ces positions. Une étude¹ sur deux cents grands patrons, qui, en dépit d'une sorte de fétichisme du nombre, ne sont pas les modernes représentants des deux cents familles², a permis de mettre en évidence le poids déterminant des qualités sociales nécessaires pour accéder aux postes décisifs au détriment des systèmes de promotion internes aux entreprises.

116 *Titres ou magie d'État ?*

Cette présence massive se fait sentir également parmi les hauts fonctionnaires³, ces élites créées par l'État selon les termes d'E. Suleiman. Le parallélisme entre hiérarchie sociale et hiérarchie corporative se lit ici davantage en termes d'hérédité sociale et fait intervenir les écoles du pouvoir. De nombreux travaux⁴ ont fait connaître le poids de cette origine sociale spécifique en l'inscrivant précisément dans un ensemble de déterminations qui prennent en compte les particularités de ce système d'éducation. Le rôle joué par l'École nationale d'administration et les quelques autres écoles de niveau équivalent (Polytechnique, École des mines, École centrale), en dépit des modifications dans la hiérarchie symbolique et pratique du système d'enseignement, a suscité des appréciations contrastées. Ainsi, sans entrer dans un débat qui continue d'opposer l'auteur de *La Noblesse d'État* aux tenants de la démocratisation de la haute fonction publique par le

1. M. Bauer avec B. Bertin-Mouroit, *Les 200. Comment devient-on un grand patron ?*, Éd. du Seuil, 1987.

2. « Deux cents familles tiennent les rênes de l'économie française et, en fait, la vie politique française. L'emprise de deux cents familles pèse sur le système fiscal, sur les transports, sur le crédit. Les deux cents familles placent leurs mandataires dans les cabinets politiques. Elles agissent sur l'opinion publique car elles contrôlent la presse... », Édouard Daladier au congrès radical de 1934. Cité in J.-N. Jeanneney, *L'Argent caché*, Éd. du Seuil, 1984. Cf. P. Birnbaum, *Le Peuple et les Gros*, Grasset, 1979 ; Hachette-Pluriel, 1984.

3. Sur ce point, cf. D. Chagnollaude, *Le Premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIII^e-XX^e siècle*, Fayard, 1991. Sur la question de l'élitisme social, le débat est clairement posé par l'auteur pour les hauts fonctionnaires p.185 et sq.

4. Cf. P. Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, Éd. du Seuil, 1977, et sous la direction du même auteur, *Les Élités socialistes au pouvoir*, op. cit.

concours et l'École¹, il importe de souligner les effets de renforcement des élites liés à ce type de scolarité. C'est ici d'« esprit de corps » qu'il est question dans la mesure où ce dernier repose sur un travail régulier d'inculcation effectué dans les institutions. Pour reprendre les termes utilisés par P. Bourdieu, la force de la « ségrégation agrégative » est un élément déterminant dans la constitution du capital social que représentent les relations d'école, principe durable de solidarités et d'échanges entre un nombre limité d'individus appartenant à une même classe d'âge. La force du corps et des relations qui s'y jouent se perçoit particulièrement bien dans des conjonctures de crise lorsqu'il s'agit de jouer sur un registre qui est celui de l'informel, de l'information décisive livrée à un camarade menacé. Un exemple récent permet de la vérifier avec la démission d'A. Boublil, directeur de cabinet du ministre de l'Économie et des Finances, au plus fort de l'« affaire Péchiney ». 117 Démission commentée en ces termes par un haut fonctionnaire du ministère² : « Si Boublil avait fait partie de notre corps, peut-être ne se serait-il pas mis dans une situation aussi délicate, mais jamais, assurément, il n'aurait été lâché de la sorte. »

Cette socialisation par la formation est fort bien décrite par les auteurs qui se sont intéressés aux parcours des « corpsards ». On en trouve une description particulièrement parlante dans la carrière de patrons d'entreprises proches du pouvoir d'État³. A cette période d'apprentissages multiples qu'est la scolarité proprement dite succède une véritable organisation de la carrière. Les trajectoires de polytechniciens prestigieux comme Ambroise Roux ou Georges Pébereau, si elles représentent les exemples les plus saillants des dernières décennies, n'en sont pas moins tout à fait révélatrices. Elles sont marquées par la proximité des pairs et l'influence des intéressés sur les conditions d'organisation par l'État de leurs propres activités⁴. Le quasi-monopole des corps sur un certain nombre de nominations (Direction centrale du ministère de l'Industrie...) a pour effet de « fermer » de nombreux recrutements en les réservant à ceux qui ont satisfait à ces mécanismes internes d'intégration.

1. Cf. J.-F. Kesler, « Nobles d'État et idéologues du capital », *Revue politique et parlementaire*, mai-juin 1989, en réponse, rapide, à P. Bourdieu, *La Noblesse d'État*, *op. cit.*

2. Cité in A. Routier, *La République des loups. Le pouvoir et les affaires*, Calmann-Lévy, 1989.

3. M. Bauer, *Les 200. Comment devient-on un grand patron ?*, *op. cit.*

4. Pour une description, cf. J.-D. Giuliani, *Marchands d'influence. Les lobbies en France*, Éd. du Seuil, 1991.

Modes de vie...

Moins souvent soulignés sont les effets liés au mode de vie des élites gouvernantes, à ce que l'on pourrait appeler la « vie quotidienne » si cette expression avait ici un sens et pouvait permettre de désigner l'ensemble des conditions matérielles d'existence et de sociabilité. Souvent décrites par les intéressés comme relevant du naturel ou du hasard, elles prennent place pourtant, comme l'écrivait A. Siegfried dans sa *Géographie humoristique de Paris*¹, dans un ensemble plus contraignant qui fait « ressembler la sociologie à l'histoire naturelle ». Les choix résidentiels sont limités dans un espace géographiquement restreint marqué par le refus de la banlieue et l'attrait des beaux quartiers. Cette tendance est tout particulièrement nette pour un corps prestigieux comme celui de l'Inspection des Finances² dont 40 % des membres résident dans les VII^e et XVI^e arrondissements contre 13 % seulement en banlieue, Neuilly exclue. Cette dernière ville loge par ailleurs autant de représentants du corps que toutes les villes de l'agglomération hors Paris. De manière plus générale, pour les cinq corps les plus importants, la hiérarchisation des espaces habités recouvre assez nettement celle des positions sociales. De l'Inspection des Finances aux Ponts et Chaussées, le poids statistique des beaux quartiers va en décroissant nettement cependant que l'importance de la banlieue augmente. En dépit de ces variations internes, la distribution de ces domiciles se caractérise par une extrême concentration spatiale qui n'est pas sans effets sur l'image sociale et les pratiques de sociabilité des membres de l'élite.

Si ces dernières ne se placent bien évidemment pas au centre des activités à caractère politique qui font la spécificité des élites gouvernantes, on aurait tort toutefois d'en négliger l'impact sur les relations sociales qui peuvent unir certains membres du groupe considéré. Une partie de tennis sur les courts en terre battue du Racing Club de France a certes moins d'importance qu'une réunion interministérielle au moment de déterminer les choix stratégiques de tel ou tel secteur industriel, il n'en reste pas moins vrai que les discussions³ qui y ont lieu à

1. Paris, s.n., 1950.

2. Cf. M. Pinçon et M. Pinçon-Charlot, *Dans les beaux quartiers*, Éd. du Seuil, 1989.

3. Ainsi, dans *La République des loups. Le pouvoir et les affaires*, op. cit., A. Routier écrit à propos des tractations qui ont entouré le rachat de la firme American Can par Péchiney : « Tout s'est noué [...] au Racing Club de France dans le Bois de Boulogne [...] ce club huppé qui n'a de sportif que le nom, et où les habitués intriguent le week-end pour avoir le droit de jouer trois quarts d'heure toutes les deux ou trois heures. » Vient ensuite le récit des conversations entre A. Boubli, directeur de cabinet de P. Bérégofov, ministre de l'Économie et des

l'occasion participent d'une circulation d'informations professionnellement utiles. Même si on a tort de voir là un équivalent fonctionnel aux grands cercles du XIX^e siècle qui systématisaient ce genre d'échanges, les biographies et autres récits de journalistes ou d'acteurs fourmillent de ces moments qui n'appartiennent socialement qu'aux membres de l'élite gouvernante et où ces derniers continuent à investir leur être social dans des activités à caractère privé. C'est précisément dans ces circonstances que s'actualisent ponctuellement les liens informels qui peuvent exister entre des individus que réunit leur condition de classe. Des formes non négligeables d'endogamie s'y développent et contribuent encore à renforcer cette dimension unitaire¹. Les fameux « dîners en ville » tiennent lieu dans de nombreux récits journalistiques d'endroits stratégiques où s'opèrent rapprochements ou présentations, complots ou négociations secrètes. Qu'il s'agisse d'une fascination proustienne des narrateurs pour les lieux de l'intimité où se confrontent identités prestigieuses et informations capitales ou bien d'une facilité d'exposition qui s'apparente au *deus ex machina* théâtral, ces moments de sociabilité représentent plus que de simples moments de divertissement, les endroits où s'éprouvent stratégies et réputations². Toutes ces « journées ordinaires d'hommes de relations³ » finissent ainsi par dessiner un univers social spécifique où les « accessoires à l'intégration » jouent un rôle non négligeable.

119

Ces quelques notations ne suffisent pas à faire surgir une élite gouvernante pleinement homogène, mais les particularités des élites, cumulées, contribuent à façonner une sorte d'identité sociale collective. Cette dernière se lit également dans les trajectoires de carrière.

Finances, et un des protagonistes de l'affaire. Écrits bien souvent sur un mode héroïque qui individualise à l'extrême les décisions, les disgrâces et les récompenses attachées aux protagonistes, ces récits n'en contiennent pas moins des informations fort intéressantes sur cette « vie quotidienne » évoquée plus haut.

1. Il arrive également que l'expression « noblesse d'État » prenne un sens tout particulier lorsqu'elle vise des individus dont l'origine sociale se situe précisément du côté de la noblesse. Dans *L'Espace de la noblesse* (Métaillé, 1993), M. de Saint-Martin décrit les stratégies de reconversion qui ont été mises en place après 1945 par de jeunes « héritiers » en direction de l'ENA et des grands corps. Dans ce cas précis, c'est un élément supplémentaire de fermeture du groupe qui va jouer pour quelques individus.

2. Pour une collection impressionnante de ces « moments » au cœur du pouvoir d'État, cf. J. Attali, *Verbatim*, Fayard, 1993.

3. Cf. P. Bourdieu, *op. cit.*, annexe 3, et P. Birnbaum, *La Classe dirigeante française*, *op. cit.*, chap. 5.

TRAJECTOIRES : L'INTÉGRATION DES ÉLITES GOUVERNANTES

Carrières

Les carrières des élites gouvernantes se construisent bien souvent autour de « transgressions » qui les font passer de la haute fonction publique aux responsabilités politiques quand elles ne les amènent pas également à détenir des postes importants dans le secteur privé. Ces mouvements de personnes contribuent à accentuer la proximité entre secteurs d'activité qui se concevaient jusqu'à présent sur le mode de la séparation, voire de l'exclusion.

Encore une fois, s'arrêter sur un nom ne revient pas ici à dénoncer mais à essayer de rendre visible ce qu'est une carrière exemplaire. L'exemple de Martine Aubry, ancien ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle dans les gouvernements d'É. Cresson et de P. Bérégovoy, est tout particulièrement significatif. La fille de J. Delors, diplômée de l'IEP de Paris, est sortie de l'ENA en 1975. Elle est alors successivement quelquefois simultanément administrateur civil au ministère du Travail, enseignante à l'ENA et à Paris-Dauphine, administrateur civil détaché au Conseil d'État, directeur adjoint du cabinet de Jean Auroux (ministre du Travail en 1981), directeur des relations du travail au ministère du Travail (1984-1987), maître des requêtes au Conseil d'État (1987), directeur général adjoint du groupe Péchiney (1989-1991), avant d'accéder au poste ministériel évoqué plus haut. S'il est particulièrement brillant, ce parcours est très loin d'être isolé. Il cristallise quelques-unes des tendances qui se sont imposées au cours des dernières années, au premier rang desquelles le passage au politique.

Très largement étudiée¹, l'interpénétration de la haute fonction publique et de l'espace politique apparaît comme une des marques caractéristiques du système politique de la V^e République. Les études sur l'intégration des hauts fonctionnaires au champ politique ont en effet permis de montrer à quel point les logiques du recrutement politique se sont durablement modifiées en s'ouvrant à la fonction publique. Ce mouvement se lit essentiellement de deux manières : la promo-

1. Cf. F. de Baecque et J.-L. Quermonne, *Administration et Politique sous la V^e République*, Presses de la FNSP, 1982 ; J. Chevallier (dir.), *La Haute Administration et la Politique*, CURAPP-PUF, 1986 ; et D. Chagnollaude, *Le Premier des ordres*, op. cit.

tion parlementaire et gouvernementale¹ de « nobles d'État » dans la plupart des organisations politiques et leur présence structurelle dans les cabinets ministériels et les « entourages » plus informels. La plupart des organisations politiques accueillent depuis longtemps déjà de jeunes hauts fonctionnaires brillants dont le respect des hiérarchies partisans n'est pas toujours la caractéristique essentielle. Comme l'illustre le cas de M. Aubry, leur promotion à des postes gouvernementaux s'effectue quelquefois même avant qu'il soit question d'une consécration électorale.

Dans le second cas, l'intégration des cabinets ministériels, c'est le terme de politisation de la haute fonction publique qui est le plus souvent employé. Il s'inscrit dans un mouvement d'expansion numérique qui a vu le volume des cabinets ministériels doubler en une dizaine d'années. La carte politique² apparaît de plus en plus décisive dans la définition d'une carrière en jouant le rôle d'accélérateur³. Les effets du phénomène ont été étudiés en profondeur⁴ : nominations anticipées à des postes de directeurs d'administration centrale, constitution de « cohortes » de hauts fonctionnaires de sensibilités politiques opposées, alternance administrative partiellement superposable à l'alternance politique...

121

« *Le compromis historique de l'administration française*⁵ »

Les passages de la haute fonction publique au secteur privé concernent un nombre grandissant de membres des grands corps. Vers 1968, un jeune inspecteur des Finances demeurait en moyenne seize ans dans l'administration : il y reste au mieux sept ans aujourd'hui. 25 % d'entre eux se retrouvent à l'heure actuelle dans le secteur privé. 31 des 298 membres que comptait en 1991 le Conseil d'État exerçaient une

1. Cf. cette revue, n° 40, 1987, F. de Baecque, « Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique ».

2. Les analyses de D. Chagnollaud (*op. cit.*) montrent cependant clairement qu'il est difficile de lire la politisation comme un phénomène récent et univoque. Replacée dans la durée, elle s'inscrit dans les débats dès la III^e République et ne peut se comprendre de façon statistique en oubliant que l'« ordre » s'est constitué progressivement en gagnant du terrain sur l'espace politique.

3. Ainsi, tout à fait en amont, 7 % de la promotion de l'ENA ont en 1983 intégré directement les différents cabinets ministériels dès la fin de la scolarité. Cité in J.-D. Giuliani, *Marchands d'influence*, *op. cit.*

4. Cf. D. Lochak, « La haute administration à l'épreuve de l'alternance. Le cas des directeurs d'administration centrale », in P. Birnbaum, *Les Élités socialistes au pouvoir*, *op. cit.*

5. Y. Mény, *La Corruption de la République*, Fayard, 1992.

activité dans le secteur privé. Le passage temporaire par une grande entreprise publique sert également de sas avant le pantouflage officiel.

Ce dernier n'est plus aujourd'hui cette retraite dorée que l'on pouvait admettre pour les fidèles serviteurs de l'État au terme d'une carrière toute dévouée au service public. Le mouvement affecte les hauts fonctionnaires de plus en plus tôt¹, quelquefois même dès la sortie de l'ENA, transformant pour partie cette dernière en lieu de formation de l'élite du secteur privé². Dans son étude sur les deux cents patrons de grandes entreprises³, M. Bauer pouvait ainsi noter que « lorsqu'on observe le *curriculum vitae* des grands patrons français, un trait saute aux yeux : le voyage initiatique – et parfois prolongé – dans la haute administration et les cabinets ministériels apparaît comme un séjour presque obligé pour se hisser au sommet des plus grandes firmes de l'hexagone. A l'ombre des pouvoirs publics s'élabore un atout indispensable pour prétendre à la victoire dans maintes batailles présidentielles⁴ ». Ces mouvements de personnes qui s'effectuent bien souvent à sens unique⁵ peuvent faire craindre à terme un tarissement relatif de la source qui fournit à l'État ses grands commis. Ils suscitent de nombreuses interrogations qui ont été traitées en détail par Y. Mény : ancienneté du phénomène, ampleur grandissante, inefficacité des tentatives de limitation en dépit des condamnations morales et des scandales dont le développement récent doit beaucoup au mélange des genres et à la circulation des informations.

En dépit de la diversité des positions finales, cette circularité, qui impose initialement des mécanismes de sélection liés en grande partie à l'origine sociale et au titre scolaire, accroît la fermeture du groupe des élites gouvernantes. La régularité des passages de l'administratif au politique et au privé n'est pas le trait le moins saillant de cette noblesse d'État qui, faisant de nécessité vertu, en appelle de plus en plus souvent à un cloisonnement de ses propres modalités de formation et de promotion. Il n'est pas jusqu'aux organisations politiques traditionnelles et

1. L'Association des anciens élèves de l'ENA a elle-même créé, en dépit des controverses, un service spécial chargé d'organiser les départs vers le privé.

2. E. Suleïman, *op. cit.*

3. *Op. cit.* 34 des 200 plus grandes firmes françaises étaient en 1987 dirigées par un ancien haut fonctionnaire, la plupart du temps passé par l'ENA. Les figures exemplaires ne manquent pas, de Jacques Calvet à Alain Minc en passant par Michel Pébereau, Renaud de la Genière et François Heilbronner.

4. M. Bauer, *Les 200. Comment devient-on un grand patron ?*, *op. cit.*

5. Voir l'article de R. Lenoir, « Énarques à tout faire », *Le Monde*, 8 juin 1990.

aux modes d'action gouvernementaux qui ne se trouvent affectés par cette situation. On se contentera de citer ici en conclusion l'abondance des clubs et des fondations qui réunissent grands patrons, hauts fonctionnaires et élus et qui se rapprochent de nouvelles entreprises politiques en quête de légitimation. Ces innovations laissent cependant entière la question radicale posée par l'auteur de *La Noblesse d'État*, celle des effets sociaux de cette fermeture sur tous ceux qui sont écartés du cercle des élites.

R É S U M É

De nombreuses études ont souligné depuis plusieurs années la spécificité des élites gouvernantes françaises. Ces dernières possèdent une identité fondée à la fois sur l'origine sociale et les titres scolaires. Des phénomènes comme les passages de l'administration au politique, du public au privé se développent de plus en plus et contribuent à l'intégration de cette « noblesse d'État ».

C H R O N I Q U E S

LUC FERRY

LA SOCIÉTÉ MÉDIATIQUE
EN QUESTION

ASSERVIES aux contraintes de l'audimat, soumises à l'impérieuse logique du spectacle et du divertissement, la culture et l'information médiatiques ne sont-elles pas en voie de perte ? Pour des raisons techniques autant qu'idéologiques, la rapidité primerait sur l'exigence de sérieux, le vécu sur le conçu, le visible sur l'invisible, l'image-choc sur l'idée, l'émotion sur l'explication. Après celles de l'« État culturel », ce sont ainsi les illusions et les vanités de la « société médiatique » qu'il faudrait dévoiler. A juste titre, semble-t-il, nombre d'intellectuels sont aujourd'hui préoccupés. Après Paul Virilio, Milan Kundera et quelques autres, Régis Debray dénonce longuement dans son dernier livre¹ cette confusion, redoutable à ses yeux, de l'information et de la « communication » : « Qu'ai-je appris sur la réalité économique, politique, culturelle, géographique du Bangladesh, de la Somalie, du Kurdistan, de la Bosnie, etc., à la fin de la séquence du journal télévisé ou du "spécial" de nos envoyés spéciaux ? Rien... Pourquoi cette guerre civile, comment, depuis quand, avec quels effets à moyen et à long terme ? Cela ne sera pas dit... » Au final, la seule chose que nous apprendrions, c'est qu'il y a là quelque catastrophe, une part du malheur du monde, des victimes, toutes équivalentes, interchangeables, tout juste bonnes à alimenter les préoccupations d'un humanitaire lui-même de part en part médiatique. Critique de fond, s'il en est : car c'est ainsi tout ce qui ne se voit pas, tout ce qui ne peut faire l'objet d'une image qui serait tu. C'est-à-dire l'essentiel, à commencer par le poids concret de l'histoire et des significations, chaque fois particulières,

1. *L'État séducteur*, Gallimard, 1993.

qu'une situation catastrophique recèle dès qu'on approfondit un tant soit peu les choses.

L'étrange, si l'on y réfléchit, est que cette mise en question des médias, qui reçoit ses lettres de noblesse chez des intellectuels réputés mais *volontiers* marginaux, s'intègre si aisément au prêt-à-penser le plus attesté. Sans qu'on y prenne garde, elle accède tout doucement au rang de discours constitué, disponible sur ce qui ressemble fort à un marché des idées. Bien plus, c'est chez les journalistes qu'elle trouve ses porte-parole les plus pressés. Car sa force lui vient d'abord du fait qu'elle s'enracine dans des hauteurs philosophiques flatteuses (en gros, la critique d'une masse abêtie, aliénée par « la société du spectacle »), tout en puisant dans l'actualité mille petits faits bien réels qui viennent lui donner l'allure d'une vérité empirique incontestable. Elle rencontre ainsi des échos multiples : il n'est pas un journaliste conscient du sens de son métier, pas un citoyen responsable qui ne soit, à un moment ou à un autre, consterné par telle ou telle de nos pitreries cathodiques. Pas un non plus qui ne s'identifie plus volontiers à la lucidité supposée du point de vue, forcément élitiste, de la critique plutôt qu'à celui d'une populace manipulée. Non seulement nous avons tous en mémoire de récents phénomènes de désinformation grave (la « couverture télé » de la révolution roumaine ou de la guerre du Golfe), mais il n'est pas besoin d'être grand clerc pour dénoncer les risques d'une trop grande médiatisation de la justice ou percevoir la « vulgarité » des « reality-show », les dangers du zapping prolongé pour le cerveau de nos enfants ou le faible taux philosophique du « juste prix ». Il faut même avouer que la réalité dépasse les espérances de tout intellectuel critique normalement constitué qui voit là, après l'effondrement des cibles habituelles du gauchisme culturel, la résurgence inespérée de nouveaux motifs d'affliction. Pourtant, il me semble qu'on peut, qu'on doit même, faire contre cette nouvelle rhétorique deux objections de fond. Non pour légitimer l'état de fait, dont c'est peu dire qu'il n'a rien de réjouissant, mais, tout au contraire, pour porter le fer au seul niveau où il a quelques chances de produire de salutaires effets.

Commençons par le diagnostic. Lorsqu'on reproche à l'information de gommer la profondeur historique des drames qu'elle visualise, de quoi parle-t-on au juste ? Croit-on sérieusement que les reportages sur la Bosnie ou sur la Somalie auraient décervelé une population républicaine, consciente et informée, qui de toute éternité aurait brillé par ses compétences incomparables quant à l'histoire de ces deux pays ? A quel âge d'or mythique fait-on, ici, référence ? La réalité, de toute évi-

dence, est que l'immense majorité du public ignorait *jusqu'à l'existence même* de la Bosnie et de la Somalie avant que la télévision ne s'empare de leur sort. Sa vraie difficulté est tout autre qu'on ne le dit : elle tient au fait qu'on ne peut, chaque soir, enseigner l'alphabet, refaire un cours sur l'histoire de l'Europe orientale ou de l'Afrique. Le but essentiel d'une information ne peut être, dès lors, que de sensibiliser, d'abord, puis de donner l'envie ou le courage d'aller y voir de plus près, dans la presse écrite, puis dans les livres. Or de ce point de vue, rien ne permet d'affirmer que les reportages consacrés à ces deux sujets aient tout à fait manqué leur objectif. On vit même quelques émissions remarquables (je pense, entre autres, à « Géopolis », aux deux « Marche du siècle » consacrées à la Bosnie, à certains débats organisés au « Soir 3 » de Christine Ockrent...), où il fut loisible à tout un chacun de se former une opinion. La télévision jouait son rôle : il y avait, certes, du « spectacle », c'est-à-dire de l'émotion, mais aussi, autant qu'il est possible à l'image, de l'intelligence et du savoir. Charge au téléspectateur, mais c'est tout de même un minimum, de poursuivre de son propre chef l'analyse. On dira que de tels exemples sont trop rares, et on aura sans doute raison. Ils prouvent à tout le moins que la chose n'est pas impossible. Est-on bien certain, au demeurant, qu'à les multiplier jusqu'à franchir des seuils de lassitude, on y gagnerait outre mesure ? Méfions-nous de la confusion des genres : la télévision doit rester, qu'on le veuille ou non, un spectacle, elle doit, même dans ses missions culturelles, davantage *donner à penser* que mettre en scène la connaissance en tant que telle. L'image ne peut ni ne doit remplacer l'écrit. Pourquoi méconnaître cette évidence ?

129

Parce que l'esprit de cette critique, ce qui l'anime en profondeur, reste encore dissimulé. Son enjeu véritable est ailleurs : dans la poursuite de la lutte contre une « civilisation occidentale » qu'il s'agit moins d'améliorer ou de réformer que de condamner sans recours. Et c'est là que le débat sur les médias rencontre une interrogation de fond propre à nos sociétés démocratiques : sont-elles encore capables de formuler un projet qui vaille pour le monde entier, comme elles le pensaient encore aux temps héroïques de l'avènement des républiques ? Doit-on, peut-on encore aujourd'hui, comme le firent tant d'intellectuels depuis le début de ce siècle, accepter que l'intelligence ne serve qu'aux fins d'une déconstruction radicale ? Ne faut-il pas, enfin, voir en face la situation qui est la nôtre : une Europe au passé grandiose et prometteur, mais fatiguée de ses propres espérances, menacée de toutes parts, qui ne croit plus dans ses valeurs et ne réagit aux défis de l'avenir que par la

haine de soi ou l'indifférence ? Comment ne pas voir que la critique, si salutaire en elle-même, ne vaut rien lorsqu'elle s'exerce au nom des seules nostalgies ?

On touche ici la seconde objection : naguère encore, la dénonciation des « appareils idéologiques d'information » était le fait de penseurs *réellement* marginaux. Or les nouveaux contempteurs du petit écran sont le plus souvent des intellectuels hypermédiatisés, voire, comble du paradoxe, des stars des médias. Je me souviens encore d'avoir vu, quelque peu éberlué, Jean-Marie Cavada présenter le philosophe Paul Ricœur en soulignant, comme s'il s'agissait en soi d'une vertu, qu'il passait rarement à la télévision ! Fort bien. Mais, dans ces conditions, il faut aller plus loin et réfléchir au sens que peut encore avoir une dénonciation ultra-médiatique des médias. Comme celui qui
130 déclarerait avoir été sur un bateau qui fit naufrage sans laisser de survivant, le médiatique anti-médias oublie tout simplement sa propre position dans le champ. Il nous confronte ainsi à une question digne des meilleurs sujets de science-fiction : le quatrième pouvoir est-il, par ce qui apparaît dès lors comme une *autocritique*, comme une *dénonciation de la société du spectacle par elle-même*, en voie de se doter de contre-pouvoirs ou, au contraire, de s'immuniser contre eux en les englobant tant et si bien qu'il équivaldrait à un nouveau Léviathan ?

On comprend peut-être ainsi pourquoi la critique des médias, parce qu'elle doit passer par les médias eux-mêmes, ne peut affecter l'air hautain de qui vient d'ailleurs. Seule est pertinente la critique interne, c'est-à-dire celle qui ne s'exempte pas de la société qu'elle tend à réformer. C'est donc pour des raisons de fond que l'unique contre-pouvoir au quatrième pouvoir se trouve sans doute dans l'éducation. Peut-être faudrait-il développer, dès l'école primaire ou du moins les petites classes du lycée, un véritable enseignement sur les médias : comment ils sont faits, les contraintes techniques, économiques, voire politiques, qui pèsent sur eux, comment ils peuvent, parfois, manipuler avec une facilité déconcertante, mais aussi quels services ils rendent à la démocratie. Car toute la difficulté, comme le rappelait récemment, lors d'un colloque, le philosophe israélien Yirmiahu Yovel, vient du fait que le quatrième pouvoir est tout à la fois un pouvoir non élu et, pourtant, une des pièces maîtresses de notre univers démocratique dans la mesure où il peut et doit légitimement exercer une fonction critique à l'égard de tous les autres pouvoirs. Le paradoxe est donc flagrant et c'est lui, entre autres, qu'il faudrait faire comprendre à nos enfants au même titre qu'il conviendrait de leur donner des rudiments d'instruction civique : les

médias possèdent un rôle d'intérêt général (en tant que lieu d'exercice de la critique du pouvoir), mais ils sont, c'est l'évidence, constamment soumis à la contrainte de servir des intérêts particuliers. A commencer par le plus manifeste d'entre eux : l'impératif de l'audimat ou de la vente. Et comme la critique des médias ne pourra se faire, ainsi qu'on l'a suggéré, que dans les médias, comme, d'un autre côté, chaque individu isolé n'a aucune emprise sur un objet qui lui échappe de toute part (imaginons la situation lorsque nous aurons accès à plusieurs centaines de chaînes !), c'est sur cet individu qu'il faut d'abord agir pour lui donner les moyens de garder les distances sans lesquelles il n'est point de réflexion. C'est tout simplement, à travers cette question apparemment particulière, l'avenir de la culture dans les sociétés démocratiques qui est en jeu.

131

Mais la critique apocalyptique ne se limite pas au petit écran. Elle veut atteindre les valeurs *libérales* qui forment à l'évidence l'arrière-fond du pluralisme médiatique, à commencer, cela va de soi, par l'idéologie individualiste qui constitue le ferment intellectuel des droits de l'homme. On aurait pu croire, il y a peu encore, que l'idéologie humanitaire allait, avec ou sans l'écologie, prendre le relais des utopies défuntes, qu'elle pourrait bien être, comme l'a souvent dit Bernard Kouchner, « la nouvelle politique de demain ». La codification par l'ONU d'un nouveau droit d'ingérence semblait consacrer les efforts de ceux qui, au sein des organisations non gouvernementales, avaient depuis longtemps déjà tenté d'organiser la lutte contre « le malheur des autres ». Et voici qu'aujourd'hui des journalistes, des essayistes, des hommes politiques, voire des médecins appartenant eux-mêmes à des organisations humanitaires, multiplient les objections contre ce qui semblait hier encore l'incriticquable même. Comment comprendre un tel changement d'humeur et, surtout, comment l'évaluer ?

La question est d'autant plus délicate que les critiques adressées le plus communément à ce qu'on nomme, sans faire de détail, « l'action humanitaire » sont de nature et d'horizon très divers : elles touchent aussi bien à la morale qu'au droit, à la politique qu'à la stratégie. Un simple repérage suffit pour s'en convaincre. Sur le plan éthique, on reproche volontiers au « droit-de-l'hommeisme » de verser dans un « universalisme abstrait » et désincarné, oublieux des réalités historiques qui, seules, permettent de comprendre le sens véritable des

conflits humains. Bien plus, on soupçonne la nouvelle charité de faire trop bon ménage avec le « business » : pour l'essentiel, elle servirait à déculpabiliser les téléspectateurs tout en assurant le succès médiatique de ses promoteurs. C'est ici la vertu des intentions qui devient suspecte. Au niveau politique, nos malheureux médecins ne sont guère mieux servis : déculpabilisante, l'action humanitaire médiatisée permettrait, comme ce fut, dit-on, le cas en Bosnie, de fournir un excellent alibi à l'inaction politique, sinon à la lâcheté des Occidentaux. Dans le tiers monde, en revanche, où elle semble parfois plus réelle (voir le cas, pourtant très contesté, de la Somalie), elle ne serait en vérité que le bras armé d'un néo-colonialisme soucieux de dissimuler son nom. Le « nouvel ordre international », dont on fit si grand cas au moment de la guerre du Golfe, serait une farce, c'est-à-dire, pour appeler un chat un chat, le nouveau visage de l'impérialisme occidental. Ce qui conduit directement aux objections juridiques contre le fameux « droit d'ingérence » : naïveté suprême ou suprême cynisme, qui tenterait de déguiser les nouveaux rapports de force liés, notamment, à l'effondrement du communisme, sous la peau d'un doux agneau. Nul n'ignore, c'est l'évidence, que les relations internationales sont régies par la puissance, non par les sentiments. Du reste, et c'est là le coup de pied de l'âne, les sentiments ne seraient pas, sur le terrain, le guide le plus sûr. L'intervention militaro-humanitaire qui, en Somalie, semblait désintéressée, c'est-à-dire motivée par la seule pression des opinions publiques, tourne, paraît-il, au désastre : les droits de l'homme, c'est bien connu, ne font pas une politique concrète et les bons sentiments n'ont jamais permis de résoudre une crise.

On pourrait développer longuement chacune de ces objections et sans doute en ajouter quelques-unes encore. Il faudra bien, le jeu en vaut la chandelle, tenter de faire la part du vrai. Car, on s'en doute, si l'humanitaire n'est pas aussi angélique qu'on l'a dit parfois, ses critiques ne le sont pour le moins pas davantage. Il en va un peu ici comme de l'antiracisme. On a eu sans doute raison d'en dénoncer la candeur ou la rouerie, mais à quoi bon, si l'on en concluait qu'il équivaut au racisme ? Je veux bien croire que l'humanitaire possède lui aussi sa part d'ombre, mais nul ne peut raisonnablement souhaiter l'avènement d'un monde où il n'aurait plus sa place. Si c'est cela que souhaitent ses contempteurs, qu'ils le disent ! Sinon, qu'ils acceptent de travailler de façon constructive à rendre plus adulte une aspiration qui, après tout, en vaut bien quelques autres.

On objectera peut-être ce paradoxe, qui ne peut manquer de frap-

per les esprits soucieux d'éthique humanitaire. Il tient en deux énoncés : Milosévitch est condamné par tous ; Milosévitch a gagné.

Contrairement à ce qu'on croit dans certains pays musulmans, la condamnation de la Serbie en Occident est tout à la fois (quasi) unanime et sincère. L'opinion publique, les médias et même les classes politiques ne cessent de dénoncer les horreurs de la purification ethnique et nul ne souhaite l'élimination des musulmans de Bosnie. Pour le dire tout net : le décalage entre les principes et la réalité ne tient pas à je ne sais quelle hypocrisie occidentale, mais plutôt à une impuissance qu'on peut bien, si l'on veut jouer au moraliste, nommer faiblesse ou lâcheté. Mauvaise foi, couardise, démission : tels sont les termes par lesquels ceux qui se réclament d'une éthique plus haute que la politique décrivent aujourd'hui l'attitude de l'Europe. Je les comprends, bien sûr, et pourtant je crains que ce discours moral, voire moralisateur, ne passe tout à fait à côté de la question essentielle : celle des limites, déplorables mais réelles, du devoir d'assistance, qu'il soit militaire ou simplement « humanitaire » au sens que l'expression revêt aujourd'hui dans le débat public.

133

Prenons d'abord garde à ceci : en principe, l'extension du devoir d'assistance est infinie (il s'étend à l'humanité tout entière et non seulement à nos proches) et totale (il peut requérir jusqu'au sacrifice de la vie). C'est dire que le sujet idéal d'une telle obligation serait non seulement une personnalité héroïque, mais, qui plus est, un héros d'un genre nouveau : l'héroïsme abstrait. Historiquement, en effet, l'idée d'assistance humanitaire appartient à l'héritage de l'universalisme inhérent aux déclarations des droits de l'homme. Il repose sur l'idée que tout homme possède des droits, abstraction faite de son enracinement dans telle ou telle communauté particulière – ethnique, nationale, religieuse, linguistique ou autre. Ce pourquoi, du reste, il est une idée typiquement moderne et occidentale : on n'a jamais vu, que je sache, d'organisation humanitaire à vocation universelle émaner d'ailleurs que des zones d'influence européenne. Non que le devoir d'assistance soit inconnu des sociétés traditionnelles : à l'évidence, toute morale, y compris ancienne, et bien entendu aussi toute religion comportent en elles l'idée d'un devoir de charité. Mais le plus souvent, il reste limité à la communauté particulière que définit chaque tradition. La solidarité ne s'étend pas jusqu'à l'humanité entière au lieu que le devoir d'assistance humanitaire appartient à l'espace ouvert par l'avènement, après la Révolution française, d'un univers laïque qui, justement parce qu'il rompt avec les traditions particulières, prétend s'élever jusqu'au cosmopolitisme universel.

Et c'est à cela que tient le formidable décalage entre les principes et les faits. Car la laïcité, qui est bien la condition d'apparition des éthiques universalistes, implique un double mouvement qui en rend la réalisation difficile, sinon improbable. D'un côté, nous assistons certes à ce que l'on pourrait nommer une « sacralisation », pour ne pas dire une « divinisation » de l'homme : alors que nos prédécesseurs pouvaient encore mourir pour Dieu, voire encore, comme Péguy, pour la « Patrie », nous ne sommes plus guère disposés à sacrifier notre vie que pour d'autres êtres humains. A commencer par ceux qui nous sont le plus proches : nos enfants, nos parents, nos amis... Mais du même coup, hors de ces proches, il n'est plus aucune entité sacrée, aucune valeur transcendante pour laquelle le sacrifice irait de soi. Comme le disait récemment Robert Badinter, la formule du devoir d'assistance 134 pourrait être la suivante : « Ne laisse pas faire à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'on te fasse. » Elle marque sans nul doute un progrès par rapport à celle qu'elle démarque. Mais faute d'intermédiaire efficace entre la sphère privée et l'universel abstrait, il est à craindre qu'elle reste pour une large part encore lettre morte. Face à un projet aussi fragile, on peut parier sans grand risque sur les effets dévastateurs d'une critique de la société médiatique menée dans le style revisité des années soixante. A défaut d'avoir de grands desseins, les intellectuels « de gauche », qui s'offrent encore le luxe de grandes nostalgies, ne ménageront pas leurs forces. Le démocrate se gardera bien de hurler ici avec les loups.

UN ASPECT DE L'ICONOGRAPHIE
CONSTITUTIONNELLE :
LA CONSTITUTION LIVRE-OBJET¹

LA FAÇON DONT ON A TRAITÉ la Constitution depuis deux siècles a une signification politique. L'iconographie constitutionnelle a été étudiée de manière limitée mais l'exposition « Les Constitutions de la France » en a montré la richesse et l'abondance² et on peut par exemple souhaiter qu'un jour prochain il y ait un manuel de droit ou d'histoire constitutionnelle illustré et qu'ainsi l'image fasse son apparition dans l'enseignement du droit constitutionnel. Il s'agit, au-delà de l'aspect esthétique, de s'intéresser à l'illustration au sens propre de la norme suprême³ et de rechercher des pistes qui devront être éventuellement approfondies sur la transformation et la portée du texte, sur sa diffusion et sa notoriété, sur les symboles véhiculés selon la forme adoptée...

135

Nous nous bornerons à une étude du texte définitif imprimé des constitutions françaises et de leurs traductions⁴ et sous aucune autre

* Doctorant à l'université de Paris I.

1. Cet article est le texte remanié d'une intervention intitulée « Première approche d'une bibliophilie constitutionnelle » présentée au II^e Congrès français de droit constitutionnel qui s'est tenu à Bordeaux les 13, 14 et 15 mai 1993.

2. Voir notamment le catalogue de l'exposition, *Les Constitutions de la France 1791-1992*, UAP, Paris, 1992, 142 p.

3. Une réponse partielle a été donnée par D. G. Lavroff dans son rapport de synthèse de l'atelier portant sur « la stabilité de la règle constitutionnelle » ; cet intérêt est apparu avec les rapports présentés par O. Rudelle sur *L'Instabilité constitutionnelle de la France. Le poids de l'histoire*, et par J.-P. Duprat sur *La Sacralité constitutionnelle, retour aux origines (1789-1793)*. II^e Congrès français de droit constitutionnel, *op. cit.*

4. Pour les constitutions contemporaines, voir : *Constitutions of the Countries of the World*, permanent edition, edited by A. P. Blaunstein and G. H. Flanz-Dobbs Ferry (New York), Oceana Publications, 1972, 16 vol., 27 cm.

forme que le livre¹. L'âge d'or de la bibliophilie constitutionnelle est sans conteste la Révolution française. Cette période est à elle seule aussi riche que les deux siècles qui suivent.

Quels sont les éléments qui vont attirer le bibliophile ? La provenance, le format, la qualité du papier, les tirages limités, la typographie, la qualité du tirage, la reliure, en fait tout ce qui est synonyme de rareté, tout ce qui sort de l'ordinaire.

L'ÉTAT DES LIEUX²

En fonction du nombre d'éditions de la Constitution imprimées en province³, nous avons un premier élément d'information sur la diffusion de celles-ci (il faudrait rechercher aussi la parution des textes dans les journaux et les affiches de l'époque).

Nous trouvons des éditions de la Constitution de 1791 imprimées à Orléans, Toulouse, Tarbes, Nancy, Strasbourg, Agen, Dijon, Vannes, Mézières, Besançon, Vienne, Lyon, Rennes, Carcassonne, Alençon ou encore Francfort, Bruxelles ou Liège (il s'agit ici d'éditions en français). Une édition de la Constitution de 1793 est imprimée à Auch⁴, d'autres à Tarbes et à Brest, des éditions de la Constitution de l'an III le sont à Tours, Gap, Strasbourg, Gand, Bruxelles, Naples. Pas de traces de Constitution de l'an VIII imprimée en province, sauf à Vesoul, ainsi que des Constitutions de l'Empire qui sont publiées en recueils à partir de 1812. La Charte de 1814 est imprimée à Lille, Issoudun, Metz, Rouen, Dijon, Narbonne, Nantes. Une curiosité avec cette édition de l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, imprimée à Brest, la seule qui ne soit pas publiée dans un recueil avec les autres Constitutions de l'Empire⁵. La Charte de 1830 est imprimée à Avallon, Bar-le-Duc, Besançon, Clermont-Ferrand, Coutances, Condom, Lille⁶, Lyon,

1. Et particulièrement les affiches qui exigeraient à elles seules un article mais aussi de nombreux objets tels les assiettes, tabatières, foulards et autres mouchoirs, par exemple celui représentant la Charte de 1830, coll. « Bibliothèque de l'Assemblée nationale », et dont le plus connu reste celui du *Manifeste des 363 républicains*.

2. Il faudra faire une carte de France des éditions imprimées de chaque Constitution pour faire apparaître de manière claire la répartition géographique des éditions provinciales.

3. C'est bien sûr à Paris que l'on trouve le plus grand nombre d'éditions imprimées mais nous ne nous y attarderons pas sauf intérêt particulier car il s'agirait alors d'un travail bibliographique plus imposant et qui reste à faire...

4. Coll. « Bibliothèque de l'Assemblée nationale ».

5. *Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire*, Brest, Imp. de Michel, avril 1815, in-8°.

6. *Charte constitutionnelle des Français adoptée le 7 août 1830 comparée à l'ancienne*

Marseille, Sainte-Menehould, Morlaix, Saint-Omer¹. La Constitution de 1848 est imprimée à Besançon, Châtillon-sur-Seine, Laval, Nantes, Lille, Moulin, Bastia, Bordeaux, Strasbourg, Perpignan, Rambouillet, Épinal, Sainte-Menehould, Villeneuve, Vouziers, Mâcon, Le Mans, Mulhouse, Nîmes. La Constitution de 1852 est imprimée à Saint-Lô, Lagny, Troyes, Arcis, Chalon-sur-Saône, Amiens, Beaune, Bordeaux, Boulogne, Carcassonne, Dijon, Gaillac, La Rochelle, Mézières, Nantes, Narbonne, Pau, Pithiviers, Sedan, Valence, Vitry, Vouziers, Tours. Les lois constitutionnelles de 1875 sont imprimées à Aurillac, Avignon, Nevers, Nantes, Toulouse². Il n'y a pas de textes des actes constitutionnels de 1940 édités en tant que tels à Paris ou en province, mais seulement quelques ouvrages qui reprennent les textes³ avec, pour l'un d'entre eux, la comparaison avec les textes de 1875⁴. En revanche, il n'y a pas de trace d'éditions imprimées en province des Constitutions de 1946 et 1958.

137

Nous avons ainsi un panorama des différentes éditions imprimées en province, il faut le compléter par quelques éditions dont la provenance est particulièrement intéressante ; ainsi de l'édition à Constantinople de la Constitution de l'an III⁵, ainsi encore de cette Constitution de l'an VIII imprimée en Égypte et dont nous connaissons deux exemplaires⁶, ainsi enfin de la Constitution de 1848 imprimée à Pondichéry⁷.

Charte placée en regard. A rapprocher dans l'idée du livre de Bignon (A.), *Sieyès. L'homme-constituant*, Paris, 1893, dans lequel on trouve en appendice un « Parallèle entre l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 et la Constitution du 22 frimaire an VIII-textes comparés ».

1. Texte lithographié disposé en filets entrelacés figurant une croix.

2. Cette dernière sous le titre *La Constitution de 1875*.

3. R. Bonnard, *Les Actes constitutionnels de 1940*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1942, in-8°, 180 p. ; E. Caraguel, *La Nouvelle Constitution française*, Paris, Ed. du Livre moderne, 1941, in-16, 24 p. ; A. Desqueyrat, *Le Gouvernement de l'État français*-textes, documents, commentaire, Lyon, Éditions Pays de France, 1940, in-16, 96 p. ; J. Laferrière, *Le Nouveau Gouvernement de la France. Les actes constitutionnels de 1940-1942*, à l'usage de la licence en droit et de la préparation aux concours administratifs, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1942, in-8°, 183 p.

4. R. Bettinger, *La Nouvelle Constitution, juillet 1940*, Paris, Clermont, 1942, in-16.

5. Constantinople, Imprimerie française, l'an IV de la République. Avec une lettre d'envoi du ministre des Relations extérieures à la Bibliothèque nationale.

6. *Constitution de la République française*, à Gyseh, de l'Imprimerie nationale, in-8°, an VIII, coll. « Bibliothèque de l'Assemblée nationale », et un autre exemplaire in-fol°. plano à la Bibliothèque nationale.

7. *Établissements français de l'Inde. République française. Liberté, égalité, fraternité. Constitution de la République française (4 novembre 1848)*, Pondichéry, Imp. du gouvernement, 1848, grand in-fol°. plano.

En marge des éditions parisiennes qui représentent souvent les éditions originales des constitutions, nous avons donc un grand nombre d'éditions de province. Elles sont l'expression d'une volonté : rendre accessible ce texte à tous. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la Constitution de 1791 ont eu une publicité et une diffusion supérieures à l'ensemble des autres constitutions réunies. Les constitutions de la IV^e et de la V^e République ont une diffusion principalement officielle au travers d'éditions de l'Imprimerie des Journaux officiels, de l'Imprimerie nationale ou de l'imprimerie de l'Assemblée nationale¹ et, de manière complémentaire, dans un ensemble d'ouvrages universitaires. On ne doit pas en déduire pour autant qu'il y a une appropriation de la transmission des textes par les universitaires car on trouve quelques éditions grand public².

138 L'apparition d'ouvrages de droit constitutionnel et de manuels d'instruction civique sous la III^e République va d'ailleurs marquer la fin des catéchismes constitutionnels et/ou républicains que l'on trouve sans discontinuité de 1791 à 1875³.

FORMAT, PAPIER, TIRAGES LIMITÉS

Une extrême variété de formats existe. Nous connaissons en fait des constitutions de toutes les dimensions (du in-plano au in-soixante-quatre), sans compter des différences dues à la grandeur de la feuille employée. Les formats de poche sont largement prédominants⁴.

La plupart des exemplaires sont sur papier vélin, papier vergé ou papier de Hollande. Les plus précieux sont en véritable peau de vélin (veaux mort-nés) et concernent les constitutions révolutionnaires mais sont très rares⁵. On trouve à la Bibliothèque nationale un exemplaire de

1. A noter pour la Constitution de 1946 deux éditions particulières, l'une du Groupement des imprimeries spéciales de la presse, l'autre de la Société nationale des entreprises de presse.

2. Par exemple *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, 1789, « texte de la déclaration ; - antécédents (déclarations américaines) ; - préparation, discussion et adoption ; - autres déclarations françaises (1793 et an III) ; - les principes de 1789 dans les constitutions françaises de 1799 à 1875 », Paris, librairie Hachette, 1900, 108 p.

3. Nous avons pu recenser une quarantaine de catéchismes différents qui nécessitent une étude particulière.

4. Nous ferons nôtre la citation de Thomas Payne en la détournant de son sens initial : « Il n'y a de véritable constitution que celle que l'on peut mettre dans sa poche. »

5. Quelques exemplaires rarissimes de la Constitution de 1791, principalement des exemplaires de présentation de l'édition originale publiée le 14 septembre 1789, imprimés par l'Imprimerie nationale en format in-4^o et, pour quelques exemplaires, en format in-12.

la Constitution de 1791 imprimé sur papier de Chine¹. Certaines constitutions sont recherchées à cause du soin particulier apporté par l'imprimeur comme celles imprimées à Dijon de l'imprimerie de P. Causse, ou à Paris de l'imprimerie de Dupont, député de Nemours². Quelques constitutions révolutionnaires sont en papier bleuté typique de la Révolution et en général très soignées.

La Constitution de 1958 a fait l'objet d'un tirage particulier en maroquin rouge offert à chaque membre présent lors de la cérémonie du scellement de la Constitution³. La Constitution de 1946 a, pour sa part, fait l'objet d'un tirage spécial pour Vincent Auriol, président de l'Assemblée nationale constituante⁴. La Constitution de 1848 a connu un tirage officiel spécialement imprimé pour chaque membre de l'Assemblée, en cartonnage bleu orné de filets dorés, portant sur le plat les noms du député et de sa circonscription⁵. Il existe quelques tirages limités comme cette Constitution de 1793, imprimée par délibération de l'Assemblée générale de la section des Piques, pour être distribuée aux citoyens de ladite section⁶ ou comme cette Charte de 1814 éditée par « la Société pour la propagation de la Charte »⁷.

139

LA RELIURE⁸

Nous sommes amenés tout naturellement à nous intéresser aux reliures. Il faut remarquer avant tout que les manuscrits originaux des constitu-

1. Paris, imprimerie de J. Cussac, 1792, in-8°.

2. Situé hôtel de Bretonvillier, Isle Saint-Louis à Paris, Dupont y avait son imprimerie personnelle. Il aurait offert un exemplaire de la Constitution à chaque député de l'Assemblée législative, ce qui expliquerait la présence sur la garde du premier plat de certains exemplaires du jeton « Assemblée Nationale, la Nation, la Loi, le Roi, 1789 », ancêtre de l'insigne des députés à moins qu'il ne s'agisse de la marque des exemplaires personnels de Dupont à la façon d'un ex-libris. Le plus bel exemplaire qu'il nous ait été donné de voir, en maroquin rouge très ouvragé sur les plats, se trouve dans la collection personnelle du président R. Badinter.

3. L'exemplaire personnel de Michel Debré est aux armes de la République et scellé. Voir notamment le catalogue de l'exposition *Cent Ans de République*, Archives nationales, Hôtel de Rohan, février-mai 1978.

4. Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 16 p., imprimé avec la reproduction des signatures.

5. L'Assemblée nationale possède l'exemplaire tout à fait particulier de Lemansois-Duprez, secrétaire général de la Questure, qui laisse apparaître en regard du nom de chaque député la signature autographe à l'encre et, en marge du procès-verbal, la signature de tous les ministres. Coll. « Bibliothèque de l'Assemblée nationale ».

6. Sur vélin, Paris, Imprimerie de la section des Piques, 1793, in-8°.

7. Paris, Édition de la Société pour la propagation de la Charte, 1817.

8. Les réflexions qui suivent dans ce chapitre doivent beaucoup à l'ouvrage d'Albert Brimo, *Les Reliures de la Révolution française*, Paris, Éditions Sun, 1988, 71 p.

tions n'ont pas fait l'objet d'un traitement particulier. Le seul original relié est celui de la Constitution de l'an VIII. Les plus belles reliures sont toujours en maroquin. La France n'a pas de reliure de luxe de sa Constitution contrairement à de nombreux pays.

La période la plus captivante est celle de la Révolution française ; en dehors de celle-ci quelques ouvrages seulement retiendront notre attention.

Le bibliophile est attiré par la rareté alors que la portée et la signification des reliures révolutionnaires sont beaucoup plus larges¹. Albert Brimo déclare d'ailleurs : « A travers la reliure, la Révolution n'a pas tendu seulement à la possession du pouvoir, elle a voulu totalement maîtriser le langage et l'image symbolique comme message². » La reliure qui n'était utilisée par la monarchie et la noblesse que pour rap-
140 pelier leurs titres – reliures aux armes – va servir de support au Nouveau Régime pour édifier celui qu'Albert Brimo appelle l'homme nouveau : le Citoyen. On va voir apparaître en même temps une notion neuve, celle de patriotisme³.

Parce qu'elles étaient le signe de l'Ancien Régime les reliures vont en partie disparaître ; à cela s'ajoute une autre raison plus concrète, le prix du cuir et la difficulté de trouver des maroquins de qualité pendant certaines périodes de crise. Comment concilier la destruction de cette marque de l'Ancien Régime tout en préservant l'héritage culturel national ? L'histoire semble avoir elle aussi horreur du vide et de même que les médailles de vainqueurs de la Bastille se substituèrent aux décorations ou les armes d'honneur puis la Légion d'honneur aux ordres de chevalerie, les reliures révolutionnaires avec leur langage codé, leurs symboles, leurs allégories se substituèrent aux reliures de l'Ancien Régime. La Déclaration des droits de l'homme et les constitutions n'ont pas été les seuls textes reliés sous la Révolution, mais ils ont été les plus reliés.

Albert Brimo a longuement étudié dans son livre le poids sociologique des mots⁴. Tout d'abord on observe sur bon nombre de reliures

1. A. Brimo, *Les Reliures de la Révolution française*, op. cit., p. 11. L'auteur précise qu'il est possible de retracer les différentes phases de l'histoire révolutionnaire de 1789 à 1795 en analysant l'utilisation faite par les mots, les symboles ou les allégories, portés sur les reliures de cette période.

2. A. Brimo, *Les Reliures de la Révolution française*, op. cit., p. 12.

3. Albert Brimo explique par ailleurs que l'arrêté rendu par la Convention en l'an II interdisant les formes fleurdéliées ou armoriées et imposant les lettres R.F. et les emblèmes de la liberté et de l'égalité dans les Bibliothèques nationales a créé une véritable esthétique officielle.

4. A. Brimo, *Les Reliures de la Révolution française*, op. cit., p. 23 s.

de la première phase révolutionnaire les mots « le roi » et « la loi », soit ensemble, soit sur le premier et le dernier plat ; il s'agit alors du passage de l'ombre à la lumière, du mensonge à la vérité. On trouve aussi, en complément, des fers révolutionnaires et plus particulièrement le bonnet phrygien, soit seul, soit au sommet d'un sabre ou d'une pique¹. Le mot « Constitution »² va coexister aux côtés de ces premiers mots et petit à petit s'y substituer. En répétant « Constitution » sur les reliures, Albert Brimo nous explique que les hommes de la Révolution française ont voulu donner à son contenu une double signification : « pour eux (point de vue matériel), la Constitution c'est le droit de l'État, mais aussi (point de vue formel) : l'État de droit...³ ». Il s'opère progressivement une transformation et l'on trouve les termes « Union, force et liberté », « vive la liberté », « la liberté ou la mort », « la fraternité ou la mort », « la constitution ou la mort ». Sur les exemplaires de personnes célèbres le terme « Citoyen » précède le nom. « Liberté, égalité, justice » est la traduction fidèle sur la reliure de la phrase peut-être la plus célèbre de la Déclaration des droits : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits⁴. » On trouve parfois des poèmes entiers sur les reliures ou des phrases censées conjurer le sort : « Les hommes l'ont faite, le temps l'affermira », qui nous rappellent que les constituants croyaient œuvrer pour l'éternité⁵. Signalons enfin la présence sur certaines reliures ou vignettes de symboles maçonniques attestant l'existence d'un fort courant maçonnique à la Constituante⁶.

141

Il ressort de tout ceci une extraordinaire richesse des reliures à cette époque et les Constitutions suivantes ne seront presque jamais traitées avec autant d'égards⁷, elles n'auront plus la même signification. Nous retiendrons dans le désordre quelques exemplaires qui ont fait l'objet de soins particuliers. Il existe un précieux exemplaire de la Constitution de 1852 sur papier vélin avec sur le plat le chiffre de Louis Napoléon

1. Ce bonnet adopté à Rome par les esclaves affranchis devint à l'époque des guerres révolutionnaires le signe de ralliement du patriotisme.

2. Cette coexistence souligne l'apparition d'une nouvelle souveraineté qui vient de naître : la souveraineté nationale.

3. A. Brimo, *ibid.*

4. A. Brimo, *ibid.*

5. La règle constitutionnelle est alors sacrée, immuable, nous rappelle J.-P. Duprat, rapport au congrès de Bordeaux, *op. cit.*

6. 19 % des députés du Tiers État, 29 % des députés nobles sont maçons. La franc-maçonnerie est omniprésente dans l'iconographie constitutionnelle révolutionnaire.

7. Nous espérons que l'on pourra établir prochainement une banque de données photographiques de ces véritables œuvres d'art dont seulement quelques-unes furent exposées dans une vitrine spéciale de l'exposition *Les Constitutions de la France 1791-1992*.

Bonaparte, président de la République française. Les lettres L.N.B. non couronnées¹. Cet exemplaire a certainement été offert au président par la direction de l'Imprimerie nationale.

Un exemplaire de la Constitution de 1791 en maroquin possède un dos révolutionnaire particulièrement chargé où se retrouvent un ange ailé signant son engagement sur un pupitre et symbolisant le mariage², le bonnet phrygien et des fleurs de lys – les fleurs de lys réapparaîtront dès 1814³ –, cette reliure est à rapprocher d'un exemplaire unique de l'*Eucologe* ou Livre d'Église à l'usage de Paris de 1782 dont la reliure a un dos presque identique⁴.

Certains vont essayer d'utiliser la Constitution à des fins que nous qualifierions aujourd'hui de publicitaires ou bien ils laisseront faire. C'est le cas de Bonaparte lorsque la Constitution de l'an VIII est éditée sous le titre « Étrennes de Bonaparte aux Français ou Constitution française »⁵, c'est aussi le cas mais de manière plus anecdotique de cette édition de la Charte de 1814 imprimée par Dussey et Piver, parfumeurs, et dont on trouve à la page 31 : « Dussey et Piver, parfumeurs... » Et suit l'extrait du catalogue de parfumerie⁶. Ou encore cette édition de la Charte constitutionnelle de 1830 par Lagoutte, éditeur-parfumeur (*sic*)⁷. Signalons une édition unique de la Charte de 1814 : « La Charte quons-titutionnéle imprimée en ortographe nouvèle »⁸. Il existe des éditions tout à fait exceptionnelles car elles sont « truffées », c'est-à-dire qu'elles ont dans l'ouvrage des document joints, lettres, portraits...⁹ Des imprimés

1. Coll. « Bibliothèque de l'Assemblée nationale ».

2. Coll. « Bibliothèque de l'Assemblée nationale ».

3. Comme en témoigne un exemplaire avec fleurs de lys en coin : *Nouvelle Constitution*, 6 avril 1814, à Narbonne, chez François Caillod fils. Coll. « Bibliothèque de l'Assemblée nationale ».

4. *Eucologe*, Paris, Claude Simon, c. 1782. Ce livre était typique des livres de piété offerts à l'occasion de leur mariage aux jeunes époux. Cet exemplaire a été présenté par la librairie Giraud-Badin en 1988 à la XII^e foire internationale de la Ligue de la librairie ancienne. En maroquin rouge, grand in-12, les plats sont ornés d'une bordure et d'une plaque de Dubuisson dite à la chauve-souris. La présence mélangée des deux symboles, l'amour et le faisceau de licteur révolutionnaire, reflétait le changement opéré dans l'institution du mariage lors de la Révolution : il cessait d'être un acte purement religieux, mais devenait dans la nation française un acte civil indépendant.

5. A Paris, chez Gilles Marchant, rue Git-le-Cœur, n° 13, an VIII.

6. Paris, 1829, in-32.

7. Paris, 1830, in-64.

8. Paris, Corréard, 1829, in-32. La seule de ce genre à notre connaissance.

9. C'est le cas du Recueil factice appartenant vraisemblablement à Daunou présenté à l'exposition *Les Constitutions de la France 1791-1992* et contenant l'Acte constitutionnel, arrêté par la Commission des onze, le 4 Messidor an III suivi d'une pièce de papier bleu, authentifiant l'acte avec la mention ms. : « arrêté à la Commission des Onze, le 4 Messidor

contiennent parfois un grand nombre d'annotations manuscrites qui en font alors un document exceptionnel comme ce projet de constitution annoté par Robespierre¹ ou le Recueil factice appartenant à Daunou et dont certains documents sont annotés de sa main². La Constitution exceptionnelle sera celle qui combinera plusieurs éléments particuliers, c'est le cas de l'exemplaire de la Constitution de 1791 appartenant au conventionnel Armand-Gaston Camus, exemplaire sur peau de vélin avec une reliure révolutionnaire.

Il ressort une grande richesse de ces éditions de constitutions, un certain nombre d'entre elles sont des exemplaires uniques et il faudrait certainement établir une bibliographie systématique et compléter notre connaissance par une étude des intitulés divers de chaque constitution. C'est une des pistes à explorer.

Un aspect particulier mérite d'être étudié par ailleurs. Il s'agit des traductions faites par la France des constitutions françaises³. 143

LES TRADUCTIONS⁴

Une constitution de 1791 tout à fait unique nous permet d'entrer dans le vif du sujet : « La Constitucién francèzo », il ne s'agit pas d'une traduction en langue étrangère mais en provençal ! Avec le texte français en regard⁵.

La Constitution de 1791 et les constitutions révolutionnaires ont été traduites en différentes langues. L'échange eut lieu dans les deux sens puisqu'un certain nombre de textes étaient accessibles aux constituants français qui entretenaient une correspondance avec l'étranger. C'est particulièrement vrai dans le cas des États-Unis. Stéphane Rials

l'an 3 de la République ». Avec les signatures autographes de ses artisans : P.C.L. Baudin (des Ardennes), J.-M. Revellere-Lepaux, Daunou, Boissy, J.-B. Louvet (du Loiret) ; Lanjuinais, T. Berlier, J.-A. Creuze Latouche, A.-C. Thibaudeau, Lefaye (d'Eure-et-Loir), Durand Maillane.

1. Coll. « Bibliothèque de l'Assemblée nationale » ; voir notamment le catalogue de l'exposition *La République et le Suffrage universel*, à l'Assemblée nationale, 10 septembre au 1^{er} octobre 1992, Paris, Assemblée nationale, 207 p.

2. Cf. note 9 page précédente. Collection personnelle de l'auteur.

3. Il semble quasi impossible de répertorier les traductions des constitutions françaises faites par les pays étrangers.

4. Ce chapitre a une dimension bibliographique plus importante. Les traductions étant quantitativement limitées, elles vont par nature intéresser le bibliophile.

5. La Constitucién francèzo, traducho counfournamén eis décrèts dé l'Assemblado-nacionalo-constituanto, en lenguo provenzaló é presentado à l'Assemblado-nacionalo-legislato, par Charlé-Francès Bouché... Paris, Imp. nacionalo. 1792, in-16.

relève qu'il y eut quatre éditions des constitutions américaines avant 1789 : deux en 1778 et deux en 1783¹. Il y en a en fait au moins une cinquième également en 1783 sur grand papier et limitée à cent exemplaires². Ces traductions sont l'œuvre du duc Louis-Alexandre de La Rochefoucauld d'Enville ; ami de La Fayette et de Franklin, c'est ce dernier qui lui suggéra d'entreprendre cette traduction, il fournit lui-même de nombreuses notes au corps de l'ouvrage. Le titre de cet ouvrage comprend la première représentation du sceau et du drapeau américain (l'aigle, les étoiles et les bandes). Un exemplaire richement relié en veau plein a été offert à l'Assemblée nationale par La Rochefoucauld³. A la même époque, on a la trace d'un ouvrage de M. de La Croix, un recueil des principales constitutions de l'époque, dans une reliure particulière⁴. Des traductions de la Constitution de 1791 existent en allemand⁵ et en anglais et en italien⁶. La Constitution de 1793 est traduite en anglais⁷ ainsi qu'en italien, espagnol et polonais par le même éditeur⁸. La Constitution de l'an III a été tra-

1. S. Rials, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 1988, 771 p. ; cf. p. 444 s. et notes 94 à 101. Sans compter l'édition en deux volumes de 1792 parue la même année que la première traduction française du *Fédéraliste*, d'Hamilton, Madison et Gay. A rapprocher : *Constitution du gouvernement des treize États-Unis d'Amérique*, traduite de l'anglais par M. Carré, avec analyse. Cap français, se vend chez Batillot, june 1791, in-8°, 118 p.

2. Il y a une édition de 1783 en in-4° et une autre en in-16, tirées à 200 et 500 exemplaires.

3. Reliure timbrée : « *Assemblée Nationale : la Nation, la Loi* », bonnet phrygien. Ce timbre en recouvre un autre : « *Assemblée Nationale, la Loi et le Roi 1789* », 3 fleurs de lys illustrant ainsi parfaitement l'évolution du langage avec l'utilisation de la reliure comme support médiatique.

4. *Constitutions des principaux États de l'Europe et des États-Unis* par M. de La Croix, Paris, 1791, 2 vol. Reliure en maroquin rouge ornée de l'inscription « La Loi et le Roi ». « Présidence de l'Abbé Grégoire » en lettres dorées.

5. *La Constitution française, proclamée le 18 septembre 1791 et jours suivants* ; avec un récit de ce qui s'est passé à l'occasion de cet acte solennel, Französisch und Teutsch, réimprimé à Strasbourg, 1792, in-8°, sur vélin.

6. *Polyglotte ou Traduction de la Constitution française dans les langues les plus usitées de l'Europe*, Paris, Imprimerie du Cercle social, 1791-1792, 3 vol., in-8° ; avec le texte français, le texte anglais traduit par Thomas Christie et le texte italien par Gaetano Boldoni. Thomas Christie, philosophe anglais, était directeur de l'*Anatycal Review*, le Cercle social, club parisien fondé par Nicolas de Bonneville, eut une imprimerie d'où sortit entre autres la *Bouche de fer*, l'organe des Girondins.

7. *The Constitutional Act to Which is prefixed the declaration of the rights of man and citizen*, s. l. n. d., in-4°, 11 p.

8. *Atto costituzionale, preceduto dalla Dichiarazione dei diritti dell' uomo e del cittadino* ; presentata al popolo francese dalla convenzione nazionale, li 24 di giugno 1793... (s. l. n. d.), in-4°. Idem, *Acto constitucional...*, in-8°. Idem, *Akt Konstytucyjny...*, in-8°.

duite en allemand¹, en flamand² et en italien³ et il existe là encore un polyglotte⁴. La Charte de 1814 est traduite en grec moderne⁵ et on connaît une édition bilingue français-allemand⁶. Il existe aussi un ouvrage où la Charte du Portugal est comparée à la Charte française et à la Constitution du Brésil⁷. On trouve une seule traduction de la Charte de 1830 ; en grec ancien et publiée avec le texte français⁸. La Constitution de 1848 est traduite en allemand⁹ ainsi que les Lois constitutionnelles de 1875¹⁰.

La Constitution de 1958¹¹ est traduite en plusieurs langues par les services de l'ambassade de France à New York¹² ; et une traduction sort de l'ordinaire et mérite d'être signalée par son titre : *La Constitución del general Charles de Gaulle*¹³.

On peut faire un certain nombre de remarques sur ces traductions. Tout d'abord, elles ne sont pas si nombreuses et on peut s'étonner de leur absence dans un certain nombre de langues. Certaines époques constitutionnelles sont bien plus pauvres que d'autres en traductions, voire inexistantes, et, là encore, la période révolutionnaire se détache nettement par sa richesse. Ensuite on est confronté à plusieurs types de traductions : texte en langue étrangère, texte bilingue, texte

145

1. Deux éditions : Strasbourg, F. G. Levrault, s.d., in-8° et Paris, Imprimerie nationale, et Bâle, J. J. Flick, s. d., in-8°.

2. *Constitutie der fransche Republieke* by Vertaelinge uyt het fransch. Brussel, J. G. Huyghe, Vendemier IV^{de} jaer, in-8°.

3. *Costituzione della repubblica francese e leggi ad essa relative*, Parigi, Stamperia della Repubblica, anno V, in-8°. Une autre édition de Napoli, datée de 1799.

4. *Constitution des républiques française, cisalpine et ligurienne* ; avec l'acte d'indépendance des États-Unis d'Amérique, dans les quatre langues : française, anglaise, allemande et italienne, Paris, Lemierre, an VII, in-8°.

5. Traduite en grec moderne par F. Deheque, Paris, Nozeran, 1821, in-12.

6. Édition française-allemande, Strasbourg, imprimerie de Levrault, 1814, in-8°.

7. Édition datant de 1826. Mais aussi une comparaison grec-français par Berriat Saint Prix.

8. Par Georges Theocharopoulos, de Patras, Strasbourg, imp. de L.-F. Le Roux, 1831, in-12.

9. Une édition de Strasbourg et une édition de Mulhouse.

10. Une traduction de S. Brie de 1893.

11. A remarquer : *Constitution, projet présenté par le gouvernement de la République et discours de de Gaulle le 4 septembre, place de la République*, Paris, Imprimerie nationale, 1958, in-4°, 8 p. avec une édition allemande et une édition arabe, cette dernière ne comportant pas le discours.

12. Édition bilingue, (Ardlee service), français-espagnol, 1965, in-4°, 80 p., idem en portugais et en anglais mais sans date.

13. *La Constitución del general Charles de Gaulle*, comentario y texto. Dario, Herrera Paulsen (prologo de Leon Brasseur), Lima, Universidad nacional mayor de San Marcos, Facultad de derecho, 1959, in-4°. 84 p.

plurilingue¹ sans connaître pour l'instant l'impact de ces traductions. Elles sont souvent effectuées par des particuliers dont il faudra rechercher les motivations. Elles permettent en tout cas une clarification de la langue juridique et une homogénéisation du langage : il faut qu'à chaque mot corresponde toujours le même concept, en droit constitutionnel comme dans les autres branches.

Une recherche suivant une démarche en partie bibliophile amène parfois un résultat concret, ainsi par exemple de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui est maintenant accompagné d'une note dans la dernière édition des textes relatifs aux pouvoirs publics expliquant le changement du mot « propriétés » en « propriété »² et dont Stéphane Rials a bien montré qu'il ne s'agit pas d'une simple erreur matérielle en comparant *Le Moniteur* et Le Hodey³.

La recherche de certaines éditions ainsi que les comparaisons et les interprétations que l'on peut en faire n'ont pas qu'un but ludique. C'est une façon différente de se pencher sur les textes, d'avoir un autre regard, de susciter un intérêt en explorant de nouvelles pistes par rapport à des constitutions tant de fois analysées, disséquées, commentées. En copiant notre attitude sur celle du linguiste, abandonnons un instant l'onomasiologie constitutionnelle pour la sémasiologie. Certains penseront que cette voie est probablement limitée mais elle vaut la peine d'être explorée.

1. Pour renouer avec cette tradition du polyglotte, O. Duhamel, *La Constitution de la V^e République*, traductions anglaise, allemande, espagnole et italienne, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993.

2. *JO* de la République française, *Textes relatifs aux pouvoirs publics*, 6^e édition, 1^{er} septembre 1992, p. 11-19.

3. S. Rials, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, op. cit., p. 268 s.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(16 JUILLET - 30 SEPTEMBRE 1993)

ALGÉRIE

21 août 1992 : **Premier ministre.** Dans l'incapacité de faire face à la crise économique et au terrorisme, M. Belaïd Abdesslam, Premier ministre depuis le 9 juillet 1992 (cf. *RE*, 63), est limogé. Il est remplacé par M. Redha Malek, 61 ans, diplomate, membre du Haut Comité d'État. Cinquième Premier ministre depuis les émeutes d'octobre 1988, il forme un gouvernement de vingt-cinq membres dont douze faisaient partie de l'ancienne équipe ministérielle. Le jour même de cette nomination, Kasdi Merbah, Premier ministre du 5 novembre 1988 au 9 septembre 1989 et longtemps chef de la police politique, était assassiné (*Le Monde*, 12, 13, 18, 24, 25, 28, 31 août et 7 septembre 1993 ; *Libération*, 23 août 1993).

BELGIQUE

14 juillet 1993 : **État fédéral.** Le Parlement adopte les derniers textes des accords dits de « la Saint-Michel » qui transforment la Belgique unitaire en un État fédéral (cf. *RE*, 66) composé de trois

entités : la Flandre, la Wallonie et Bruxelles, qui devront élire leurs parlements (*Le Monde*, 16, 18-19 et 23 juillet 1993 ; *Libération*, 16 juillet 1993).

9 août 1993 : **Monarchie.** Albert II, 59 ans, succède à son frère, le roi Baudouin I^{er}, 62 ans, décédé le 31 juillet, qui avait accédé au trône le 17 juillet 1951, après l'abdication de son père Léopold III, lui-même monté sur le trône le 23 février 1934.

Il devient le sixième roi de la dynastie de Saxe-Cobourg-Gotha après Baudouin I^{er}, Léopold III, Albert I^{er} (1909-1934), Léopold II (1865-1909), Léopold I^{er} (1831-1865).

Parfaitement bilingue, Baudouin I^{er} avait incarné l'unité fragile de la Belgique. En avril 1990, il avait « abdiqué temporairement » pour 24 heures afin de ne pas signer la loi sur l'avortement. La tâche du nouveau roi dans une Belgique devenue fédérale sera délicate. C'est le prince Philippe qui devient l'héritier du trône et qui donc siègera au Sénat. On rappellera que la loi salique a été abrogée en 1991 (*Le Monde*, 1^{er}, 3 et 10 août 1993).

* Université de Poitiers.

ÉTATS-UNIS

3 août 1993 : **Cour suprême.** Le Sénat confirme la nomination de M^{me} Ruth Ginsburg, juge à la Cour d'appel fédérale de Washington, par 96 voix contre 3. Elle remplace le juge Byron R. White, nommé en 1962 par le président Kennedy, démissionnaire. M^{me} Ginsburg est le premier juge juif depuis la démission forcée d'Abel Fortas en 1969, et le premier juge nommé par un président démocrate depuis la désignation de Thurgood Marshall en 1967 par le président Johnson. Elle devient, au côté de Sandra Day O'Connor, la deuxième femme à siéger à la Cour suprême (*Le Monde*, 31 juillet et 5 août 1993).

148

GRANDE-BRETAGNE

20 juillet au 2 août 1993 : **Souveraineté.** Après la Chambre des communes (cf. *RE*, 67), la Chambre des Lords a approuvé, le 20 juillet, par 141 voix contre 20, le projet de ratification du traité de Maastricht, qui obtient ainsi le « *Royal Assent* » (l'Approbation royale).

La ratification du traité n'est devenue définitive qu'après la levée de deux obstacles :

– Rejet par la Chambre des communes, le 23 juillet, d'un amendement travailliste réclamant l'acceptation par la Grande-Bretagne du chapitre social du traité d'Union européenne. Le Premier ministre, M. John Major, a dû, pour cela, déposer une motion de confiance assortie de la menace de la dissolution qui a obtenu 339 voix contre 299.

– Rejet par la Haute Cour de Londres, le 30 juillet, du recours déposé par Lord William Rees-Mogg, conservateur, demandant l'invalidation du processus de ratification du traité de Maastricht suivi par la Grande-Bretagne. Ainsi le 2

août, la Grande-Bretagne a pu formellement ratifier le traité de Maastricht sur l'Union européenne. Seule manque la ratification de l'Allemagne en attendant une décision de la Cour de Karlsruhe qui interviendra le 12 octobre (*Le Monde*, 16, 21, 22, 24, 25-26 juillet et 1^{er}-2 et 4 août 1993).

GRÈCE

9 septembre 1993 : **Dissolution.** Le président de la République, M. Constantin Caramanlis, sur proposition du chef du gouvernement, M. Constantin Mitsotakis, a prononcé la dissolution de la « vouli » (assemblée de 300 députés : 288 élus pour quatre ans - 12 députés de l'État désignés par les partis). A l'issue des dernières élections législatives du 8 avril 1990, les conservateurs (Nouvelle Démocratie), alliés avec le parti de centre droit du renouveau démocratique (Diana), avaient pris le pouvoir (cf. *RE*, 55). Les scandales et la question macédonienne dont l'ancien ministre des Affaires étrangères Antonis Samaras, limogé en avril 1992, a fait son cheval de bataille, ont eu raison du gouvernement. Les élections ont été fixées au 10 octobre (*Le Monde*, 11 septembre 1993).

ITALIE

26 juillet 1993 : **Partis politiques.** A l'occasion d'assises extraordinaires de la Démocratie chrétienne ayant réuni 500 délégués, la proposition du secrétaire général, Mino Martinazzoli, de changer le nom du parti est adoptée. Cette nouvelle dénomination – Parti populaire – sera soumise à un référendum parmi les militants.

Le Parti populaire, fondé par Don Sturzo en 1919, devait renaître sous le

nom de Démocratie chrétienne lors de la chute du fascisme (*Le Monde*, 25-26, 28 juillet 1993 ; *Libération*, 27 juillet 1993).

3 et 4 août 1993 : **Loi électorale.** Le 3 août, le Sénat a approuvé définitivement la modification du mode d'élection de la Chambre des députés et, le lendemain, la Chambre a fait de même pour la loi électorale relative au Sénat.

Les députés seront élus selon un système mixte : 75 % au système uninominal à un tour et 25 % à la représentation proportionnelle. Une exigence de 4 % est fixée pour bénéficier de cette dernière disposition (*Le Monde*, 5 août 1993).

JAPON

18 juillet 1993 : **Élections législatives.** A la suite de la dissolution de la Chambre des représentants le 18 juin (cf. *RE*, 67), les nouvelles élections entraînent la perte du pouvoir par le Parti libéral démocrate (PLD), qui dominait la vie politique japonaise depuis trente-huit ans : avec 223 des 511 sièges de la Chambre, il ne dispose plus de la majorité absolue mais demeure le principal parti japonais. Les trois formations créées récemment par les dissidents du PLD (Parti de la renaissance de Tsutomu Hata, Parti pionnier de Masayoshi Takemura et Nouveau Parti du Japon de Morihiro Hosokawa) recueillent 103 sièges. Ainsi, la droite, toutes formations confondues, détient le record historique de 325 sièges. Les socialistes sont les grands perdants de cette consultation, passant de 136 à 70 sièges (*Le Monde*, 16, 17, 20, 21, 23, 29, 30 juillet 1993 ; *Courrier international*, 14 juillet 1993).

Partis	Sièges obtenus*	Par rapport aux députés sortants**	Évolution (1990)
PLD	227	+ 5	- 52
Shinseito	60	+ 24	+ 55
Sakigahe	52	+ 42	+ 48
Nihonshintō			
PSJ	76	- 61	- 66
Komeito	52	+ 6	+ 6
Indépendants	10	- 1	+ 9
PCJ	15	- 1	- 1
PSD	19	+ 6	+ 1
Shaminren	0	- 4	=
	511		

* Répartition à la diète au 6 août

** 15 sièges sont vacants et 2 détenus par des petites formations

PLD : Parti libéral démocrate
 Shinseito : Parti de la renaissance (droite)
 Sakigahe : Parti pionnier (droite)
 Nihonshintō : Nouveau Parti du Japon (centre droit)
 PSJ : Parti socialiste japonais
 Komeito : Parti centriste
 PCJ : Parti communiste japonais
 PSD : Parti social-démocrate
 Shaminren : Parti d'union démocrate

6 au 9 août 1993 : **Gouvernement.** Depuis quarante-cinq ans, c'est la première fois qu'un gouvernement de coalition est constitué au Japon : il regroupe les conservateurs et les socialistes, excluant le Parti libéral démocrate. Il est présidé par Morihiro Hosokawa, 55 ans, héritier richissime d'une des cinq plus grandes familles de l'aristocratie, moderniste chef du Nouveau Parti du Japon (centre droit), investi le 6 août, par la Chambre des représentants, par 262 voix sur 511. Il a le soutien de 132 membres de la Chambre des conseillers sur 240. C'est le 79^e Premier ministre du Japon.

La coalition gouvernementale majoritaire mise en place, quelque peu hétéroclite, comprend sept partis : le Parti socialiste japonais (PSJ) avec six ministères, le Parti de la renaissance avec cinq ministères, le Parti centriste (Komeito) avec quatre ministères, le Nouveau Parti du Japon avec un ministère, le Parti pionnier avec un ministère, le Parti socialiste démocrate (PSD) avec un ministère et le Parti d'union social-démocrate avec un ministère.

A l'exception de M. Tsutomu Hata, vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, aucun de ces membres n'a jamais occupé de fonction ministérielle.

150

Ce gouvernement de 21 membres comprend, en outre, 2 fonctionnaires : l'un au ministère de la Justice, l'autre à l'Éducation. Avec 3 femmes, il établit un record.

Sa constitution traduit la volonté certaine d'écarter le PLD du pouvoir (*Le Monde*, 5, 6, 7, 8-9, 10, 12, 13, 14 août 1993 ; *Ambassade du Japon* ; *Libération*, 7-8 août 1993).

MAROC

17 septembre 1993 : **Élections législatives**. Les 111 députés, qui constituent le troisième tiers de la Chambre des représentants (cf. *RE*, 67), ont été désignés par les organisations socio-professionnelles.

Les partis de droite l'emportent largement, obtenant 66 sièges qui se répartissent entre l'Union constitutionnelle (27), le Mouvement populaire (18), le Mouvement national populaire (11) et le Parti national démocrate (10). Les deux principaux partis d'opposition, l'Istiqlal (13) et l'Union socialiste des forces populaires (USFP) (4), obtiennent 17 sièges. Le Rassemblement national des

indépendants (RNI), parti qui avait quitté la majorité sortante, en obtient 13.

Compte tenu des sièges obtenus le 25 juin, lors de l'élection au suffrage universel direct, les partis d'opposition totalisent 123 sièges et sont ainsi très éloignés de la majorité absolue de 167.

Les 333 députés issus des élections du 25 juin et du 17 septembre 1993 se répartissent comme suit :

Formations	Nbre de sièges
ENTENTE :	154
Union constitutionnelle (UC)	54
Mouvement populaire (MP)	51
Mouvement national populaire (MNP)	25
Parti national démocrate (PND)	24
UNITÉ (opposition) :	115
Union socialiste des forces populaires (USFP)	52
Parti Istiqlal (PI)	50
Parti du progrès et du socialisme (PPS)	11
Organisation de l'action démocratique populaire (OADP, ext. gauche) 2	
AUTRES FORMATIONS POLITIQUES :	54
Rassemblement national des indépendants (RNI)	41
Parti démocratique indépendant (PDI)	9
Parti de l'action (PA)	2
Sans appartenance	2
FORMATIONS SYNDICALES :	10
Confédération démocratique du travail (CDT)	4
Union marocaine du travail (UMT)	3
Union générale des travailleurs marocains (UGTM)	2
Syndicalistes du Parti du progrès et du socialisme (PPS - Synd.)	1

Sur les 333 députés, 84 sortants de l'ancienne Chambre ont été réélus (*Le Monde*, 19-20 septembre 1993 ; *Ambassade du Royaume du Maroc*).

NORVÈGE

13 septembre 1993 : **Élections législatives**. A l'issue de ces élections, au Storting, le Parti travailliste du Premier ministre, M^{me} Gro Harlem Brundtland, renforce sa position par rapport à celles de 1989 (cf. *RE*, 52). Il recueille 36,9 %, soit 2,6 % de plus qu'en 1989.

Le Parti conservateur de M^{me} Kaci Kullmann Five perd 5,2 % des suffrages et 5 sièges, de même que le Parti socialiste libéral (- 2,1 % et 4 sièges perdus), les chrétiens populaires (KFP) (- 0,6 % et 4 sièges perdus) et les progressistes populaires (FRP) (- 6,7 % et 9 sièges perdus).

Le grand vainqueur du scrutin est le Parti du centre (SP), de M^{me} Anne Enger Lahnstein. Représentant essentiellement les paysans et les pêcheurs, il gagne 10,3 % des voix et 17 sièges. Il avait axé sa campagne électorale sur la non-adhésion de la Norvège à la Communauté économique européenne, question qui doit faire l'objet d'un référendum en 1994 ou 1995.

La participation n'a été que de 75,01 %... C'est la plus faible depuis 1927.

Compte tenu de ces résultats, M^{me} Brundtland, déjà trois fois Premier ministre (cf. *RE*, 57), constitue un gouvernement travailliste minoritaire qui bénéficie de l'appui des centristes et des conservateurs (*Le Monde*, 15 septembre 1993 ; *Ambassade de Norvège*, Université d'Oslo).

POLOGNE

28 juillet 1993 : **Concordat**. Un concordat, qui aura sans doute beaucoup de difficultés à être approuvé par le parlement nouvellement élu, est signé avec le Saint-Siège. Il donne au mariage religieux valeur légale s'il est enregistré à l'état civil, confirme l'enseignement du catéchisme à l'école publique, le droit de l'Église à avoir ses propres médias et à utiliser ceux de l'État (*Le Monde*, 30 juillet 1993).

19 septembre 1993 : **Élections parlementaires**. A la suite de la dissolution des assemblées prononcée le 28 mai après la censure du gouvernement de M^{me} Hanna Suchocka, la vie politique polonaise prend un nouveau visage avec

151

Partis	Voix	%	Évolution	Sièges	Évolution
Parti travailliste (AP)	908 680	36,9	+ 2,6	67	+ 4
Parti conservateur (HI)	419 387	17,1	- 5,1	28	- 9
Parti du centre, ex-agriculteur (SP)	412 186	16,7	+ 10,2	32	+ 21
Parti socialiste de gauche (SV)	194 632	7,9	- 2,2	13	- 4
Parti chrétien populaire (KFP)	193 917	7,9	- 0,6	13	- 1
Parti du progrès (FRP)	154 461	6,3	- 6,7	10	- 12
Parti libéral (Venstre)	88 986	3,6	+ 0,4	1	+ 1
Alliance électorale rouge	26 360	1,1	+ 0,4	1	+ 1
Parti des retraités	25 835	1,0		0	=
Autres partis	37 466	1,5		0	=

Inscrits : 3 259 789 ; Votants : 2 478 334 ; Nuls : 16 414 ; Suff. exprimés : 2 461 920

le retour des anciens communistes au pouvoir. L'Alliance de la gauche démocratique (SLD, ex-communiste POU) et son allié le Parti paysan polonais (PSL, ex-ZSL) gagnent plus de 15 % des suffrages par rapport aux élections à la Diète du 27 octobre 1991 (cf. *RE*, 61). L'Union démocratique (UD) du Premier ministre sortant et de M. Tadeusz Mazowiecki n'arrive qu'en troisième position et perd 1,71 % des suffrages.

La droite, et notamment l'Église catholique, n'a plus comme représentation parlementaire que celle de la Confédération de la Pologne indépendante (KPN) qui perd 1,70 % des voix. Le Bloc non partisan de soutien aux réformes, créé en juin à l'initiative du président Walesa, pour apporter son appui à l'instauration d'un régime présidentiel dans la nouvelle Constitution et lui permettre d'obtenir sa réélection en 1995, franchit à peine la barre des 5 % pour obtenir une représentation à la Diète.

Sur les quinze formations qui se présentaient aux élections, neuf n'obtiennent aucun siège, car ayant obtenu moins de 5 % des voix. Il en est ainsi notamment du Parti libéral (KLD) de l'ancien Premier ministre, M. Bielecki, de Solidarnosc et des petits partis de droite et d'extrême droite.

La loi électorale avait été modifiée afin de limiter le nombre des partis : les 460 sièges sont répartis à la représentation proportionnelle selon le système d'Hondt avec un seuil de 5 % pour un parti et 8 % pour un groupement de partis.

En ce qui concerne le Sénat, les 100 sièges sont pourvus au scrutin majoritaire à un tour à raison de 2 sièges par voïvodie à l'exception des voïvodies de Varsovie et de Katowice qui élisent 3 sénateurs.

Partis	Voix	% (/ 1991)	Sièges (/ 1991)
SLD	2 815 169	20,41	171
		+ 8,42	+ 111
PSL-SP	2 124 367	15,40	132
		+ 6,73	+ 84
UD	1 460 957	10,59	74
		- 1,71	+ 12
UP	1 005 004	7,28	41
		nsp	
KPN	795 487	5,77	22
		- 1,70	- 5
BBWR	746 653	5,41	16
		nsp	
Min. all.	60 770	0,44	3
ASCA	23 396	0,17	1
La Patrie	878 455	6,37	
Solidarité	676 334	4,90	0
Ent. centre	609 973	4,42	0
CLD	550 578	3,99	0
UPR	438 559	3,18	0
Autodéfense	383 967	2,78	0
Parti X	377 480	2,74	0
CPR	371 923	2,70	0
PPP	327 085	2,37	0
			460

nsp : ne se présentait pas

SLD : Alliance de la gauche démocratique, ex-communiste

PSL-SP : Parti paysan polonais, ancien allié du PC

UD : Union démocratique de T. Masowiecki

UP : Union du travail

KPN : Confédération de la Pologne indépendante

BBWR : Bloc non partisan de soutien aux réformes

Min. all : Minorité allemande
(sans obligation de recueillir 5 %)

ASCA : Association sociale et culturelle des Allemands

La Patrie : Comité électoral catholique
(groupe de partis)

Ent. centre : Entente du centre

CLD : Congrès libéral démocrate

UPR : Union de la politique réelle

CPR : Coalition pour la République

PPP : Parti paysan polonais - Entente paysanne

Inscrits : 27 677 302 ;
 Votants : 14 415 586 (52,08 %) ;
 Nuls : 619 359 (4,30 %) ;
 Suff. exprimés : 13 796 227 (95,70 %).

Élections au Sénat

(scrutin à la majorité relative à un tour)

Partis	Sièges obtenus	Par rapport à 1991
SLD	37	+ 33
PSL-SP	36	+ 29
NSZZ	9	- 2
UD	4	- 17
UP	2	+ 2
BBWR	2	+ 2
PSL-PL	1	+ 1
KKW	1	+ 1
Solidarnosc rurale	1	- 4
Min. all.	1	=
ZP-PC	1	
KLD	1	
Indépendants	4	
	100	

NSZZ : Groupe solidarité (« Solidarnosc »)

PSL-PL : Entente populaire

KKW : Comité électoral catholique

(« Ojczyzna »)

ZP-PC : Entente du centre

KLD : Libéraux

(*Le Monde*, 21 et 24 septembre 1993 ;
Libération, 18-19, 20 septembre 1993 ;
Ambassade de Pologne ; Rzeczpospolita,
 27 septembre 1993).

RUSSIE

21 au 30 septembre 1993 : **Rapports exécutif-législatif**. L'affrontement entre M. Boris Eltsine, président de la Russie, et ses adversaires sous la conduite du président du Parlement, M. Rouslan Khasboulatov, se durcit (cf. *RE*, 66).

Le 13 août, M. Boris Eltsine oppose son veto à un certain nombre de lois adoptées par le Soviet suprême et au budget.

Le 2 septembre, il suspend le vice-président de la Russie, M. Alexandre Routskoï, et le premier vice-Premier ministre, M. Vladimir Choumeïko. Cette décision semble contraire à la Constitution dont l'article 121-10 dispose que seul le Congrès des députés peut démettre le vice-président en cas de viol de la Constitution et de la Législation russes et après avis de la Cour constitutionnelle.

Le 21 septembre, il ordonne la dissolution du Parlement et la convocation d'élections législatives pour les 11 et 12 décembre prochains afin de remplacer le Congrès des députés, élu à l'ère communiste.

Le 22, le Parlement réplique en prononçant la destitution de M. Boris Eltsine. Il désigne le vice-président, le général Alexandre Routskoï, pour le remplacer.

Le Premier ministre, M. Viktor Tchernomyrdine, appuie le président Eltsine. Celui-ci, soutenu par l'armée, met en place un blocus du Parlement (*Le Figaro*, 14-15 août 1993 ; *Le Monde*, 3 au 30 septembre 1993 ; *Libération*, 22 septembre au 10 octobre 1993).

13 août 1993 : **Fédération de Russie**. Les 87 provinces, qui constituent la Fédération de Russie – seule la République autoproclamée de Tchétchénie était absente –, ont ratifié les bases juridiques du Traité fédéral qu'elles avaient signé le 31 mars 1992 (cf. *RE*, 62).

Il a été proposé la création d'un Conseil fédéral, qui serait composé de 176 membres à raison de 2 par entité administrative. Il n'aurait qu'un rôle consultatif (*Le Figaro*, 14-15 août 1993 ; *Le Monde*, 15 juin 1993).

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JUILLET - 30 SEPTEMBRE 1993)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983). 155

REPÈRES

- 2-4 juillet. « États généraux » du PS à Chassieu.
- 8 juillet. Henri Emmanuelli, renvoyé devant le tribunal correctionnel de Saint-Brieuc, démissionne de son mandat de député.
- 8 juillet. Le PS annule son rendez-vous avec B. Tapie et les dirigeants du MRG (affaire Valenciennes-OM).
- 15 juillet. Le Premier ministre n'exclut pas de conduire la liste RPR-UDF aux élections européennes.
- 19 juillet. « L'opportunité de proposer une nouvelle réforme constitutionnelle mérite quelque méditation », déclare M. Balladur devant le Congrès.
- 1^{er}-2 août. « Compromis de Bruxelles » pour enrayer la crise du franc.
- 12 août. Le Premier ministre n'envisage plus de conduire la liste de la majorité aux européennes.
- 18 août. Exclusion de 5 élus contestataires de Génération-Écologie.
- 31 août. Philippe Douste-Blazy souhaite que le CDS soit « la garde rapprochée » d'Édouard Balladur.
- 5 septembre. François Bayrou annonce le report *sine die* de la révision de la loi Falloux.
- 19 septembre. Charles Pasqua relance l'idée de « primaires » à droite.
- 20 septembre. Le Premier ministre appelle les députés UDF à pratiquer « la vertu de bienveillance ».
- 23 septembre. André Laignel, ancien trésorier du PS, est mis en examen.
- 26 septembre. Jacques Chirac assure que ses rapports avec Édouard Balladur « ne s'inscriront jamais dans un contexte de concurrence ».
- 26 septembre. Brice Lalonde se situe dans « la galaxie libérale ».
- 28 septembre. Georges Marchais abandonnera ses fonctions de secrétaire général lors du prochain congrès du PCF.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Composition*. M. Henri Emmanuelli (S) a été réélu, à l'issue du premier tour, le 19-9 (p. 13150) dans les Landes (3^e) après qu'il eut démissionné, le 8-7 (p. 9734), à la suite de l'arrêt de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Rennes de ce jour, le renvoyant devant le tribunal correctionnel dans l'affaire Urba-Sages (*Le Monde*, 9-7) (cette *Chronique*, n° 64, p. 184).

156 M. Étienne Garnier (RPR) a retrouvé son siège (Loire-Atlantique, 8^e), au scrutin de ballottage, le 19-9 (p. 13150), avec 29 voix d'avance sur son concurrent, M. Claude Évin (S), après que le CC eut sanctionné, le 8-7, une manœuvre de dernière heure, par l'annulation du scrutin de mars.

– *Innovations*. A l'ouverture de la session extraordinaire, le 28-9, le président Séguin a présenté les trois innovations approuvées par le bureau : la réception dans l'hémicycle de chefs d'État ou de gouvernement étrangers, inaugurée par le roi Juan Carlos le 7-10 ; la diffusion intégrale des débats sur une chaîne câblée de la région parisienne ; la mise en œuvre systématique du vote personnel (p. 3311).

V. *Congrès du Parlement. Contentieux électoral. Cour de justice de la République. Immunités parlementaires. Parlementaires. Résolution. Responsabilité gouvernementale. Session extraordinaire. Vote personnel.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. G. Timsit, *Les Figures du jugement*, PUF, 1993 ; D. Soulez

Larivière, « Judiciaire circus », *Le Monde*, 17-7 ; F. Terré, « Président ou citoyen ? », *Le Figaro*, 17/18-7 ; *Chronique d'un procès politique*, PS, Livre blanc, 1993.

– *Obligation de réserve*. Les débordements médiatiques, consécutifs à l'affaire Olympique de Marseille-Valenciennes, ont été à l'origine d'un rappel successif aux règles déontologiques du procureur général de Valenciennes, M. Éric de Montgolfier, par le Premier ministre, les 4 et 9-7 (*Le Monde*, 6/11-7) et le chef de l'État, le 14-7 (*ibid.*, 16-7). L'intention prôtée à l'intéressé de répliquer au président ayant fait long feu, il sera convoqué, le 15, à la chancellerie.

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Cour de justice de la République. Libertés publiques. Parlementaires. Président de la République.*

BICAMÉRISME

– *Bilan*. Au cours de la session de printemps et de la session extraordinaire (1^{er}-13 juillet 1993), 40 lois ont été adoptées, dont 32 projets (parmi lesquels 15 conventions), 1 projet de loi constitutionnelle et 7 propositions. Les 6 CMP ont abouti à un accord. L'urgence a été déclarée 5 fois. Enfin, le CC a déclaré entièrement contraire à la Constitution la loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, qui n'a donc pu être promulguée (*BIRS*, n° 556).

V. *Loi*.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* J.-B. Albertini, Chr. Berenguer et J.-L. Marx, *Pouvoirs locaux*, Dalloz, 1993.

– *Condition des adjoints au maire.* Ceux-ci ont la qualité d'officier d'état civil (art. L. 122-25 du Code des communes), indépendamment d'une délégation conférée par le maire (AN, Q, p. 2469).

– *Droit local alsacien-mosellan.* Deux aspects sont évoqués à propos du certificat de réintégration dans la nationalité française pour les personnes nées entre les traités de Francfort et de Versailles (10-5-1871 et 28-6-1919) et du livre foncier (AN, Q, p. 2360 et 2361).

– *Organisation particulière d'un TOM.* La loi portant modification du droit de la nationalité des enfants nés aux îles Wallis-et-Futuna, en particulier (art. 47), a été censurée par le CC (93-321 DC), motif pris de ce que l'assemblée territoriale n'avait pas été consultée en temps utile (art. 74C), suivant une jurisprudence classique (*Communication audiovisuelle*, 27-7-1982, *Rec.* p. 48). En revanche, la disposition incriminée est applicable à Mayotte qui ne ressortit pas à la catégorie des TOM.

– *Représentation particulière des DOM au Parlement européen.* A la suggestion d'un parlementaire guadeloupéen, le Premier ministre oppose la notion de *peuple français* unique et indivisible, dans la perspective tracée par le CC le 9-5-1991 (91-290 DC, cette *Chronique*, n° 59, p. 221).

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Composition.* Les effectifs étaient au nombre de 896 : soit 575 députés sur 577, par suite de l'annulation de l'élection de M. Garnier (Loire-Atlantique, 8^e) et de la démission de M. Emmanuelli (Landes, 3^e) qui, l'an dernier... présidait le Congrès (*Sic transit gloria mundi*) et 321 sénateurs sur 322, en raison de la vacance du siège de l'ex-territoire français des Afars et des Issas. Quant à M. Éric Boyer (sénateur de la Réunion) dont l'immunité parlementaire avait été levée, le 8-7, il avait pris le maquis après qu'un mandat d'arrêt eut été délivré à son encontre, le 16-7 (*Le Monde*, 18/19-7).

– *Convocation.* Pour la 5^e fois depuis 1958 (cette *Chronique*, n° 63, p. 164) et la seconde sous le mandat du président Mitterrand, le Congrès a été réuni, pour le 19-7, par un décret du 13-7 (p. 9944) en vue d'examiner le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI.

– *Règlement.* Comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 63, p. 164), le bureau du Congrès a décidé, le 19-7 (*Débats*, p. 4) que le règlement adopté le 20-12-1963 demeurerait applicable.

– *Tradition républicaine.* A l'unisson de son prédécesseur, le président Philippe Séguin n'a pas pris part au vote. Un affranchissement spécial a salué le Congrès, en termes philatéliques.

– *Vote de ratification.* Après l'intervention du Premier ministre et les explications de vote, au nom des

groupes (art. 10 R.C.), le projet de LC a été massivement approuvé par 833 voix contre 34 (la majorité des 3/5 des suffrages exprimés étant fixée à 521). A la différence de l'année écoulée, les parlementaires RPR ont participé au vote (cette *Chronique*, n° 63, p. 164). Ont voté contre 17 députés et 15 sénateurs communistes et deux sénateurs RPR (MM. de Cuttoli et Guéna). Se sont abstenus 11 députés (M. Gautier, UDF ; 4 socialistes : MM. Bataille, Darsières, Dray et Glavany, et 6 communistes : MM. Asensi, Biessy, Braouezec, Brard, Hermier et Tardito) et 8 sénateurs (2 RPR : MM. Husson et Schumann ; 6 socialistes : MM. Carrière, Désiré, Masseret, Mélenchon, Sérusclat et Vézinhel) (p. 20).

158

Au terme de la procédure parlementaire, le texte de loi a été scellé à Versailles comme l'an dernier.

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Cour de justice de la République. Haute Cour de justice. Révision de la Constitution.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Pierre Avril et Jean Gicquel, *Le CC*, Montchrestien, 2^e éd., 1993 ; Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 3^e éd., 1993 ; Louis Favoreu, « Peu d'irrégularités constatées par les "sages" », *Le Figaro*, 17-8 ; « Une institution progressivement acceptée », *ibid.*, 25-8 et « Une institution qui ne pose pas de problèmes ? », *ibid.*, 26-8.

– *Chr. RFDC*, 1993, p. 371, dont M. Dreyfus-Schmidt sous 92-395 DC, 12-1-1993.

– *Compétence.* V. *Contentieux électoral.*

– *Condition des membres.* Outre les attaques lancées à l'occasion de la décision *Maîtrise de l'immigration* (93-325 DC) (v. *Engagement international*), l'attention a été appelée sur la création par l'UNESCO d'un comité mondial consultatif de la bioéthique, le 14-9, présidée par M^{me} Noëlle Lenoir (v. son entretien à *Libération*, ce jour). Sachant que le Sénat devait se prononcer prochainement sur des textes de loi relatifs à cette matière (cette *Chronique*, n° 66, p. 213), cette présidence peut être de nature à poser problème. Naguère, M. Mollet-Viéville avait démissionné d'un organisme consultatif (*ibid.*, n° 44, p. 181).

– *Décisions.*

Voir tableau page suivante.

– *Mise en cause.* « Le Conseil constitutionnel empêche le gouvernement d'appliquer sa politique », a déclaré le ministre de l'Intérieur le 15-8, après la décision du 13 censurant la loi sur la maîtrise de l'immigration. M. Pasqua a affirmé que le Conseil « n'est pas une instance infaillible. C'est le secret de Polichinelle de dire qu'il y a au CC des gens qui ont un engagement politique (...) et que cet engagement politique, majoritairement, n'est pas celui qui correspond à la majorité d'aujourd'hui » (*Le Monde*, 17-8). La veille, il avait accusé le Conseil de se prononcer « de plus en plus en fonction de l'opportunité (...). Il y a une dérive réelle, tout le monde le constate. Et c'est préoccupant pour le CC lui-même, qui ferait bien d'être attentif à cela » (*ibid.*). De son côté, le Premier ministre a souhaité, le 25-8, que les

93-1166 à 1346, 1 ^{er} -7 (p. 9483 à 9488)	V. <i>Contentieux électoral. Partis politiques.</i>
93-1183 à 1390, 7-7 (p. 9856 à 9859)	V. <i>Contentieux électoral. Inéligibilité.</i>
93-1231 à 1303, 22-9 (p. 13385 à 13389)	V. <i>Contentieux électoral. Partis politiques.</i>
93-1244 à 1306, 22 et 23-9 (p. 13488 à 13494)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
93-1432 à 1548, 22 et 23-9 (p. 13603 à 13612)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
93-1535 à 1547, 23-9 (p. 13651 à 13660)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
93-175 L, 22-9 (p. 13339)	Délégalisation. V. <i>Pouvoir réglementaire.</i>
93-321 DC, 20-7 (p. 10391 et 10394)	Loi réformant le droit de la nationalité. V. <i>Collectivités territoriales. Libertés publiques. République.</i>
93-322 DC, 28-7 (p. 10750 et 10758)	Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. V. <i>Loi.</i>
93-324 DC, 3-8 (p. 11014 et 11024)	Loi relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. V. <i>Loi.</i>
93-323 DC, 5-8 (p. 11193 et 11194)	Loi relative aux contrôles d'identité. V. <i>Libertés publiques.</i>
93-326 DC, 11-8 (p. 11599 et 11615)	Loi modifiant la loi 93-2 du 4-1-1993 portant réforme du Code de procédure pénale. V. <i>Libertés publiques.</i>
93-325 DC, 13-8 (p. 11722 et 11731)	Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'accès et de séjour des étrangers en France. V. <i>Engagement international. Libertés publiques.</i>

juridictions ne se laissent pas aller à « substituer une appréciation de circonstance à une appréciation qui serait purement et simplement juridique ». Il a ajouté : « Dans un État démocratique et républicain, il faut une bonne conciliation entre la volonté du peuple et l'interprétation du juge. Je ne souhaite pas en dire plus, mais je prendrai ce seul exemple : j'ai beaucoup de peine à comprendre pourquoi la réten-tion administrative de 7 jours est constitutionnelle, et celle de 10 jours ne le serait pas » (*Le Monde*, 27-8).

Comme naguère, en 1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 166), le Conseil s'est refusé toutefois à nourrir la polémique avec le gouvernement. Dans

un communiqué, publié le 28-8, il a indiqué qu'il « n'entend pas participer à un débat qui s'inscrit dans un cadre politique » (*Le Monde*, 31-8).

– *Procédure.* En dehors de la loi 93-923 du 19-7-1993 de privatisation d'entreprises publiques, les textes sécuritaires de la nouvelle majorité ont été déferés. Il y a lieu de remarquer qu'une saisine sénatoriale n'était pas motivée (93-321 DC). Le juge a eu recours, comme à l'accoutumée, à des méthodes finalisées. On retiendra celle de l'interprétation neutralisante (93-323 DC, 93-325 DC) qui a fait l'objet, de façon surprenante, d'une contestation de la part de l'APM (Associa-

tion professionnelle des magistrats) demandant aux juges et aux procureurs de *ne tenir aucun compte des réserves d'interprétation* [du Conseil] *qui ne sont qu'une glose oiseuse*. Quand les juges sont déliés du respect de l'autorité absolue de la chose jugée, tout est à redouter. Il appartient au seul pouvoir constituant de tenir, le cas échéant, un *lit de justice*, selon la fameuse comparaison du doyen Vedel (93-325 DC).

160 Par ailleurs, le CC a tenu à rappeler que chaque organe de l'État doit exercer ses propres compétences en censurant pour incompétence négative, *en totalité* pour la troisième fois (24-12-1979, *Loi de finances pour 1980*, 2-12-1982, *DOM*), une loi relative aux universités (93-322 DC) et en s'opposant à un transfert de compétence du gouvernement à la Banque de France (93-324 DC).

En dernière analyse, la décision *Maîtrise de l'immigration*, la plus longue rendue à ce jour, devait déboucher sur la dialectique entre la démocratie et l'État de droit qu'on avait fini par assimiler, de façon hâtive. (V. Pierre Avril, « Le représentant et le juge », *Le Débat*, n° 74, 1993, p. 151.)

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Composition*. L'art. 65C nouveau, issu de la LC 93-952 du 27-7 portant révision de la Constitution (p. 10600), modifie la composition du CSM.

Présidé par le président de la République, qui peut être suppléé par le ministre de la Justice (vice-président de droit) (al. 1^{er}), ce dernier comprend désormais *deux formations* distinctes pour les magistrats du siège et ceux

du parquet (al. 2), pour un *seul* corps judiciaire. S'agit-il de la formation propre aux magistrats du siège, elle comprend outre le chef de l'État et le garde des Sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État et trois personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le président de la République, le président de l'Assemblée et celui du Sénat (al. 3). On relèvera qu'en l'occurrence le pouvoir constituant s'est affranchi de l'ordre protocolaire de la République (cette *Chronique*, n° 52, p. 191).

S'agit-il de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, la composition est identique à la seule différence qu'y figurent cinq *parquetiers* et un magistrat du siège (al. 4). Une loi organique déterminera les conditions d'application de ces dispositions et, notamment, la modalité de désignation des magistrats qui avait fait problème, lors de la délibération de la loi constitutionnelle. V.S. Rapport Dailly, Haenel et Jolibois, n° 316.

Toutefois, lorsque chacune des formations siège en *formation disciplinaire*, elle est présidée soit par le premier président de la Cour de cassation, soit par le procureur général près la Cour de cassation (al. 6 et 8), dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Dans cette dernière éventualité, la commission consultative du parquet (art. 36-1 de l'ord. 58-1270 du 22-12-1958, rédaction de la LO du 25-1-1992) avait ouvert le chemin.

– *Compétences*. La formation propre à la magistrature assise fait des *propositions* au chef de l'État (v. *Président de*

la République) pour les nominations des magistrats à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de TGI. A ce jour, cette dernière catégorie relevait d'un avis simple (art. 12 de l'ord. 58-1271 du 22-12-1958 portant LO sur le CSM). Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme (art. 65, al. 5C nouveau), ce qui représente une avancée, à l'unisson de la condition des magistrats du parquet.

La formation propre à ceux-ci donne un avis (al. 7) sur le modèle de l'ancienne commission d'avancement (art. 36-1 de l'ord. 58-1270 du 22-12-1958, rédaction de la LO du 25-2-1992) (cette *Chronique*, n° 66, p. 182). Toutefois, le Conseil des ministres pourvoit à la nomination aux emplois de procureur général près la Cour de cassation et des cours d'appel, conformément à l'art. 1^{er} de l'ord. 58-1136 du 28-11-1958 (art. 65 al. 7C). Une loi organique viendra expliciter les modalités d'application de ces dispositions.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Pierre Avril, « Les conventions de la Constitution », *RFDC*, 1993, p. 327.

– *Colloque*. « La Constitution du 24 juin 1793 – L'utopie dans le droit public français ? », organisé par la faculté de droit et de science politique de Dijon (16-17 septembre 1993).

V. *Engagement international. Révision de la Constitution*.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Annulation d'une élection législative*. Le CC a été appelé une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 62, p. 177) à se prononcer sur le scrutin de Saint-Nazaire.

I. Conformément à sa jurisprudence (*AN, Gers*, 2^e, 14-6-1978 ; *Rec*, p. 141), il a prononcé le 8-7 (*AN, Loire-Atlantique*, 8^e, p. 9857) l'annulation de l'élection de M. Étienne Garnier (RPR), compte tenu, d'une part, d'un faible écart de voix et, d'autre part, d'une manœuvre de dernière heure ayant vicié sa sincérité. Celle-ci résulte de la diffusion *massive*, à la veille du scrutin, d'un tract contenant *des allégations particulièrement violentes et mensongères* et plus encore *nouvelles* liées à l'affaire du sang contaminé, à l'encontre de M. Claude Évin, qui avait assumé naguère la responsabilité ministérielle de la Santé, auxquelles il n'a pas eu la possibilité de répondre. C'est la première annulation de la X^e législature (cette *Chronique*, n° 66, p. 187). En revanche, la distribution d'un tract, dans la nuit précédant le scrutin, qui se borne à reprendre des arguments utilisés tout au long de la campagne, ne saurait être regardée comme une manœuvre de dernière heure ayant exercé une influence déterminante (*AN, Gard*, 8^e, 8-7, p. 9858).

II. En dernière analyse, le CC a repoussé, à titre énonciatif, divers arguments infondés : le refus opposé par le préfet à une demande de retrait de candidature présentée en dehors du délai réglementaire (art. R. 100 du Code électoral) (*AN, Côte-d'Or*, 1^{re}, 1^{er}-7, p. 9483) ; le retard à l'ouverture d'un bureau de vote (*AN, Gard*, 8^e, 8-7, p. 9858) ; l'attentat perpétré

contre un candidat dont le caractère politique n'est pas établi (AN, *Pyrénées-Orientales*, 4^e, 8-7, p. 9858) ; la pression d'une chefferie coutumière sur la population, en l'absence de témoignages représentatifs ou de réclamation portée sur les procès-verbaux (AN, *Wallis-et-Futuna*, 1^{er}-7, p. 9487) ; la référence à l'écologie, terme passé dans le langage politique courant, qui ne peut être considérée comme l'expression d'une concurrence déloyale (AN, *Calvados*, 1^{re}, 22-9, p. 13488), ou la diffusion d'un sondage avant la semaine précédant le premier tour, concernant toutes les circonscriptions (AN, *Eure-et-Loir*, 2^e, 23-9, p. 13494).

162

III. En revanche, le juge a annulé les voix d'un candidat, recueillies au premier tour, dont les bulletins contrevenaient aux dispositions réglementaires (art. R. 105. 6^e du Code électoral), motif pris de ce qu'y figuraient, outre les noms du candidat et de son suppléant, celui d'un tiers (AN, *Nord*, 22^e, 1^{er}-7, p. 9485).

– *Compétence du juge de l'élection.* Conformément au précédent du 8-6-1993 (AN, *Bouches-du-Rhône*, 13^e, cette *Chronique*, n^o 67, p. 173), le CC a rappelé que les décisions de la commission de propagande constituent des actes préliminaires aux opérations électorales qui ressortissent à sa compétence (AN, *Yvelines*, 7^e, 1^{er}-7, p. 9483 ; AN, *Doubs*, 4^e, 1^{er}-7, p. 9488 ; AN, *Pyrénées-Orientales*, 1^{re}, 8-7, p. 9856). De la même façon, le juge a décliné sa compétence (cette *Chronique*, n^o 67, p. 171) s'agissant d'une demande tendant au remboursement de frais exposés dans l'instance (AN, *Loire-Atlantique* 8^e, 8-7, p. 9857). Enfin, il a refusé de se placer dans le

seul but de déterminer la nature et l'étendue des avantages financiers auxquels un candidat ou la formation politique à laquelle celui-ci a déclaré se rattacher pourrait prétendre (AN, *Rhône*, 13^e, 22-9, p. 13386), au titre de la loi du 15-1-1990.

– *Comptes de campagne.* La totalité des candidats proclamés élus aux élections législatives ont déposé leur compte dans les délais légaux : 187 d'entre eux ont eu recours à un mandataire financier (personne physique) et 375 à une association de financement électoral. Reste le cas de 15 d'entre eux : le ministre de l'Intérieur estime que ce n'est qu'à l'issue de l'examen par la CCFP de l'ensemble des comptes qu'il serait possible d'établir que ces derniers ont financé leur campagne sur fonds propres (AN, Q, p. 2344).

Sous cet aspect, la CCFP devait rejeter, le 3-8, les comptes pour dépassement du plafond de dépenses autorisées de 5 députés : MM. Cousin (Finistère, 2^e ; RPR), Lang (Loir-et-Cher, 1^{re} ; S.), Pierre Bloch (Paris, 19^e ; UDF), Rinaldi (Alpes-de-Haute-Provence, 1^{re} ; RPR) et Tapie (Bouches-du-Rhône, 10^e ; RL). Le juge de l'élection sera appelé, le cas échéant (cette *Chronique*, n^o 60, p. 206), à en tirer toutes conséquences de droit (*Le Monde*, 5 et 6-8).

– *Irrecevabilité.* Divers aspects méritent considération.

I. De manière constante, le CC a opposé une irrecevabilité respectivement à la requête mettant en cause les opérations électorales dans une seule commune de la circonscription (AN, *Nouvelle-Calédonie*, 2^e, 1^{er}-7, p. 9484) ; déposée à la préfecture

avant la proclamation des résultats du scrutin (AN, *Moselle*, 3^e, 1^{er}-7, p. 9485) ou adressée à un TA (*idem*). De même, une personne dépourvue de la qualité d'électeur de la circonscription ou de candidat n'a pas qualité à agir (AN, *Nouvelle-Calédonie*, 2^e, 1^{er}-7, p. 9484), à l'opposé d'une candidate suppléante (AN, *Ain*, 1^{re}, 1^{er}-7, p. 9487). *A fortiori*, la contestation symbolique d'une élection n'a pas le caractère d'une requête (*idem*).

II. A l'occasion de l'examen du contentieux des élections régionales, le Conseil d'État (7-3-1993, Pierret, *RFDA*, 1993 p. 843, note Ph. Terneyre) a jugé que l'annulation *partielle* de ce scrutin, dans laquelle *l'attribution des sièges constitue une opération indivisible*, ne peut être prononcée que sur la base, soit de l'inéligibilité d'un candidat ou sur l'incompatibilité de sa fonction, soit d'éléments permettant au juge de reconstituer avec certitude la répartition exacte des voix.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Création et compétence*. Issu des travaux du comité Vedel (cette *Chronique*, n° 66, p. 217), l'art. 68-1C nouveau (rédaction de la LC 93-952 du 27-7, p. 10600) crée cette nouvelle juridiction compétente *ratione personae* à l'égard des membres du gouvernement qui ont commis dans l'exercice de leurs fonctions des infractions pénales (al. 2). La Cour de justice est liée par le principe de la détermination légale des infractions et des peines (al. 3).

– *Composition*. La Cour de justice

comprend 15 juges : 12 parlementaires élus, en leur sein et, en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat, après chacun de leur renouvellement et 3 magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour (art. 68-2C, al. 1.1^{er}, nouveau).

– *Saisine*. En vue de restaurer la crédibilité des actions en justice, ternie par les tergiversations de naguère (cette *Chronique*, n° 65, p. 208) sans pour autant encourager la vindicte populaire, la saisine est ouverte à toute personne qui se prétend lésée par un crime ou délit commis par un membre du gouvernement. Mais celle-ci doit être filtrée par une commission des requêtes, qui sera composée de magistrats. Cette commission ordonne soit le classement, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République (al. 2 et 3). Par ailleurs, il est loisible au procureur général de saisir d'office cette dernière sur avis conforme de la commission des requêtes (al. 4). Une LO déterminera les conditions d'application de l'art. 68-2C.

En dernier lieu, les dispositions du nouveau titre X de la Constitution dans leur rédaction issue de la LC du 27-7 sont applicables aux faits commis avant leur entrée en vigueur (nouvel art. 93 al. 2C), conformément au principe selon lequel une loi de procédure pénale est d'application rétroactive.

V. *Haute Cour de justice. Révision de la Constitution*.

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie*. L. Dubouis et Cl. Gueydon, *Grands Textes de droit communautaire*, Dalloz, 3^e éd., 1993.

V. *Libertés publiques. Résolution.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Pierre Avril et Jean Gicquel, *Lexique. Droit constitutionnel*, PUF, 5^e éd., 1993 ; Olivier Duhamel, *Le Pouvoir politique en France*, 2^e éd., 1993 et *Les Démocraties*, Éd. du Seuil, 1993 ; Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 12^e éd., 1993 ; *Annales du droit*, Dalloz, 1993.

DYARCHIE

– *Bibliographie*. J.-F. Revel, « La cohabitation ou comment persévérer dans l'erreur », *Commentaire*, n° 63, 1993, p. 445 ; V. Giscard d'Estaing, « Un glissement constitutionnel », *Le Monde*, 8-7 ; M.-A. Cohendet, « D'une violation à une autre », *ibid.*, 17-7 ; J.-M. Colombani, « La cohabitation idéale », *ibid.*, 16-7 ; A. Duhamel, « Une cohabitation civilisée », *Libération*, 16-7 ; L. Favoreu, « Une pratique présidentielle sélective », *Le Figaro*, 9-7.

I. Dans l'ordre interne, le refus présidentiel d'inscrire la proposition modifiant la loi Falloux à l'ordre du jour de la session extraordinaire convoquée le 1^{er} juillet a provoqué la vive réaction de l'UDF, dont le président contesta au chef de l'État « un droit de regard sur les textes inscrits à

l'ordre du jour » : s'il a le droit de refuser la convocation d'une session extraordinaire, celui d'en fixer l'ordre du jour est une prérogative du gouvernement (*Le Monde*, 8-7). La référence faite par M. Giscard d'Estaing au précédent du 18 mars 1960 omet cependant de rappeler que l'argumentation du général de Gaulle se fondait notamment sur l'irrecevabilité des propositions de loi retenues par la demande de convocation (D. Maus, *Les Grands Textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, Doc. fr., 1993, p. 132). Le Premier ministre a répondu le 9, sur TF1, que « tous les juristes en sont d'accord », cette décision « est dans les pouvoirs du président de la République » (*Le Monde*, 11/12-7).

La révision constitutionnelle réclamée par le ministre de l'Intérieur, à la suite de la décision du CC censurant la loi sur la maîtrise de l'immigration, a mis la cohabitation paisible à l'épreuve. Le Premier ministre s'est en effet rallié à la thèse de M. Pasqua, selon laquelle la décision du 13-8 paralysant l'application des accords de Schengen, l'obstacle ne pouvait être surmonté que par une révision ; mais M. Balladur souhaitait que celle-ci s'opérât par la voie du Congrès, ce qui impliquait l'accord de M. Mitterrand pour le dépôt d'un projet. Dans l'attente d'une réponse présidentielle, M. Pasqua a estimé : « C'est le premier accroc sérieux que nous avons depuis que nous sommes au gouvernement » (*Le Monde*, 4-9) (v. *Référendum*). Le président de la République ayant finalement suggéré au Premier ministre de consulter le Conseil d'État, l'avis de celui-ci, demandé le 7 (*ibid.*, 9-9) et rendu public le 23, conclut en faveur de la

révision (*ibid.*, 25-9). V. *Engagement international. Session extraordinaire.*

II. Dans l'ordre externe, la *coordination des responsables* (cette *Chronique*, n° 67) s'est manifestée dans le domaine sensible de la défense, s'agissant du moratoire nucléaire décidé d'un commun accord entre le chef de l'État et le Premier ministre, le 3-7 (*Le Figaro*, 5-7). Un groupe d'experts militaires et scientifiques a été créé par décision conjointe (*Le Monde*, 17-7). La crise du SME a été gérée, le 1^{er}-8, selon le principe de *cohérence*, devait affirmer M. Balladur le lendemain (*ibid.*, 4-8). « Cette crise a été suivie sans désespérer par le Premier ministre et par moi-même, observera M. Mitterrand. Je ne vais pas désapprouver après coup ce que j'ai approuvé sur le moment » (entretien à *Sud-Ouest*, 15-8).

Si le président de la République s'est rendu seul au sommet des pays industrialisés à Tokyo, le 7-7 (cette *Chronique*, n° 67, p. 175), il ne s'est pas transmué pour autant en *sherpa du gouvernement*. A question provocante d'un journaliste, le 14-7, réponse cinglante : « Le président de la République n'est pas l'exécutant d'un gouvernement, mais on discute... Celui qui se trouve en situation d'être là défend les intérêts de la France. Il n'y a pas lieu à interprétation » (*Le Monde*, 16-7).

A l'opposé, M. Balladur a accompagné M. Mitterrand à Londres le 26-7, à l'occasion des rencontres franco-britanniques (*Le Monde*, 28-7).

Au final, la cohabitation paisible n'en relève pas moins d'une vision féline : « Les griffes rentrées ou sorties sont toujours là ! », a observé le chef de l'État, lors de son entretien du 14-7 (*ibid.*, 16-7). Pour sa part, le Premier

ministre a retenu une autre comparaison, le 12-8 à France 2 : « La cohabitation, c'est un système particulier qui conduit à appliquer la Constitution à géométrie variable selon la situation politique. Il faut donc s'y appliquer avec beaucoup de scrupules et beaucoup de précision » (*ibid.*, 14/15-8).

V. *Premier ministre. Président de la République.*

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* J.-C. Niollet, « Le contentieux de la loi du 15 janvier 1990 », mémoire Paris-2 (septembre 1993).

– *Comptes de campagne.* La Commission nationale des comptes de campagne a publié les comptes des candidats aux élections partielles du 6-9-1992 au 31-1-1993, ainsi que ceux des élections cantonales des 22 et 29-3-1992 (*JO – Documents administratifs* des 3 et 19-8-1993).

– *Plafonds des dépenses.* En application de l'art. L 52-11 du Code électoral prévoyant l'actualisation tous les trois ans des plafonds, le décret 93-1025 du 26-8 (p. 12154) fixe le coefficient à 1,07 pour les scrutins postérieurs au 1^{er} septembre 1993.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie.* « Droit d'asile : faut-il réformer la Constitution ? François Luchaire, Inutile ; Pierre Bordry, Nécessaire », *Le Monde*, 28-8 ; Dominique Rousseau, « Une révision constitutionnelle sans motifs juri-

diques », *Libération*, 8-9 ; Georges Vedel, « Les petits cailloux de Schengen », *Le Nouvel Observateur*, 10-9 ; Louis Favoreu, « L'octroi de l'asile, acte de souveraineté de l'État », *Le Figaro*, 22-9 ; « L'octroi de l'asile, obligation à la charge de l'État », *ibid.*, 23-9.

– *Application des accords de Schengen et de Dublin.* L'exécution de la convention d'application des accords de Schengen s'est trouvée au cœur de la controverse soulevée par la décision du 13-8 censurant la loi relative à la maîtrise de l'immigration. Le Conseil estime que le respect du 4^e alinéa du Préambule de 1946 sur le droit d'asile, qu'il qualifie de « droit fondamental », « implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ». Or la loi sur l'immigration retient, parmi les cas dans lesquels l'admission au séjour d'un demandeur d'asile peut être refusée, celui d'une demande d'asile relevant de la compétence d'un autre État en application des stipulations de la convention de Schengen, et elle dispose que, dans ce cas, le demandeur d'asile ne peut saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides : « en privant ainsi les étrangers concernés de faire valoir leur droit, le législateur a méconnu les principes de valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés ».

D'autre part, la loi sur la maîtrise de l'immigration réserve, conformément à l'article 29, alinéa 4 de la convention, le droit souverain de la France d'accorder l'asile à une personne relevant de la compétence d'un autre État, en application des dispositions

propres à son droit national, en l'occurrence le 4^e alinéa du Préambule de 1946 visant « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ». Mais la décision du 13-8, qui considère que le 4^e alinéa « fait obligation » aux autorités françaises de procéder à l'examen de la situation des demandeurs d'asile qui relèvent de cet alinéa, ajoute, par une « stricte réserve d'interprétation », que cela suppose l'admission provisoire des intéressés jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur cas. Il en résulte que tout demandeur d'asile doit pouvoir saisir l'OFPRA, même si son cas relève de la compétence d'un autre État en vertu de Schengen, et qu'il doit être admis jusqu'à la décision s'il invoque le 4^e alinéa.

C'est sur la saisine obligatoire de l'OFPRA et l'admission temporaire que le Premier ministre a consulté le Conseil d'État, lequel n'a pu que constater, dans son avis du 23-9, qu'une révision constitutionnelle était nécessaire pour « la stricte application » de la convention de Schengen (*Le Monde*, 25-9). Ladite convention avait cependant été déclarée non contraire à la Constitution par la décision n° 91-294 du 25-7-91 (cette *Chronique*, n° 60, p. 209), qui ne comportait pas de réserves d'interprétation et se bornait à observer que les stipulations de l'article 29, alinéa 4 réservant aux parties contractantes le droit d'assurer le traitement d'une demande d'asile en vertu de leur droit national « sont appelées à recevoir application » au profit des personnes concernées par le 4^e alinéa du Préambule de 1946. Il semble que le Conseil considérait en 1991 comme une faculté de déroger au système de Schengen ce qu'il juge en 1993 une obligation abso-

lue (v. L. Favoreu, « La légitimité du Conseil constitutionnel tient à ce qu'il n'a pas le dernier mot », *Le Figaro*, 27-8).

V. Libertés publiques.

– *Hierarchie des normes.* Dans sa décision 93-321 DC du 20-7, relative au droit de la nationalité, le CC a rappelé, d'une part, la supériorité du traité « même dans le silence de la loi », et indiqué selon le précédent du 3-9-86 (*Rec.*, p. 135), d'autre part, « qu'il appartient aux divers organes de l'État de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application des conventions internationales dès lors que celles-ci restent en vigueur ». Dans ces conditions, la règle *Pacta sunt servanda*, visée au 14^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, est respectée.

V. Libertés publiques.

GOUVERNEMENT

– *Comité interministériel.* Le CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) s'est réuni le 12-7, sous la présidence de M. Balladur et 17 ministres sur 29 à Mende (Lozère) (*Le Monde*, 13-7). La reconquête du territoire ou la réplique à la désertification rurale y a été décidée.

– *Nominations.* En réponse à une question écrite, le Premier ministre dresse la liste et le nombre des inspecteurs généraux dans les ministères : ils étaient 711, en 1982 ; ils sont aujourd'hui 751 (AN, Q, p. 1907).

– *Organismes consultatifs.* Le Premier

ministre estime à 900 le nombre de ceux qui ont une existence législative ou réglementaire (AN, Q, p. 1991).

– *Séminaires.* A l'issue de la période des vacances, un nouveau séminaire (cette *Chronique*, n° 67, p. 178) a réuni, à l'hôtel de Matignon, les membres du gouvernement, le 23-8 (*Le Monde*, 25-8).

V. *Dyarchie. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

HAUTE COUR DE JUSTICE

– *Bibliographie.* B. Mathieu, « L'affaire du sang contaminé et la Cour de justice », *RFDC*, 1993, p. 427.

– *Compétence ratione personae.* Dans la perspective du comité Vedel (cette *Chronique*, n° 66, p. 217), la LC 93-952 du 27-7 portant révision de la Constitution (p. 10600) abroge le second alinéa de l'art. 68C et limite désormais la compétence de la Haute Cour au seul président de la République, en cas de haute trahison. Les ministres ressortissent dorénavant à une juridiction spéciale (nouvel art. 68-1C).

V. *Cour de justice de la République. Révision de la Constitution.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* M. Rudy Salles, député UDF-PR des Alpes-Maritimes (3^e), a été condamné pour recel de violation du secret de l'instruction à la suite de la divulgation par un tract électoral

d'un rapport du procureur de la République (*Le Monde*, 25-8). La France a demandé à l'Argentine l'extradition de M. Jean-Michel Boucheron, ancien député PS de Charente (cette *Chronique*, n° 66, p. 200). M. André Thien Ak Koon, député République et liberté de la Réunion, a été renvoyé devant le tribunal correctionnel pour ingérence (*Le Monde*, 11-9). M. André Durr, député RPR du Bas-Rhin (4^e), a été condamné pour concussion et privé de ses droits civiques pour cinq ans par le tribunal correctionnel de Strasbourg, le 16-9 ; il a fait appel (*ibid.*, 18-9). M. Édouard Chamougon, député République et liberté de Guadeloupe, a été mis en examen pour corruption (*ibid.*, 19/20-9). Il reste que deux sénateurs, MM. Pierre Jeambrun (GD) (Jura) et Pierre Lacour (UC) (Charente) (cette *Chronique*, n° 59, p. 207) ont été impliqués dans une affaire de fausse facture devant le tribunal correctionnel de Lyon, le 15-9 (*ibid.*, 17 et 18-9).

Au lendemain de sa réélection, M. Emmanuelli a été mis en examen, le 22-9, par un magistrat de la cour d'appel de Lyon, dans le cadre de l'instruction du volet marseillais de l'affaire Urba, en sa qualité d'ancien trésorier du PS (*Le Monde*, 24-9). Il devait être reçu, le même jour, par le chef de l'État qui lui témoignera « sa confiance et son amitié. C'est un honnête homme que l'on n'arrête pas de poursuivre » (*ibid.*). De son côté, M. Garnier, réélu député, a été mis sur-le-champ en examen pour complicité de diffamation par suite de la plainte déposée par son concurrent, M. Claude Évin, en juin dernier. Cette plainte pour diffusion de tracts avait entraîné l'annulation de l'élection, le 8-7 (*Le Monde*, 25-9). V. *Contentieux électoral*.

Pour sa part, la chambre d'accusation de la cour d'appel d'Aix-en-Provence a rendu un arrêt de non-lieu, le 29-9, en faveur de M. Gaudin, sénateur des Bouches-du-Rhône, qui avait été inculpé, en 1992 (cette *Chronique*, n° 64, p. 198).

– *Levée d'immunité*. Avec l'accord de l'intéressé, le Sénat a décidé de lever l'immunité parlementaire de M. Éric Boyer (Réunion, app. RPR) le 8-7 (p. 2402). Un mandat d'amener a été établi le surlendemain et, après avoir disparu, M. Boyer s'est finalement rendu à la justice le 22-8 (*Le Monde*, 24-8).

V. Assemblée nationale. Sénat.

INÉLIGIBILITÉ

– *Article LO 128 du Code électoral*. Sur recours de la CCFP, le CC a constaté l'inéligibilité pour une durée d'un an, à compter de la date du scrutin, des candidats non élus aux élections législatives ayant omis de déposer, dans le délai légal, leur compte de campagne à la préfecture (AN, *Hautes-Alpes*, 1^{re}, 7-7, p. 9858 ; AN, *Pyrénées-Atlantiques*, 6^e, 22-9, p. 13603 ; AN, *Landes*, 1^{re}, 23-9, p. 13612), suivant le précédent du 29-1-1992 (AN, *Belfort*, 2^e, cette *Chronique*, n° 62, p. 188). Cependant, à la différence du juge administratif (CE, 23-10-1992, *Panizzoli*, *ibid.*, n° 64, p. 192), le Conseil a traité par prétérition la catégorie d'élections concernée. Mais sachant qu'une inéligibilité est d'interprétation stricte, la réponse est claire.

V. Contentieux électoral.

– *Article L. 197 du Code électoral.* A la différence de l'art. LO 128 qui précise que les candidats à l'AN qui n'ont pas déposé leur compte de campagne, ou dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit, sont inéligibles « à compter de l'élection », l'art. L. 197 ne fixe pas le point de départ de l'inéligibilité pour les candidats aux autres élections. L'arrêt Panizzoli du 23-10-1992 a décidé que l'inéligibilité « doit prendre effet à la date à laquelle la décision du juge de l'élection devient définitive », mais l'application de cette jurisprudence a embarrassé le TA de Toulouse. Saisi de 12 recours de la Commission nationale des comptes de campagne contre M. Dancale, candidat dans douze cantons différents de la Haute-Garonne, le TA devait-il, après une première déclaration d'inéligibilité, prononcer un non-lieu pour les autres recours, comme l'a fait le TA de Montpellier (21-4-1993, Raynaud), ou au contraire infliger une nouvelle sanction d'inéligibilité, dont le point de départ serait reporté à la date à laquelle le nouveau jugement serait définitif ? Consulté, le CE a tranché en faveur de la seconde solution, car le point de départ de la nouvelle sanction est différent de celui de la sanction précédemment prise, et la saisine de la CCFP n'est donc pas devenue sans objet (JO, 21-9, p. 13149).

JOURNAL OFFICIEL

– *Logorrhée.* La pagination de l'édition *Lois et Décrets* s'est accrue de 50,9 % entre 1958 et 1992 (AN, Q, p. 3088).

V. Loi.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* Chr. Duparc, *La Communauté européenne et les Droits de l'homme*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993 ; S. Monchambert, *L'Enseignement privé en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2746, 1993 ; H. Labayle, « Le droit de l'étranger à mener une vie normale, lecture nationale et exigences européennes », *RFDA*, 1993, p. 511 ; M. Verpeaux, « Les PFRLR ou les principes énoncés dans les lois de la République », *PA*, 14 et 16-7 ; E. Inciyan, « Citoyens sous haute surveillance », *Le Monde*, 22/23-8 ; Y.-M. Labé, « Le groupe Hersant est-il en règle avec la loi ? », *ibid.*, 14-9 ; « La situation juridique du demandeur d'asile (droit comparé européen) », *RFDA*, 1993, p. 557 et 767.

Concl. F. Scanvic sous CE, 29-1-1993, « M^{me} Josefa Bouilliez », *RFDA*, 1993, p. 794, note D. Ruzié (la place de l'individu au regard des conventions internationales) ; M. Denis-Linton, CE 10-4-1992, « Aykan », *ibid.*, p. 541 (refus de délivrance d'un visa) ; R. Abraham, CE 22-5-1992, *GISTI*, p. 567 (visa de sortie pour les étrangers) ; S. Lasvignes, CE 9-11-1992, « Président du gouvernement de Polynésie », p. 570 (liberté pour les résidents de sortir du territoire).

– *Communication audiovisuelle.* Le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux télévisés et de France Inter, du 2^e trimestre 1993, est dressé par la *Lettre du CSA* (septembre, p. 14).

– *Droit de la nationalité.* La loi 93-933 du 21-7 (p. 10342) portant réforme

du Code de nationalité a été considérée, dans son ensemble, conforme à la Constitution par le CC (93-321 DC). C'est ainsi que la matière sensible de l'obligation faite aux jeunes nés en France de parents étrangers de manifester leur volonté de devenir français n'est pas contraire à un *PFRLR*, au motif que la loi sur la nationalité du 26-5-1889, confirmée par celle du 10-8-1927, a été instituée *pour des motifs tenant notamment à la conscription*. Autrement dit, si le droit du sol appartient au patrimoine républicain, en revanche, il n'en possède pas la force juridique supérieure.

170

Reste que le juge s'est réclamé du principe de *proportionnalité* des peines et des incapacités inhérentes (art. 8 de la Déclaration de 1789) en censurant l'art. 12 de la loi examinée qui prévoyait la perte de l'acquisition de la nationalité française, consécutive à la naissance sur le sol français, à la suite d'un arrêté de reconduite à la frontière ou d'un arrêté d'assignation à résidence. L'art. 24 qui privait un étranger du droit d'acquérir la nationalité française, suite aux mêmes mesures de police administrative, devait subir un sort analogue. La censure de ces cas d'empêchement à l'acquisition de la nationalité se présente comme une nouvelle manifestation de la sollicitude du Conseil constitutionnel pour *l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle* (art. 66C) et d'une certaine prévention pour l'autorité administrative.

– *Droit de mener une vie familiale normale*. V. *Regroupement familial*.

– *Droit des étrangers*. La décision *Maîtrise de l'immigration*, rendue par le CC, le 13-8, en définit le contenu de

façon générale : *Aucun principe (...) aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ; (...) les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative (...), les étrangers se trouvent placés dans une situation différente de celle des nationaux*.

Cependant, la spécificité de la condition allogène ne saurait être exclusive de libertés, dont l'exercice doit se concilier avec la sauvegarde de l'ordre public. Figurent parmi elles : *la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale*.

Qui plus est, *les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français*. Il reste qu'ils doivent bénéficier de *l'exercice de recours assurant la garantie de ces droits et libertés*.

En dernière analyse, cette décision 93-325 DC indique que les étrangers peuvent se prévaloir d'un *droit qui est propre à certains d'entre eux* : celui de l'asile politique (4^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946). Ce statut allogène, amputé de diverses dispositions, a été promulgué par la loi 93-1013 du 24-8 (p. 11991).

V. Engagement international.

– *Droits sociaux*. Les étrangers qui résident et travaillent régulièrement sur le territoire national peuvent s'en réclamer, a jugé le CC, le 13-8 (93-325 DC).

– *Égalité devant la loi*. La Sécurité

sociale assure, depuis le 4-8, la couverture des couples homosexuels (*Libération*, 5-8).

Au surplus, dans le même temps où le CC s'évertue à lutter contre la discrimination entre les étrangers et les nationaux, dans le droit-fil de sa jurisprudence du 3-9-1986 (*Rec.*, p. 135), il n'en considère pas moins que l'assimilation ne peut être accueillie : *dès lors que le législateur peut mettre en œuvre des objectifs d'intérêt général (telle) la sauvegarde de l'ordre public* (93-325 DC, 13-8). D'où le particularisme de la condition des étrangers.

– *Informatique et liberté*. Un arrêté du 6-8 (p. 11764) autorise la création au ministère de l'Intérieur d'une base de données destinée à l'initialisation du système d'information Schengen.

– *Liberté d'aller et venir*. Le juge a été appelé à se prononcer à nouveau (cette *Chronique*, n° 40, p. 176) sur la conformité d'une loi relative aux contrôles d'identité, le 5-8 (93-323 DC). En l'occurrence, il appartient au législateur, selon cette décision, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, *d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice des libertés constitutionnelles garanties et, d'autre part, les besoins de la recherche des auteurs d'infractions qui sont nécessaires l'un et l'autre à la sauvegarde des droits de valeur constitutionnelle*.

Sous le bénéfice de cette mise en perspective, le Conseil a validé les pouvoirs attribués au procureur de la République (art.78-2 al. 6 du Code de procédure pénale) à partir du moment où ce magistrat judiciaire *a la responsabilité de définir précisément les conditions dans lesquelles les con-*

trôles d'identité qu'il prescrit doivent être effectués.

S'agissant des contrôles opérés, en matière de police administrative, le 7^e alinéa de l'art. 78-2 précité les autorise, *quel que soit le comportement de la personne*. Mais, ce n'est qu'à la faveur d'une interprétation neutralisante, ou si l'on préfère de sa réécriture, que sa validité devait être acceptée : après avoir posé le principe que *la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle*, le Conseil prescrit à l'autorité concernée de *justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public*. Au-delà du respect intégral de l'ensemble des conditions de forme et de fond posées par le législateur, observé par les autorités administratives et judiciaires, le CC enjoint aux tribunaux compétents de *censurer et de réprimer les illégalités commises et de pourvoir à la réparation de leurs conséquences dommageables*. Dans cet ordre d'idées, au terme d'une démarche pédagogique, il appartient, en particulier, à l'autorité judiciaire *de contrôler les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle ; qu'à cette fin, il lui appartient d'apprécier, s'il y a lieu, le comportement des personnes concernées*.

Par ailleurs, sous réserve du respect des conditions de forme et de fond susmentionnées, l'instauration d'une zone de 20 km, en deçà des frontières limitrophes de celles des États signataires de la convention de Schengen, en vue de permettre des vérifications, est légale, par suite de la suppression de certains contrôles aux frontières (al. 8 de l'art.78-2).

A l'opposé, la possibilité d'une extension de cette zone jusqu'au double en profondeur générerait *des atteintes excessives à la liberté individuelle*. Par surcroît, observe la Haute Instance, le législateur en se remettant de ce soin à un décret en Conseil d'État méconnaît sa propre compétence. Incompétences positive et négative : la mesure est comble !

Au final, plus qu'une appréciation de la loi 93-992 du 10-8 (p. 11303), le Conseil a délivré aux autorités administratives et juridictionnelles un véritable *mode d'emploi*.

172

– *Liberté d'aller et venir (suite)*. Concernant les étrangers, le CC a estimé le 13-8 (décision 93-325 DC) que le maire, pris en qualité d'agent de l'État, peut refuser, en matière de maîtrise de l'immigration, le certificat d'hébergement exigible pour une visite privée, lorsque les conditions requises ne sont pas remplies manifestement (art. 3).

S'agissant des contrôles d'identité (art. 5), la stricte réserve d'interprétation formulée le 5-8 (93-323 DC) est réitérée à l'égard des allogènes. C'est à cette condition que la disposition contestée n'est pas contraire à la Constitution.

Concernant l'attribution de la carte de résident à l'étranger mineur, le Conseil, tout en reconnaissant le bien-fondé de l'art. 7 de la loi déferée, a estimé, dans le souci d'éliminer l'arbitraire, que *la prise en compte d'une menace à l'ordre public ne peut sans circonstance aggravante être de nature à motiver une mesure d'expulsion*. De la même façon, le juge a considéré que le refus de délivrance est valable au regard des étrangers vivant en état de polygamie (art. 9).

Toutefois, la reconduite à la frontière qui emporte de plein droit l'interdiction du territoire (art. 14. II) devait être censurée pour violation de l'art. 8 de la Déclaration de 1789 : *les exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition*. Sur ce principe, le Conseil demeure ferme (cette *Chronique*, n° 50, p. 197).

Dans cette perspective, la prévention que nourrit le juge à l'égard des mesures de rétention (25-2-1992, *Zones de transit*, cette *Chronique*, n° 62, p. 192) a eu l'occasion de se vérifier pour ce qui concerne l'étranger dépourvu de documents de voyage, au titre d'une décision administrative, voire judiciaire (art. 27 et 34 de la loi sur la maîtrise de l'immigration), à partir du moment où les garanties légales de la liberté individuelle ne sont pas satisfaites.

En dernière analyse, le contrôle des *mariages blancs* autorisant le procureur de la République à y surseoir a subi le même sort, en ce qu'il méconnaît *le principe de la liberté du mariage qui est une des composantes de la liberté individuelle* (art. 31).

– *Liberté d'association*. En application de la loi du 10-1-1936, le Conseil des ministres du 1^{er}-9 a procédé à la dissolution du groupement de fait Heimattreue Vereinigung Elsaß (Association de fidélité à la patrie alsacienne) (décret du 2-9, p. 12441).

– *Liberté individuelle et droits de la défense*. La réforme du Code pénal, opérée par la loi du 4-1-1993, a fait l'objet, cette fois-ci, d'un recours (cette *Chronique*, n° 65, p.210). La

décision du Conseil (93-326 DC) en a fait, pour l'essentiel, bonne justice, à partir de l'instant où le législateur respectait la jurisprudence.

Sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation, le juge a estimé que l'information du procureur de la République *dans les meilleurs délais*, en matière de garde à vue, doit s'entendre non certes *immédiate pour des raisons objectives tenant aux nécessités de l'enquête*, mais dans le *plus bref délai possible* afin d'assurer la sauvegarde des droits reconnus à la personne retenue (art. 66C). De la même façon, la prolongation ordonnée par le procureur de la République satisfait à cette dernière exigence constitutionnelle.

Quant à la présence d'un avocat au cours de ces périodes, consacrée par la loi du 4-1-1993, le juge demeure fidèle à sa démarche selon laquelle, en matière de libertés publiques, on ne peut jamais revenir au point zéro (cette *Chronique*, n° 40, p. 180). Quelle que soit la gravité des faits incriminés, *le droit de la personne de s'entretenir avec un avocat au cours de la garde à vue constitue un droit de la défense qui s'exerce durant la phase d'enquête de la procédure pénale*. Les différences de modalités d'exercice peuvent se concevoir, tout au plus, sans remettre en cause le principe même de la présence d'un conseil (art. 3.IV de la loi).

La réaffirmation de ce *PFRLR*, proclamé le 2-12-1976 (CCF 1, p. 231), peut même être revendiquée par les personnes soupçonnées d'infractions graves (trafic de stupéfiants, terrorisme) : *dénier à une personne tout droit de s'entretenir avec un avocat*, opine le juge, *à raison de certaines infractions alors que ce droit est*

reconnu à d'autres personnes (...) *méconnaît, s'agissant d'un droit à la défense, l'égalité entre justiciables*. Suivant le précédent du 23-7-1975 (*Juge unique, Rec.*, p. 22) la disposition finale de l'art. 3.IV devait donc être censurée, au même titre que l'art. 29 afférent à la garde à vue du mineur de 13 ans, sur le fondement inédit à ce jour de l'art. 9 de la Déclaration, en considérant que la *rigueur* était excessive, pour ne pas dire arbitraire. Aux termes de la loi 93-1013 du 24-8 (p. 11991), le juge d'instruction retrouve ses droits (cette *Chronique*, n° 65, p. 210). De la même façon, afin de limiter les détentions provisoires, une procédure de référé liberté est mise en place.

– *Liberté de la presse*. Le groupe Hersant s'est rendu acquéreur des *Dernières Nouvelles d'Alsace*, publiées à Strasbourg (*Le Monde*, 18/19-7). Une fois encore (cette *Chronique*, n° 62, p. 192), la légalité du rachat par rapport au critère posé par la loi du 1^{er}-8-1986 a été discutée. Après enquête, la chancellerie a estimé, le 18-8, que le seuil maximal de 30 % de la diffusion n'avait pas été franchi (*Le Monde*, 19-8). Ce qui est contesté : v. D. Perier-Daville, « Le toupet de Robert Hersant », *ibid.*, 10-8.

La protection de la présomption d'innocence (art. 9.I du Code civil) est à l'origine d'une nouvelle condamnation (cette *Chronique*, n° 67, p. 182) : *Les Informations dieppoises* l'ont été par une ordonnance en référé du 21-7 (*Le Monde*, 28-7). Cependant, la cour d'appel de Rouen, par un arrêt du 20-9, devait débouter les plaignants (*ibid.*, 24-9).

– *Présomption d'innocence*. « Premier

principe essentiellement républicain, qui touche au cœur même de nos institutions depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », a estimé le chef de l'État, le 14-7 (*Le Monde*, 16-7). « Toute personne mise en cause doit être présumée innocente, jusqu'à ce que sa culpabilité soit consacrée par un acte judiciaire (...) Il faut que ceux qui sont chargés de l'instruction observent les règles élémentaires qui sont celles de la République » (*idem*).

174 – *Privatisation*. La loi 93-923 du 19-7 (p. 10255) autorise le transfert au secteur privé de 21 entreprises nationales. Le décret 93-1041 du 3-9 (p. 12501) en explicite les modalités.

– *Regroupement familial*. Se fondant sur le 10^e alinéa du Préambule de 1946 (« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ») et dans le droit-fil de la jurisprudence administrative (CE, 8-12-1978, *GISTI*, *CCF*, 10, p. 237), la décision du 13-8 considère que ce droit s'applique aux « étrangers dont la résidence en France est stable et régulière » comme aux nationaux et qu'il comporte la faculté de faire venir leur conjoint et leurs enfants mineurs. Elle en tire la conséquence que l'exclusion des étudiants, prévue par la loi sur la maîtrise de l'immigration, « n'est pas justifiée, au regard du caractère général que le Préambule (...) confère au droit de regroupement familial, par une différence de situation par rapport aux autres demandeurs », et donc que cette disposition est contraire à la Constitution. On observera que, pour l'obtention de la carte de résident de plein droit au bout de dix ans, la même décision admet que les étrangers qui

ont été admis pour effectuer des études qui se seraient prolongées pendant dix années, sont placés, aux yeux du Conseil, dans une situation différente qui justifie qu'ils en soient exclus (art. 8), et qu'il en va de même pour la protection contre un arrêt d'expulsion.

D'autre part, le Conseil estime que le délai de deux années imposé pour faire venir un nouveau conjoint après dissolution ou annulation d'un précédent mariage méconnaît le droit de mener une vie familiale normale et est donc contraire à la Constitution. V. H. Labayle, art. précité, *RFDA*, 1993, p. 511.

LOI

– *Bilan*. Le Premier ministre indique le nombre de lois promulguées depuis 1958 et celui des décrets d'application (AN, Q, p. 3162) : les chiffres extrêmes se situent respectivement : en 1958 (47 lois) et 1977 (163 lois). Il est fait mention, par ailleurs, du nombre de lois totalement ou partiellement appliquées depuis 1988 (*idem*).

– *Anticipation prématurée*. Le traité sur l'Union européenne n'étant pas entré en vigueur, la constitutionnalité de la loi relative au statut de la Banque de France n'a pas à être appréciée au regard de l'art.88-3C mais des autres dispositions, et notamment des art. 20 et 21C. Or la loi attribuée à la Banque la définition de « la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix » et méconnaît ainsi la compétence du gouvernement et du Premier ministre : en déclarant ces dispositions non conformes, la décision 93-324 DC du 3-8 fait écho à la mise en garde du président de la République au Conseil

des ministres du 10-5 (*Le Monde*, 12-5 et 5-8).

– *Incompétence négative*. Par sa décision 93-322 DC du 28-7, le CC rappelle que le législateur est compétent pour fixer les règles constitutives des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, qui constituent une catégorie particulière d'établissements publics au sens de l'art. 34C, en vertu d'une jurisprudence constante depuis 1964 (décision 64-27 L, RTF) ; il lui est loisible d'autoriser des dérogations et même de prévoir des expériences ; mais il doit alors en définir précisément la nature et la portée, ainsi que l'évaluation qui conduira à leur maintien, leur modification ou leur généralisation. Or la proposition de loi adoptée par le Parlement n'assortit les dérogations à la loi Savary d'aucune précision ni d'aucune limite ; d'autre part, en prévoyant que ces dérogations sont adoptées à la majorité par les conseils d'administration et qu'elles sont considérées comme approuvées si le ministre ne s'y oppose pas, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'art. 34C et n'a pas « assorti de garanties légales les principes de caractère constitutionnel que constituent la liberté et l'indépendance des enseignants-chercheurs ». Les autres dispositions étant inséparables, c'est la loi tout entière qui a été déclarée contraire à la Constitution. Bref, la réforme universitaire par « en haut » se révélait impraticable depuis l'échec de la loi Devaquet en 1986, la réforme par « en bas » l'est également.

V. *Conseil constitutionnel. Journal officiel. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire.*

MAJORITÉ

– *Bibliographie*. Jean-Marie Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 949.

– *Arbitrage du Premier ministre*. M. Balladur a provoqué une réunion de conciliation entre les députés et les sénateurs de la majorité sur la révision constitutionnelle, le 6-7 ; les seconds ont renoncé à la mise en accusation des ministres par le Parlement devant la Cour de justice de la République, mais ils ont obtenu satisfaction sur les autres dispositions, notamment la compétence du Conseil supérieur de la magistrature pour le parquet. Le Premier ministre, qui a réuni les parlementaires de la majorité le même jour, à l'occasion des cent premiers jours de son accession à Matignon, leur a promis « une nouvelle étape » pour le mois de septembre, tout en l'invitant à rester unie (*Le Monde*, 8-7).

175

MINISTRE

– *Constitutionnalisation*. A la faveur de l'adoption de la LC 93-952 du 27-7 (p. 10600), qui confirme le ministre de la Justice en sa qualité de vice-président de droit du Conseil supérieur de la magistrature (art. 65C), la constitutionnalisation a été étendue au titre de *garde des Sceaux* (al. 3). C'est le seul membre du gouvernement dont l'existence relève d'un statut constitutionnel, indépendamment du Premier ministre (art. 21C).

– *Condition*. Le garde des Sceaux a déposé plainte pour diffamation

publique envers des fonctionnaires publics à l'encontre de M. Tapie, député RL, qui avait comparé, dans un hebdomadaire, les méthodes d'instruction sur l'affaire de corruption pratiquées entre clubs de football à celles de *l'Inquisition et de la Gestapo* (*Libération*, 17/18-7). De son côté, le ministre de l'Intérieur a engagé une même action contre le Syndicat de la magistrature à propos d'un preneur d'otages (*ibid.*, 21-7). Quant à M. Charasse, ancien ministre du Budget, il a saisi le ministre de la Justice, faute de disposer d'une voie d'action directe (cette *Chronique*, n° 67, p. 184), à la suite d'articles publiés dans *Le Figaro* et *Libération* relatifs à l'affaire Botton, du chef de diffamation publique envers un ministre (*Le Monde*, 28-7).

– *Mise en examen.* Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4-1-1993 (cette *Chronique*, n° 65, p. 210), un ministre en exercice (M. François Léotard) a été placé dans cette condition à la suite de l'arrêt rendu, le 29-6, par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Lyon (*Le Monde*, 8-7) à propos de l'affaire de Port-Fréjus (cette *Chronique*, n° 66, p. 177). Contrairement à la pratique observée (*ibid.*, n° 63, p. 175), le ministre d'État n'a pas cru devoir présenter sa démission afin de mieux assurer sa défense.

V. *Gouvernement. Responsabilité gouvernementale.*

ORDRE DU JOUR

– *Proposition de résolution.* L'ordre du jour complémentaire adopté le 28-9

(p. 3311) retient la proposition de résolution de M. de Lipkowski (RPR) sur la proposition de règlement relative aux instruments communautaires de défense commerciale.

V. *Résolutions.*

PARLEMENT

– *Président des assemblées parlementaires.* La qualité d'autorité de nomination a été conférée à chacun d'entre eux par l'art. 65C nouveau, issu de la LC 93-952 du 27-7 (p. 10600) s'agissant de la désignation respective d'une personnalité qualifiée au Conseil supérieur de la magistrature. En outre, ceux-ci établissent, avec le président du Conseil économique et social, la liste des personnes en vue de la nomination des membres du Conseil de la politique monétaire (art. 8 de la loi 93-938 du 4-8 portant statut de la Banque de France, p. 11407).

V. *Assemblée nationale. Congrès du Parlement. Résolution. Sénat. Session extraordinaire.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations.* Pour la première fois sous la X^e législature (cette *Chronique*, n° 67, p. 185) deux sénateurs peuvent se prévaloir de cette qualité, dans le cadre des dispositions de l'art. LO 144 du Code électoral : MM. Le Grand (Manche, RPR) et Trucy (Var, RI) auprès respectivement du Premier ministre et du ministre de la Défense (décrets des 8-7 et 4-8, p. 9726 et 11011). De nouveaux députés entrent également en lice : MM. Balkany

(Hauts-de-Seine, 5^e, RPR) à l'Intérieur (décret du 1^{er}-7, p. 9413) ; Marsaud (Haute-Vienne, 1^{re}, RPR) chez le Premier ministre (*idem*), ainsi que M. Lafleur (Nouvelle-Calédonie, 1^{re}, RPR) à Matignon (décret du 19-7, p. 13271).

D'autres nominations ont visé MM. Bataille (Nord, 22^e, S) (cette *Chronique*, n° 65, p. 212) et Diméglio (Hérault, 1^{re}, UDF) auprès du ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur (décrets des 13-8 et 6-9, p. 11653 et 12601).

A l'opposé, le ministre de la Justice a conféré *spontanément*, le 9-9 (*Le Monde*, 11-9), la présidence de la Commission de la justice de proximité aux sénateurs Jean Arthuis (Mayenne, UC) et Hubert Haenel (Haut-Rhin, RPR), en vue d'assurer le *suivi* des conclusions de la commission d'enquête sur la justice, créée en 1991 (cette *Chronique*, n° 61, p. 174).

PARTIS POLITIQUES

– *Appartenance*. Le CC a estimé que le fait pour un candidat aux élections législatives de *ne pas se prévaloir de son appartenance à une formation politique entre les deux tours ne peut être considéré comme une manœuvre* altérant la sincérité du scrutin (AN, Val-de-Marne, 9^e, 1^{er}-7, p. 9488).

– *Colloque*. La IX^e Table ronde internationale du Groupe d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle de la faculté de droit d'Aix-Marseille, organisée avec le centre de droit et politique comparée de Toulon et l'Institut d'études juridiques ibériques et ibérico-américaines de Pau, a été

consacrée au thème « Constitutions et partis politiques », les 10 et 11-9-1993.

– *Financement*. La concurrence des « nouveaux écologistes du rassemblement nature et animaux » (cette *Chronique*, n° 67, p. 173) a eu pour conséquence de réduire le nombre des suffrages des « vrais » écologistes, et donc la subvention aux partis calculée sur cette base au titre de la loi du 15-1-1990. C'est pourquoi un candidat écologiste orthodoxe a demandé au CC de constater qu'il avait été irrégulièrement privé des suffrages supplémentaires qui auraient permis à sa formation politique d'obtenir une somme plus importante. Le CC a répondu qu'il « ne lui appartient pas, dans le seul but de déterminer la nature et l'étendue des avantages financiers auxquels un candidat ou la formation politique à laquelle celui-ci a déclaré se rattacher pourrait prétendre, de procéder à une reconstitution du nombre de voix attribuées à ce candidat » (n° 93-1262 du 27-9, Rhône 13^e, p. 13386). Mais n'est-ce pas le Conseil qui est à l'origine de cette situation ? En censurant le seuil de 5 % sagement prévu par le législateur, au motif qu'il serait « de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » (cette *Chronique*, n° 54, p. 203), il a rendu possibles les détournements de la loi auxquels on a assisté (v. « L'habileté du couple Manovelli », *Le Figaro*, 24-9). Paradoxe supplémentaire, sur saisine de la CCFP, le CC a déclaré inéligibles M. Manovelli (n° 93-1635 du 22-9, p. 13835) et plusieurs candidats des « nouveaux écologistes » et « défense des animaux » qui n'avaient pas déposé leurs comptes de campagne, sans que cette sanction ait des

conséquences sur l'attribution de la dotation publique au titre de la loi du 15-1-1990.

La CCFP a donné son agrément à une série d'associations de financement et retiré celui de Génération-Écologie Haute-Normandie, de l'association nationale Chasse-Pêche-Nature-Tradition et de la fédération de Belfort du PS (p. 9693, 10476, 11284, 11415 et 11826).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

178 – *Délégation*. Au terme d'une démarche classique (cette *Chronique*, n° 66, p. 210), le CC a rappelé que relève du pouvoir réglementaire la désignation de l'autorité administrative habilitée à exercer au nom de l'État des attributions exécutives (93-175L).

V. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. Th. Bréhier, « Le pouvoir est à Matignon », *Le Monde*, 30-9 ; J. Jaffré, « La popularité singulière de M. Balladur », *ibid.*, 16-9.

– *Appréciation présidentielle*. « M. Balladur, c'est moi qui l'ai choisi. Pas par hasard. Non seulement parce qu'il répondait (...) au sentiment général de la nouvelle majorité, mais aussi parce qu'il a des qualités », a déclaré le chef de l'État le 14 juillet (*Le Monde*, 16-7). M. Chirac « avait ses qualités, de grandes qualités, M. Balladur a les siennes, elles s'accordent plus ou moins bien avec les miennes » (*Le Figaro*, 15-7). A propos de la crise monétaire, il a indi-

qué : « Cette crise a été suivie sans désespérer par le Premier ministre et par moi-même et nous n'avons cessé de nous entretenir de l'évolution des choses. Je ne vais pas désapprouver après coup ce que j'ai approuvé sur le moment » (*Sud-Ouest*, 16-8).

– *Bilan des cent jours*. M. Édouard Balladur a résumé son sentiment à France 2, le 4-7, en ces termes : les rapports avec le chef de l'État se déroulent « tout à fait convenablement (...) Le gouvernement gouverne, la majorité parlementaire légifère. Dans le domaine de la politique étrangère et de la défense, il y a un pouvoir partagé, ça ne veut pas dire que le président de la République approuve tout ce que nous faisons, mais je ne le lui demande pas d'ailleurs ! Il a sa conception des choses et nous avons la nôtre » (*Le Figaro*, 5-7).

– *Commission interministérielle de coordination des contrôles*. Le décret 93-985 du 6-8 (p. 11215) crée, conformément au règlement communautaire du 19-12-1988, cette commission relative aux actions financées par les fonds structurels européens (FSE, FEDER, FEOGA).

– *Conférence de presse*. Le Premier ministre a présenté les grandes lignes de sa politique pour les mois à venir, le 25-8, au cours d'une conférence de presse. Il était entouré des quatre ministres d'État (M^{me} Simone Veil, MM. Pasqua, Léotard et Méhaignerie) et du ministre du Budget, porte-parole du gouvernement, M. Sarkozy.

– *Responsable de la majorité*. « Je suis à coup sûr, étant Premier ministre, le

responsable de la majorité parlementaire », a déclaré M. Balladur le 12-8. « Mais pour autant il y a des partis et je ne considère pas que je sois responsable direct des partis en tant que partis » (*Le Monde*, 14-8).

V. Dyarchie. *Majorité. Président de la République. Révision de la Constitution. Session extraordinaire.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* Chr. Bigaut, *Le Président de la République*, La Documentation française, 1993 ; H. M., « La grâce, une prérogative présidentielle », *Le Monde*, 21-8 ; D. Carton, « Charasse l'intouchable », *ibid.*, 9-8.

– *Autorité.* Nous sommes dans « une République parlementaire où le président de la République dispose d'une autorité particulière. Cette autorité est reconnue par les textes et par l'usage, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de la défense, beaucoup moins dans le domaine de la politique intérieure, économique et sociale, puisque cela relève généralement de la loi et que la loi est votée par le Parlement », a rappelé le chef de l'État dans son entretien télévisé du 14 juillet (*Le Monde*, 16-7). Mais il a ajouté : « Si j'avais le sentiment que les intérêts de la France sont gravement compromis, je le dirais. »

– *Collaborateurs.* Christian Nique, inspecteur de l'éducation nationale, a été nommé conseiller technique à la présidence de la République le 4-9 (p. 12677).

– *Conjointe.* M^{me} Danielle Mitterrand

s'est rendue à Belgrade, le 5-7, en vue d'obtenir la libération du leader de l'opposition parlementaire Vuk Draskovic (*Le Monde*, 7/8-7). Le président serbe devait peu de temps après, le 9-7, donner une suite favorable à sa démarche (*ibid.*, 11/12-7). A l'ambassade de France à Buenos Aires, elle a manifesté sa crainte, le 27-9, que l'Argentine ne soit, à nouveau, aux prises avec ses *vieux démons* (*ibid.*, 29-9). Au préalable, dans une lettre à *L'Humanité* (16-9), elle avait pris la défense de Fidel Castro comparé par *Globe* à Ceausescu (*Le Monde*, 18-9).

– *Droit de grâce.* Comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 64, p. 211), sur proposition du garde des Sceaux, le chef de l'État a signé, à la veille de la fête nationale, un décret de grâces collectives (*Le Monde*, 15-7). Il devait, ultérieurement, user, le 20-8, de ce droit régalién au bénéfice d'un écologiste emprisonné (*ibid.*, 21-8).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.* Le président de la République préside le nouveau CSM (art. 65C, rédaction de la LC du 27-7, p. 10600), sauf lorsqu'il statue en formation disciplinaire à l'égard des magistrats assis et debout (al. 6, 11-8). Le garde des Sceaux supplée le chef de l'État.

– *Interventions.* Au cours de son entretien télévisé du 14-7, le chef de l'État a jugé « farameuses » les accusations portées contre Henri Emmanuelli, qui venait de démissionner de son mandat de député à la suite de sa mise en examen (*Le Monde*, 16-7). Il a récidivé, si l'on ose dire, lors de la seconde mise en examen de l'ancien trésorier du PS, qu'il a reçu après sa

réélection, le 22-9, et raccompagné sur le perron de l'Élysée : « C'est un homme honnête que l'on n'arrête pas de poursuivre » (*ibid.*, 24-9). M. Mitterrand est également intervenu à propos de l'affaire Valenciennes-OM en déclarant : « Je n'arrive pas à comprendre, c'est la question que je me pose en tant que citoyen, pas en tant que président de la République (...), quel était l'intérêt de ce grand club », après s'être demandé pourquoi on voulait mêler Bernard Tapie à cette affaire (*Le Monde*, 16-7).

180

– *Interventions (suite)*. La déclaration du 14-7 aura permis au chef de l'État de tenter de dissiper une nouvelle illusion de la V^e République (cette *Chronique*, n° 66, p. 214) : « Il n'y a jamais eu de toute-puissance du président de la République (...) [II] doit tenir le plus grand compte de la majorité. C'est une République parlementaire et les choix de la nation se font au Parlement. »

Il devait préciser ultérieurement à *Sud-Ouest*, le 15-8, que le bon fonctionnement de la cohabitation réside dans le fait que les *principaux partenaires respectent la loi suprême* ; ... la magistrature suprême, en clair.

Répondant à une question sur un 3^e mandat, le 14-7, M. Mitterrand a fait observer qu'« on n'est pas élu à vie dans la République. Deux fois, c'est déjà beaucoup. Parmi mes prédécesseurs, les pauvres, Jules Grévy, Albert Lebrun, le général de Gaulle a été le plus tenace » (*Le Monde*, 16-7).

Après avoir indiqué qu'il demeurerait favorable au vote des étrangers en France, le 14-7, il a appelé à Besançon, le 28-9, à la *vigilance* contre la xénophobie : « tentation constante à laquelle il faut prendre garde. Réduire la

diversité française, nourris que nous sommes à travers les siècles par des apports multiples, ce serait renier notre passé » (*Libération*, 29-9).

– *Le manuscrit coréen*. A l'occasion de son voyage officiel à Séoul, le président a remis, le 15-9, aux autorités coréennes un manuscrit des Archives royales de ce pays, déposé depuis 1822 à la Bibliothèque nationale. Officiellement, il s'agit d'un prêt de longue durée (*Le Monde*, 19/20-9), mais qui devait susciter une vive réaction des conservatrices contraintes, selon elles, à la demande du chef de l'État et du ministre des Affaires étrangères, d'accomplir « un acte contraire à l'intérêt de la France, à la légalité et à la déontologie de leur profession » (*Libération*, 18/19 et 25/26-9).

– *Le notaire*. A propos de son refus de signer l'ordonnance sur les privatisations en 1986, le président de la République a précisé : « Lorsque le Parlement vote une loi, je deviens un notaire et quand, dans le délai qui m'est imparti, je dois signer, je signe, sans quoi je serais en situation de forfaiture. C'est la volonté du législateur qui s'impose. Lorsqu'on me propose une ordonnance, ce n'est pas pareil » (*Le Monde*, 16-7).

– *Nominations*. « Quand elles relèvent vraiment d'une façon stricte de la volonté du gouvernement qui a besoin d'avoir auprès de lui les hauts fonctionnaires de son choix, je laisse le gouvernement me faire les propositions qu'il souhaite. Lorsqu'il s'agit de postes qui intéressent le pays et mon autorité, j'interviens, et lorsqu'il s'agit de changer un homme pour un autre sans qu'il y ait de raisons évi-

dentes, je le fais remarquer » (*Le Monde*, 16-7).

Par ailleurs, alors que le chef de l'État nommait, jusqu'à ce jour, tous les membres du CSM selon des modalités diversifiées (art. 1^{er} de l'ord. 58-1271 du 22-12-1958), l'art. 65C nouveau (rédaction de la LC du 27-7, p. 10600) limite son pouvoir à la désignation d'une personnalité qualifiée. Par surcroît, cette attribution n'est pas dispensée de l'obligation du contre-seing ministériel. En revanche, sa prérogative demeure s'agissant de la nomination en Conseil des ministres du procureur général près de la Cour de cassation et de celui des cours d'appel (art. 65, al. 7C).

– *Prérogatives.* A propos de la révision du 27-7, M. Mitterrand a révélé : « Les deux assemblées ont voté des textes différents. Les présidents de ces assemblées et le Premier ministre m'ont constamment consulté en me disant, puisque je suis le seul en mesure de réunir un Congrès pour adopter une révision constitutionnelle : Est-ce que vous seriez d'accord avec ce texte ? J'ai plusieurs fois dit : Non, je ne suis pas d'accord, il faut faire un progrès pour que cela se rapproche du texte initial dont j'assume la paternité » (*Le Monde*, 16-7).

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Dyarchie. Référendum. Révision de la Constitution. Session extraordinaire.*

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan.* Un premier bilan de la X^e législature au 19-7 est dressé (AN, Q, p. 2129).

RÉFÉRENDUM

– *Article 89, alinéa 2C.* Interrogé à Latche sur les propos de M. Charles Pasqua, qui envisageait un référendum au cas où lui-même refuserait la révision souhaitée par le gouvernement (v. *Dyarchie*), le président de la République a répondu le 3-9 : « Le référendum ne peut avoir lieu sans que je le décide. Je ne pense pas que personne, parmi les gens responsables, ne tende à se lancer dans l'inconstitutionnalité (...). Donc cela dépend de moi. De ce point de vue, il ne faut pas trop compter sur moi » (*Le Monde*, 5/6-9). L'hypothèse envisagée par le ministre de l'Intérieur concernait le vote d'une *proposition* de loi constitutionnelle par le Parlement selon la procédure de l'art. 89, al. 2, qui dispose que « la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum » : le président de la République a-t-il le droit d'y faire obstacle ? La doctrine considère qu'il a dans ce cas compétence liée, à la différence des *projets*, dont il a l'initiative, sur proposition du gouvernement.

– *Consultation locale.* Pour la première fois, les habitants d'un arrondissement de Paris, et plus particulièrement ceux de Belleville dans le XIX^e, ont été consultés à propos d'un projet d'aménagement (*Le Monde*, 18/19-7).

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* D. Chagnollaude (sous la direction de), *La Vie politique en France*, Éd. du Seuil, 1993 ; J.-D. Bredin, « La France et sa mémoire », *Libération*, 16-7.

– *Commémoration*. Pour la première fois (cette *Chronique*, n° 66, p. 216) une cérémonie présidée par le Premier ministre, à Paris, le 16-7, a honoré la mémoire des victimes de la rafle du Vel' d'Hiv : « De ce drame épouvantable, la France demeure inconsolable » (*Le Monde*, 18/19-7).

– *Indivisibilité* (art. 2C). La réforme du Code de la nationalité n'affecte pas ce caractère de la République, à propos du double droit au sol, a jugé le CC, le 20-7 (93-321 DC), au bénéfice d'une réserve stricte d'interprétation, s'agissant de l'attribution de la nationalité française à l'enfant né en France lorsqu'un de ses parents est né dans un territoire ayant accédé ultérieurement à l'indépendance.

V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques*.

RÉSOLUTION

– Art. 88-4 C. Une heureuse initiative du BAN (13, p. 29) : le tableau de l'examen des propositions d'actes communautaires, au 20-7, est dressé.

Conformément à l'art. 151-1, al. 10 RAN, deux résolutions adoptées par la commission des finances ont été considérées comme définitives les 14 et 21-7 (p.10115 et 10331).

V. *Ordre du jour. Parlement*.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– Article 43, alinéa 3C. La motion de censure déposée par les députés socialistes en réplique à l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le

projet de privatisation, le dernier jour de la session (cette *Chronique*, n° 67, p. 70), a été discutée le 5-7 pendant la session extraordinaire, sans qu'il soit besoin de prolonger la session ordinaire en application de l'art. 51C. Elle a recueilli 87 voix : les 57 socialistes, les 23 communistes, et 7 République et liberté (p. 2960).

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. « La révision de la Constitution de 1958 », *RFDC*, 1993, p. 227 ; Ch. Pasqua, « Droit d'asile : réviser la Constitution », *Le Figaro*, 23-8.

– *Loi constitutionnelle du 27 juillet 1993*. Le projet de LC portant révision de la Constitution du 4-10-1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI, a été adopté, en termes identiques, par les sénateurs, en troisième lecture, le 8-7 (p. 2359), conformément à l'arbitrage rendu par le Premier ministre, de manière inédite sous la V^e République, la veille (*Le Monde*, 8-7) ; la procédure de la CMP étant inapplicable, en l'espèce (v. *Premier ministre*). Le compromis a consisté à ce que la Haute Assemblée renonce à la saisine parlementaire de la Cour de justice de la République et accepte le renvoi à une LO qui, outre la saisine du CC, la place dans une position inégalitaire. Pour sa part, l'Assemblée nationale s'est ralliée au principe d'une double formation du Conseil supérieur de la magistrature (v. S, rapport Dailly, Haenel et Jolibois, n° 316 ; AN, rapport Fanton, n° 356). Le Congrès du Parlement a définitivement ratifié la LC, le 19-7. Le chef de l'État a procédé à sa promulgation le 27-7 (p.10600).

C'est la septième révision de la Constitution (cette *Chronique*, n° 63, p. 182) ; la première dans le cadre d'une cohabitation entre majorités politiques opposées (v. *Président de la République*) et le second échec pour l'exception d'inconstitutionnalité des lois (cette *Chronique*, n° 67, p. 190).

La LC comporte 5 articles : l'art. 1^{er} modifie l'art. 65C (v. *Conseil supérieur de la magistrature*) ; l'art. 2 abroge le second alinéa de l'art. 68C (v. *Haute Cour de justice*) ; l'art. 3 modifie la numérotation des titres X à XVI qui deviennent respectivement les titres XI à XVII ; l'art. 4 insère un nouveau titre X (« De la responsabilité pénale des membres du gouvernement ») composé des art. 68-1 et 68-2 relatifs à la *Cour de justice de la République* (*supra*). Quant à l'art. 5, il crée un art. 93, au titre des dispositions transitoires. Le chantier ouvert en 1992 par le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 65, p. 218) trouve ici son aboutissement. *Tout ça pour ça*.

Au surplus, la LC renvoie à deux LO d'application afférentes respectivement au CSM et à la saisine de la Cour de justice. En revanche, après que le chef de l'État eut souhaité *très vivement*, le 14-7, la discussion d'un projet de révision afférent aux compétences du Parlement, le Premier ministre devait y opposer une fin de non-recevoir au Congrès du Parlement, le 19-7 (p. 6) considérant qu'il ne relevait pas d'*une exacte appréciation de la hiérarchie des urgences*.

En privant, de la sorte, le président du pouvoir d'initiative de la révision (art. 89 al. 1^{er}C), le Premier ministre devait obtenir la réciprocité, peu de temps après, s'agissant de l'acceptation de sa proposition relative au droit d'asile.

La cérémonie d'apposition du sceau a été différée.

V. *Dyarchie. Engagement international. Président de la République*.

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Bibliographie*. V. Giscard d'Estaing, « Un glissement constitutionnel », *Le Monde*, 8-7 ; M.-A. Cohendet, « D'une violation à une autre », *ibid.*, 17-7.

– *Clôture*. Un décret du 13-7 (p. 9944) a mis un terme à la première session extraordinaire de la X^e législature.

– « *Événement anodin* ». Le chef de l'État ayant refusé d'inscrire à l'ordre du jour de la session extraordinaire l'examen de la proposition de loi abrogeant la loi Falloux (cette *Chronique*, n° 67, p. 192), comme naguère, en 1987, s'agissant de la réforme du statut de la régie Renault (*ibid.*, n° 45, p. 198), a provoqué la *déception* du Premier ministre (France 2, 4-7). Mais il ne s'est agi, en définitive, que d'un *événement anodin* (TF1, 9-7). Toutefois, comme précédemment (*ibid.*, n° 66, p. 190), il s'est réclamé du principe de proportionnalité : « s'il arrivait que sur un point que je jugerais essentiel pour la conduite de l'action du gouvernement ou qui mettrait en cause une conviction fondamentale, j'étais empêché de conduire l'action du gouvernement, il va de soi que j'en tirerais les conséquences » (*Le Monde*, 11/12-7).

– *Non-simultanéité*. Le décret du 13-9 (p. 12831) convoque une nouvelle session extraordinaire du Parlement.

Mais son ouverture a été *différenciée* à l'Assemblée et au Sénat : respectivement le 28 et le 29-9 (p. 13496 et 13497). Au moment où les députés débattaient du projet de loi quinquennale relatif au travail, les sénateurs entendaient le lendemain une déclaration du gouvernement sur les transports intérieurs. Ce cas de figure confirme l'interprétation retenue en matière de résolutions communautaires (cette *Chronique*, n° 66, p. 215). Le décret du 1^{er}-10 (p. 13695) a mis un terme à la seconde session extraordinaire de la X^e législature.

184

SÉNAT

– *Bibliographie*. Sénat, *Un nouveau dialogue*, magazine semestriel publié à l'issue de chaque session (juillet).

– *Composition*. M^{me} Joëlle Dusseau a été appelée à remplacer Marc Boeuf (S ; Gironde) décédé (p. 12264) : 16 femmes siègent désormais à la Haute Assemblée (cette *Chronique*, n° 66, p. 180).

V. Congrès du Parlement. Conseil supérieur de la magistrature. Cour de justice de la République. Immunités parlementaires. Parlement. Révision de la Constitution. Session extraordinaire.

SONDAGES

– *Bibliographie*. Conseil d'État, 18-6, IFOP et autres (recours contre un communiqué de la Commission des sondages), *RFDA*, 1993, p. 844.

TRANSPARENCE

– *Bibliographie*. Chr. Guettier, *La Loi anti-corruption (loi 93-122 du 29-1-1993)*, Dalloz, 1993.

VOTE

– *Bulletins*. *Aucune disposition du Code électoral*, a jugé le CC, *n'oblige les électeurs à prendre plusieurs bulletins (AN, Val-de-Marne, 9^e, 1^{er}-7, p. 9488)*.

– *Modalités*. La loi 93-894 du 6-7 (p. 9888) autorise désormais le vote par procuration, selon un critère général, et non plus au terme de l'énumération de naguère (cette *Chronique*, n° 64, p. 219) pour les électeurs qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin (nouvelle rédaction de l'art. L. 71.I du Code électoral), au même titre que les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances (art. 71.III) (cette *Chronique*, n° 65, p. 219).

VOTE BLOQUÉ

– *Assemblée nationale*. Il a été fait application de l'art. 44, 3C pour le vote sur l'ensemble, à l'exclusion d'un amendement réservé, du projet relatif aux pensions de retraite, le 7-7 (p. 3112). Le scrutin unique a également été demandé le 8-7 sur le texte amendé de la CMP sur le statut de la Banque de France (p. 3183).

– *Sénat*. Les art. 8 à 42 modifiés du projet relatif à la maîtrise de l'immigration.

gration ont fait l'objet d'un scrutin unique le 9 (p. 2470), puis les conclusions amendées de la CMP sur lesquelles le Sénat était appelé à se prononcer avant l'AN, le 13 (p. 2600) : lorsque le Sénat se prononce après l'AN, le scrutin unique est de droit (art. 42, 12RS).

VOTE PERSONNEL

– *L'article 27C existe.* La décision 86-225 DC du 23-1-1987, par laquelle le CC rendait l'art. 27C inopérant, nous en avait fait douter (cette *Chronique*, n° 42, p. 193). A l'initiative du président de l'Assemblée, qui a repris en la généralisant la tentative de son prédécesseur (*ibid.*, n° 59, p. 225 ; n° 61, p. 195 ; n° 63, p. 184 et n° 65, p. 220), la procédure solennelle du vote sur l'ensemble par décision de la conférence des présidents, généralement le mardi, a été conservée, mais

surtout le principe du vote personnel a été étendu à tous les scrutins publics. En présentant, le 28-9, une réforme qui n'est que l'application de la Constitution, comme il l'a rappelé, le président Séguin a précisé que le dispositif du vote électronique avait été modifié en conséquence, et que les délégations seraient limitées à une par député, conformément aux textes (p. 3312). La première application, qui a eu lieu le même jour sur l'exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet relatif à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle, pour laquelle le groupe socialiste avait demandé un scrutin public, a surpris et irrité les députés de la majorité : le scrutin s'ouvre 5 minutes après qu'il est annoncé et il ne dure que quelques secondes, durant lesquelles chaque député doit conserver sa clef tournée, ce qui a entraîné onze erreurs de manipulation sur les 235 présents (p. 3341 et 3347).

SUMMARIES

STANLEY HOFFMANN

187

Are the French governable ?

The French are not ungovernable, despite clichés going back to the pre-Fifth Republic period. But they are often badly governed, when their leaders and bureaucracy fail to listen to their grievances, and they aren't good at governing themselves, for reasons already analyzed by Tocqueville and still present.

JEAN-CLAUDE COLLIARD

What can the President do ?

The President's ability to act is obviously totally different whether he commands a parliamentary majority or has to confront a hostile legislature. In the first case, he has large political resources at hand, and this allows him to exercise the full range of his powers and also to seize additional powers and to set the entire political agenda for the country. In the second case, with the exception of foreign policy, he will find it difficult even to exercise his own powers as long as his political resources are not replenished.

GUY CARCASSONNE

What does Matignon do ?

Although the Prime minister does not always have the power to decide he has the power to act, as well as the means to do or not to do so. The constitutional power, the political power and the judicial power allow

the Prime minister to bring his personal touch to bear on the whole of his government's policy.

In a word, leaving aside the « cohabitation », Matignon always do more or less everything.

PIERRE AVRIL

The parliamentary majority ?

188 Just as in England, the majority receives from the voters the mandate to support the government in parliament, but it has two particular features. On the one hand, it is less a governing than a *governed* majority, given the predominant role of the presidential election and the parliamentary procedure. On the other hand, it is *used*, given the unilateral working of the separation of powers according to which its member's main role is to guarantee the presence of and the support for the ruling bloc in the country. Its influence is felt in a negative way, in its greater ability to bloc rather than to propose.

MICHEL SAPIN

The real power of Bercy

In order to illustrate the real power of Bercy one must first explain how it works. Its power and its efficiency are based on five pillars : the power to administer, the power to control, the power to draft and to implement global policies, the power to know and the power to influence. All this however does not amount to an abuse of power, but represents a legitimate centre thereof. It is then up to the political leaders to command. Never is Bercy happier than when it obeys.

JEAN-LOUIS QUERMONNE

An investigation of ministerial cabinets

Ministerial cabinets represent an example of what is called the « French exception ». Their predominance is supposed to protect the administrative services from the untimely pressures of the political world and of pressure groups.

The cabinets are the targets of many criticisms (the wall they erect between the minister and his services, their precariousness, their work methods, their appointment procedure and the immunity of their members). However one may question the ability of the political power to

reform these agencies where administration and politics too often meet.

JEAN-DENIS BREDIN

A government of magistrates ?

According to our tradition the magistrates are limited to a secondary role, at once praised and scorned. But recently a few judges who are very much in tune with the contemporary political culture, who appreciate or are appreciated by the media, are dreaming of shaking up the political world and of dazzling public opinion. Accordingly concerns grow about a possible government of magistrates. Our old mentality is still at work : we brandish the threat of an all-powerful judiciary when we should be worrying about the drift of our justice.

189

ÉLIE COHEN

Economic constraint and political action

Economic constraint does not exist as such but is an instrument in the political game, as exemplified by the so-called european constraint, which is at once a deliberate policy and the result of our democracy's inability to envisage its own reform. What is called constraint is more often than not a political technology through which one attempts to present a reaching political choices as automatic. This approach was recently submitted to a radical test : the monetary crisis of the summer of 1993 during which governments seemed to surrender to the markets.

JEAN-LOUIS MISSIKA

The media republic

The media pressure on the action of the government and, more generally, on political action, is not very well understood. The mass media are made responsible for phenomena which existed before their development and which are the outcome of the normal working of democracy. Critics often forget that the media are dependant on three major powers : the power of their sources, the power of the public, and the power of the belief in the power of the media. Thus, media power does exist but it is part of a very complex network of forces which represent the media Republic.

RENAUD DORANDEU

The magic circle

A few remarks about the elites of the Republic.

During the last years, many studies have emphasized the specificity of french elites. The identity is based on social origin as well as on certain academic titles. Events as the passage from civil service to politics or the private sector tend now to be more and more frequent and favorise their integration.

LUC FERRY

The media society in question

MANUEL PÉLISSIÉ

190 **One aspect of constitutional iconography : the Constitution as book**

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT

Foreign notes (july 16–september 30, 1993)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French constitutional chronicle (july 1st–september 30, 1993)

© « POUVOIRS », JANVIER 1994.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-021631-0

RÉALISATION : ATELIER GRAPHIQUE DES ÉDITIONS DE SEPTEMBRE, PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE IMPRESSION À LONRAI.

DÉPOT LÉGAL : JANVIER 1994. N° 21631 ().