

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L E S M O N A R C H I E S

N ° 7 8

S O M M A I R E

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN	7
Monarchie et développement démocratique	
PHILIPPE LAUVAUX	23
Les monarchies : inventaire des types	
FRANCIS DELPÉRÉE	43
La fonction du roi	
CHRISTIAN BIDÉGARAY	55
Le monarque chef religieux	
MONICA CHARLOT	73
La monarchie et l'opinion publique en Grande-Bretagne	
JEAN FOYER	85
Les querelles dynastiques aujourd'hui	
JEAN EL GAMMAL	95
Les courants monarchistes sous la III ^e République	
MAURICE DUVERGER	107
Les monarchies républicaines	

CHRONIQUES

CLAUDE EMERI	123
Regards croisés sur les partis politiques	

SOPHIE LE FLAMANC	129
La tentation sécessionniste : stratégie unioniste et gestion des crises au sein de la confédération UDF	

ALAIN CLAISSE	143
Prévenir plutôt que « surveiller et punir »	

ROXANE GARNIER	159
Les élections portugaises de 1995 et 1996 et leurs conséquences sur le système politique	

REPÈRES ÉTRANGERS

(1 ^{er} janvier – 30 avril 1996)	
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT	169

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1 ^{er} janvier – 30 avril 1996)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	177

Summaries	203
-----------	-----

LES MONARCHIES

La monarchie règne sans partage, ou presque, sur l'histoire des sociétés humaines. Il y a un siècle à peine l'Europe était monarchique, aux seules exceptions notables de la France et de la Suisse. Mais déjà avec la progression de l'idéal démocratique, qui paraissait ne pouvoir se réaliser que dans la république, on croyait cette forme de gouvernement condamnée.

Pourtant l'ironie de l'histoire fait qu'aujourd'hui les plus démocratiques des sociétés contemporaines soient souvent dotées d'institutions monarchiques. Et celles-ci, loin d'être des archaïsmes tolérés, peuvent être bien vivaces ; intégrées et acceptées, elles ne sont guère menacées à court terme. Le constat mérite qu'on y regarde de plus près.

Certes, si la forme monarchique est présente sur tous les continents – en dehors de l'Amérique où la greffe à travers des expériences tragiques n'a jamais pris –, elle recouvre des situations fort différentes, allant de l'absolutisme le plus fermé à la présence, ornementale en quelque sorte, de références à la royauté dans les textes constitutionnels. N'ont d'intérêt théorique que les systèmes où monarchie et démocratie coexistent pour donner naissance à une forme mixte de gouvernement ; l'étude peut se limiter à eux.

La formule n'est réussie que si le roi règne mais ne gouverne pas. L'hérédité est à la fois sa faiblesse et sa force, elle lui retire en légitimité ce qu'elle lui confère en indépendance à l'égard des partis, des factions et des groupes. Sans pouvoir autre que d'influence, recours offert parfois en cas de crise grave, symbole de l'unité de la nation et incarnation respective de ses valeurs et de ses vertus, le monarque constitue une pièce très voyante d'un système institutionnel dont les autres rouages sont issus de l'élection.

Pourtant si la monarchie subsiste, ici et là, elle ne se reproduit pas, les États anciens ne l'adoptent pas plus que les nouveaux, et, lorsqu'elle a disparu, s'il lui arrive de ressusciter c'est pour peu de temps. En effet, pour s'épanouir, la monarchie doit pousser ses racines loin dans le passé et trouver un appui dans la religion ; aussi, lorsque le fil est rompu, il ne parvient pas à se renouer.

S'il apparaît à l'expérience que la monarchie n'est pas incompatible avec la démocratie, comment ne pas constater, en sens inverse en quelque sorte, l'exemple de la France étant là pour le montrer, que la république est parfois portée à se revêtir des vêtements de la monarchie, conférant au chef de l'État un pouvoir que pourraient lui envier bien des monarques contemporains.

CHRISTIAN BIDÉGARAY, professeur de science politique à la faculté de droit de Nice, directeur d'un DEA et d'un laboratoire de politique comparée en Europe (laboratoire ERMES) ; *L'État autonome, forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, 1994 ; *Europe occidentale : le mirage séparatiste*, Economica, 1996.

MONICA CHARLOT, professeur de civilisation britannique à l'université de Paris III-Sorbonne nouvelle, ancien directeur de la Maison française d'Oxford ; *Victoria. Le pouvoir partagé*, Flammarion, 1989.

6 FRANCIS DELPÉRÉE, doyen honoraire et professeur à la faculté de droit de Louvain, il a été fait baron par le roi Baudouin en 1993.

MAURICE DUVERGER, professeur émérite à l'université de Paris I-Sorbonne, député d'Italie au Parlement européen (1989-1994), président du directoire de l'Institut de recherche sur les institutions et cultures de l'Europe (IRICE).

JEAN EL GAMMAL, professeur d'histoire contemporaine à l'université de Limoges, a collaboré à *L'Histoire des droites en France* (dir. par J.-F. Sirinelli), Gallimard, 1992.

JEAN FOYER, membre de l'Institut, professeur émérite à l'université Paris II, ancien garde des Sceaux.

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN, maître de requêtes au Conseil d'État espagnol, membre de l'Académie royale de sciences morales et politiques, rapporteur-rédacteur de la Constitution espagnole.

PHILIPPE LAUVAUX, chargé de recherche au CNRS (CRAPS, université de Lille II), professeur à la faculté de droit de l'université de Bruxelles ; *Les Grandes Démocraties contemporaines*, PUF, 1990.

MONARCHIE ET DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

MONARCHIE ET DÉMOCRATIE

7

La première question que nous aurons à élucider est conceptuelle et relève de l'histoire des idées et des formes politiques : comment la monarchie pourrait-elle avoir une fonction de démocratisation, alors que monarchie et démocratie ont été ouvertement opposées dans tous les classements de formes politiques, depuis les Grecs jusqu'à aujourd'hui ? Sauf de très rares exceptions, tous – Hérodote, Platon, Aristote, Polybe ou Cicéron, puis scholastiques médiévaux et théoriciens modernes – ont considéré la monarchie comme étant le gouvernement d'un seul et la démocratie comme le gouvernement du peuple. Et pourtant, de nos jours, le philosophe français Alain prévoyait : « les démocraties ne tueront pas l'idée monarchique, mais plutôt elles la sauveront¹ ».

C'est G. Jellinek² – et l'école de droit public allemande – qui modifie le classement tripartite traditionnel, en opposant la monarchie, non pas à la démocratie et à l'aristocratie, mais à la république, et définit la monarchie par deux caractéristiques de la direction de l'État :

– la *suprématie* du pouvoir du chef d'État, qui ne signifie d'ailleurs ni absolutisme ni totalité des pouvoirs, et qui est plutôt suprématie de position que de commandement³ ;

1. *Politique*, LXXXIII.

2. *Allgemeine Staatslehre*, Tübingen, 1905, chap. XX.

3. « Non pas tant dans le sens qu'il participe effectivement à toutes les fonctions, ou que tous les organes sont nécessairement dans sa subordination [...] Il n'est peut-être aucune sphère de l'activité étatique dans laquelle le chef de l'État puisse tout faire de sa seule volonté, mais il n'en est aucune non plus dans laquelle sa volonté n'apparaisse comme la volonté la plus haute qui soit dans l'État » (Carré de Malberg, *Contribution à la théorie de l'État*, Paris,

– la *personnalisation* du pouvoir, qui n'exclut nullement l'intégration de ce que Jellinek lui-même considère comme une volonté physique, au sein d'un système juridico-institutionnel⁴.

Mais nous devons y ajouter un troisième trait : le *caractère héréditaire* spécifique à la royauté, par rapport à tout autre type de monarchie, à ce que l'on a appelé, par exemple, la « monarchie républicaine⁵ ». C'est son caractère héréditaire qui met la magistrature suprême de l'État à l'écart de la compétition politique, qui rend cette magistrature indépendante de toute faction, de tout parti ou de toute majorité. Mais l'exclusion de la représentativité élective lui enlève aussi sa force politique. Le fait d'être héréditaire rend la monarchie plus indépendante, mais moins puissante qu'une magistrature élue.

8 L'apparition de l'institution monarchique comme pouvoir capable de remplir une fonction de démocratisation semble enracinée dans la doctrine classique du gouvernement mixte, comme juste milieu entre les diverses formes pures d'État et capable d'équilibrer leurs défauts respectifs, évitant ainsi sa corruption.

On discutera à loisir de savoir si Platon fut le premier à formuler cette thèse comme conséquence logique de ses principes philosophiques, s'il faut regarder encore plus loin en arrière dans l'histoire des idées, ou s'il s'agit simplement de la thèse formulée par le vieil auteur des *Lois*, après que ses projets précédents eurent échoué⁶. En tout cas, la thèse de gouvernement mixte, comme formule idéale, est consacrée par Polybe et diffusée par Cicéron, dont la filiation platonicienne est indéniable⁷. Cette théorie arrive, à travers la tradition médiévale, chez Locke et Montesquieu, pour se cristalliser dans la pensée libérale moderne⁸. Sabine a consacré de belles pages à la transmission de cette idée, véritable clé de la pensée politique modérée.

1920, II, p. 184). Sur la suprématie de position, catégorie de la doctrine italienne (Esposito, « Capo dello Stato », *Enciclopedia Italiana del Diritto*, p. 226 s), voir Hauriou, *Principes de droit public*, Paris, 2^e éd., 1916, p. 674.

4. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 185.

5. Duverger, *La Monarchie républicaine*, Paris, 1974.

6. Telles sont, respectivement, les thèses de Morrow, *Plato's Cretan City. A Historical Interpretation of the Laws*, Princeton University Press, 1960, surtout chap. X ; et Crossman, *Plato today*, Oxford, 1937, surtout chap. 10, « Why Plato failed ? ».

7. Cf. von Fritz, *The Theory of the Mixed Constitutional in Antiquity. A Critical Analysis of Polybius Political Ideas*, New York, Columbia University Press, 2^e éd., 1958 ; et aussi l'introduction de Sabine à son édition de Cicéron, *On the Commonwealth*, Ohio University Press, 1929.

8. *A Story of Political Theory*, New York, 1937, *passim*.

Or, cette thèse de gouvernement mixte contient le germe de ce qui allait devenir la monarchie moderne. En effet, on sait bien comment Cicéron, prévoyant ce qui serait le Principat, préconisa dans son traité *Sur l'État* une sorte de tuteur de la république, le premier et le meilleur citoyen, chargé de l'arbitrage du fonctionnement des institutions monarchiques, aristocratiques et démocratiques, propres de la tradition républicaine⁹. Un auteur comme Pline le Jeune, en faisant le panégyrique du Prince *optimus*, reprendra cette interprétation, qui est à l'origine de la distinction médiévale entre la notion d'*imperare* (la modération et l'arbitrage entre les pouvoirs territoriaux) et celle de *regnare*, c'est-à-dire *gubernare*¹⁰. A mon avis, la notion de la doctrine du pouvoir modérateur, clé de la conception moderne de la monarchie constitutionnelle, réside dans cette distinction¹¹. Le roi règne, mais ne gouverne pas. C'est-à-dire que le roi n'exerce pas la direction politique (« *Il indirizzo politico* »), qui revient au gouvernement responsable démocratiquement, mais exerce la direction constitutionnelle (« *Il indirizzo costituzionale* »).

9

Parce que « le roi règne, mais ne gouverne pas », la magistrature royale est tout à fait compatible avec un processus pleinement démocratique. Même sans gouverner, le roi règne : son autorité peut être utile au bon fonctionnement de la démocratie, pour ses capacités de régulation et de direction de la démocratie, et, mieux encore, au moment d'exprimer, comme symbole efficace, ce phénomène d'intégration politique qui est à la base même du corps politique.

Dans ce but et pour revenir à Jellinek, il est important de remarquer que lorsqu'il formule la distinction entre monarchie et république, la première a déjà joué un rôle dans le processus de démocratisation aussi profond que l'unité nationale, dont le prolongement théorique n'est pas étranger à la revitalisation du principe monarchique¹² et aux considé-

9. «... *bonus et sapiens et peritus utilitatis dignitatisque civilis quasi tutor et procurator reipublicae [...]* rector et gubernator civitatis [...] iste est enim quasi consilio et opera civitatem tueri potest » (*De republica* II, 51 cfr. *De Officiis*, I, 85).

10. Depuis Auguste en 27 av. J.-C., l'essence du Principat fut « *cura et tutela reipublicae universa* » dont la fonction et l'*autoritas* étaient tout à fait différentes des autres magistratures républicaines (von Premerstein, *Vom Werden und Wesen des Prinzipats*, Munich, 1937, surtout p. 117-133 et 166-175). Voir le texte de Plinius in *Panegyricus*, p. 61 s, surtout p. 63.

11. Díez del Corral, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1946, surtout chap. VI.

12. Sur le Principe monarchique, comme catégorie historique du constitutionnalisme moderne, voir O. Hintze, « Das Monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung », *Preussische Jahrbücher*, 1911, repris dans *Staat und Verfassung*, Göttingen, 1962 ; mais il faut souligner ses relations du point de vue politique avec la démocratisation de base (voir Naumann, *Demokratie und Kaisertum*, 1900).

rations théoriques de Jellinek. Les liens entre monarchie et démocratie, ainsi compris, peuvent remonter à Rousseau, dont certains des exégètes les plus lucides ont réduit la démocratie au pouvoir constituant et la monarchie au gouvernement constitué¹³.

En effet, tout au long du XIX^e siècle, la monarchie a été, en Allemagne et en Italie, étroitement liée au processus éminemment démocratique et démocratisant de l'unité nationale, comme elle l'a été, à la libération nationale dans les Balkans, face à la domination étrangère. Beaucoup plus tard, c'est la monarchie qui fut l'agent démocratisant dans des pays aussi éloignés que l'Espagne en 1977 et le Cambodge en 1993. La chute de la monarchie a retiré l'« estrate » protecteur naturel aux nouvelles démocraties allemande, autrichienne et tchèque, établies en 1919 ; et cela fut une leçon utile aux vainqueurs du Japon en 1945. Par ailleurs, l'établissement et même le maintien du gouvernement républicain dans les anciennes démocraties populaires n'a pas été un triomphe pour la démocratie.

Or, la démocratie moderne, telle que nous la connaissons aujourd'hui, demande trois éléments essentiels : une communion ou solidarité de base constitutive du corps politique. Sans corps politique à représenter, il n'y a point de représentation et, par conséquent, pas de démocratie représentative. Les deux autres éléments sont un ordre fondé sur une concurrence de libertés et, enfin, un ordre de domination, c'est-à-dire du gouvernement. L'homogénéité et la cohérence du corps politique limitent les divergences, rendent possible la représentation des minorités par les majorités ou, mieux encore, l'imputation à la volonté générale de la décision prise par la minorité, et légitiment le gouvernement.

Or, la monarchie a contribué dans la pratique, et de façon capitale, à exprimer l'intégration, à mettre en tutelle les divergences et même à imposer la démocratie. La monarchie paraît donc liée à la démocratie, comme symbole, comme strate protecteur et comme agent de démocratisation. Nous analyserons ci-dessous chacun de ses trois aspects.

13. Voir J.-M. Benoist, « La Constitution de la V^e République, du mythe maurrassien à une genèse rousseauiste... », *Les Monarchies* (dir. E. Le Roy Ladurie), Paris, PUF, 1986, p. 307 s.

LA MONARCHIE COMME FACTEUR D'INTÉGRATION

La démocratie a besoin d'un corps politique intégré, qui, de nos jours, a généralement un caractère national et seulement à titre exceptionnel un caractère plurinational ou supranational. Pour les motifs ci-dessus indiqués, s'il n'existe pas d'ordre par communion, propre à la nation, il n'y a pas de démocratie nationale possible. L'intégration nationale est l'« *a priori* matériel » de la démocratie. Intégrer, c'est donc démocratiser.

Cette intégration, telle que Rudolph Smend¹⁴ la conçoit, est le processus permanent qui donne vie au corps politique en réduisant la pluralité sociale à l'unité existentielle. Les facteurs d'intégration peuvent être multiples : des facteurs fonctionnels, tels que les élections démocratiques ; des facteurs matériels, tels que les éléments physiques – le territoire – ; moraux – les valeurs – ; culturels – des souvenirs et projets – dont la communion fonde la volonté de vivre ensemble ; et, enfin, des facteurs symboliques et personnels.

11

La monarchie est un facteur d'intégration à la fois symbolique et personnel, dans lequel existe toujours la dualité des « deux corps du roi », selon la conception médiévale analysée par Kantorowicz. Il est clair que la Couronne, aussi bien dans son acception mythique initiale que dans des versions plus rationalisées, est un symbole du corps politique, et sur ce point il existe une large bibliographie historique, politologique et même juridique¹⁵. Comme tout symbole, il s'agit d'un objet chargé de valeurs affectives qui expriment des sentiments plus que des connaissances. C'est par le symbole qu'on a accès à un ordre de la réalité différent : l'ordre de l'intégration politique. Le symbole ne sert pas à penser. Il donne à penser ou, mieux encore, il donne à être. Dans ce cas, l'être de l'existence politique.

Mais il existe aussi dans la royauté un autre facteur d'intégration personnelle : le fait que le roi, en tant que personne physique, est l'objet de loyauté, non pas comme c'est le cas du dirigeant charismatique, dans

14. *Verfassung und Verfassungsrecht*, Munich-Leipzig, 1928.

15. Voir les différentes monographies de la collection *Corona Regni. Studien über die Krone als Symbol des Staaten im späteren Mittelalter*, Weimar, 1961. Pour une vision d'ensemble, Garcia Pelayo, *Del Mito y de la Razón en el pensamiento político*, Madrid, 1968, p. 13-64. L'allusion, simplement métaphorique, à Kantorowicz se réfère à son étude, déjà classique, *The King's Two Bodies*, Princeton, 1957.

le sens que Weber donne à ce terme, car « quand on acclame le souverain, on n'honore pas une personne déterminée », mais il s'agit plutôt de l'action d'« autoconscience » d'un peuple politiquement uni¹⁶. Le sens donc du chef d'État monarchique est fondé sur la représentation et l'incarnation de l'unité politique du peuple, comme c'est le cas pour les couleurs ou les hymnes nationaux.

12 L'utilité de la Couronne et celle de son titulaire, pour accéder à un ordre de la réalité différent, c'est-à-dire à l'intégration politique, ont été très clairement expliquées par l'Anglais Bagehot¹⁷, lorsqu'il fait remarquer que la royauté fait appel à des sentiments diffus, alors que la république en appelle à la raison, d'où la grande force de la monarchie et la faiblesse de la république, aussi longtemps que le cœur l'emportera sur l'entendement. Nous savons aujourd'hui, mieux que les libéraux victoriens, que la condition historique et vitale de la raison humaine donne nécessairement la primauté au cœur.

Il est évident que tout cela ne dépend pas tellement des qualités personnelles du roi et de son *leadership* social, malgré son indubitable importance, mais plus de sa position institutionnelle. Pourtant, l'attitude du Prince, et même de celle de sa dynastie, par rapport aux valeurs en jeu, peut entraîner des conséquences au moment de vouloir promouvoir l'intégration politique. C'est ainsi que les Habsbourg disparurent du Rhin et du Danube à cause de leur opposition aux revendications nationales, sauf pour certains secteurs de l'impérialisme magyar, alors que la maison de Savoie, en adoptant le drapeau de l'unité et de la liberté, joua le premier rôle dans le nationalisme italien. Nous pouvons en dire autant des monarchies balkaniques les plus importantes, au moment de leur indépendance, face à la Turquie.

L'expérience post-coloniale est une autre question¹⁸. La république a remplacé la monarchie partout, quand celle-ci semblait incompatible avec les aspirations nationalistes, à cause de son archaïsme politico-social (en Birmanie et dans certains pays du Proche et du Moyen-Orient arabe, et au Rwanda, en Haute-Volta, au Malawi, au Burundi), ou bien à cause de son opposition à l'unité nationale (en Inde et en Ouganda), ou encore à cause de sa collaboration avec les autorités colo-

16. Smend, *op. cit.*, I^a, 5.

17. *The English Constitution* (1867), chap. II.

18. Voir mon livre, *Nacionalismo y Constitucionalismo. El derecho constitucional de los nuevos Estados*, Madrid, 1971, p. 328 s.

niales (en Tunisie). Mais il y a des cas où les monarchies traditionnelles ont été symbole d'identité (en Malaisie) ou même, dans d'autres pays comme le Maroc ou le Cambodge, une « croisade royale pour l'indépendance¹⁹ » menée par les rois légitimes qui leur a permis de renforcer leur condition de symbole de la nation avec les charismes propres aux libérateurs.

La question revêt aujourd'hui un intérêt spécial au vu de l'effervescence nationale et nationaliste de notre époque, quand les nations réaffirment leur identité avec plus de force que jamais, comme compensation indispensable à la globalisation de l'économie, des communications et de la politique.

Une situation semblable fait penser à l'utilité de notions et des institutions, telles que la Couronne, si l'on est à la recherche de formules permettant l'expression d'identités, non pas directement par le « sang et le sol » (*Blut und Boden*, d'après une formulation bien dramatique), mais avec la modération qu'entraîne toute réfraction symbolique. Cela permet aussi plus facilement une articulation réciproque, comme le prouvent toutes les doctrines des « unions d'États ». Si le fédéralisme relève d'une tradition républicaine, malgré les expériences très importantes de l'Allemagne impériale et du Commonwealth, la juxtaposition d'organisations étatiques a été un phénomène assez fréquent en monarchie²⁰.

13

En effet, toute l'expérience comparée révèle que la monarchie peut, d'une part, exprimer, avec une plus grande vigueur que d'autres formes d'État, l'identité des nations respectives et l'articulation, sous des formes politiques complexes, d'une pluralité de ces identités. C'est la fonction des titres historiques de la Couronne²¹ et de l'utilisation par les monarques des différentes langues de ses sujets. Cela aurait pu être l'évolution normale et pacifique de la monarchie autrichienne, et ce sera, j'espère, l'option future de la monarchie espagnole.

Le premier point est tout particulièrement important à une époque où la globalisation exige le renoncement à certains facteurs matériels d'intégration nationale, jusqu'ici chargés d'affection et de valeur sym-

19. Voir la brochure du ministère cambodgien d'Éducation nationale, *La Monarchie cambodgienne et la Croisade royale pour l'indépendance*, AKP, 1962.

20. Kunz, *Die Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1929 ; toujours l'exposé le plus complet.

21. Article 56.2 Constitution espagnole. Comme exemples d'antan (Tezner, « Der österreichische Kaisertitel, seine Geschichte und seine politische Bedeutung », *Zeitschrift für private und öffentliche Recht*, XXV, 1898, p. 351-428) et d'aujourd'hui (Cmnd. 5460, p. 101-102 sur Cornwell), tous deux au sein des États. Les relations interétatiques au sein du Commonwealth et la position de la Couronne relèvent d'une autre question.

bolique, tels que la monnaie ou l'armée nationale. Cette force d'identification de la monarchie ouvrira la porte à une plus grande intégration inter-étatique, car leur capacité d'intégration symbolique permettra d'éluder d'autres facteurs matériels d'intégration propres à l'organisation classique de l'État.

Le deuxième point sera utile à l'heure de résoudre d'importants conflits inter-ethniques et de frontières, puisque la Couronne commune permet de sauvegarder les identités respectives, tout en ayant une seule forme politique. La monarchie signifie donc historiquement non seulement une forme d'État, mais aussi une globalité territoriale, formée par la réunion de plusieurs parties, dont la représentation suprême est attribuée à une seule institution.

14 LA MONARCHIE COMME ÉLÉMENT PROTECTEUR DE LA DÉMOCRATIE

La démocratie est, en plus, un ordre par la concurrence de droits et de libertés et, à la limite, d'intérêts opposés. C'est cela le pluralisme, dont la dimension politique, si elle veut être authentique, doit correspondre à un véritable pluralisme économique et social. Or, la pluralité et l'opposition des intérêts supposent conflit. Si le marché peut atteindre un haut degré d'harmonie, n'oublions pas que sa raison d'exister n'est pas la coopération, mais la concurrence, d'ailleurs rarement parfaite, dans le domaine économique, social, culturel et politique, avec tout ce que cela suppose comme positions privilégiées et subordonnées entre les parties en conflit.

Quelle est et quelle peut être la position de la monarchie devant cette situation ?

Pour certains, la Couronne, après être devenue un simple élément décoratif du système politique, est placée par définition en dehors du conflit, et c'est là qu'elle trouve sa force et sa vertu. Les clivages d'intérêts et les tensions correspondantes ne la polluent ni ne l'affectent en ce qui concerne leur énoncé et leur solution. Telle est la thèse de Bagehot²² sur la monarchie victorienne, confirmée par beaucoup de ses partisans.

Pour d'autres, l'enracinement social de la Couronne fait de celle-ci,

22. *Op. cit.* Voir l'introduction de R.H.S. Crossman à l'édition de Cornell University Press, New York, 1981, p. 16 s.

qu'on le veuille ou non, une partie essentielle du conflit social, rempart et soutien des positions les plus conservatrices et privilégiées. C'est là le grief majeur fait par Harold Laski²³ à la Couronne britannique, et nombreux sont ceux qui abondent dans ce sens.

Enfin, l'interprétation de la monarchie sociale comme institution compensatrice et arbitrale s'est développée à partir de Lorenz von Stein²⁴. En effet, d'après cet éminent auteur, dont la thèse n'est pas étrangère à ses propres expériences vécues, la Couronne et son titulaire se trouvent au-dessus du conflit des classes sociales, non seulement par leur suprématie institutionnelle, mais par leur origine héréditaire et leurs intérêts personnels et familiaux bien compris. Donc le roi et sa dynastie n'entrent pas en alliance ou en compétition avec les autres intérêts en conflit, d'où la possibilité de les arbitrer et même de renforcer la position des plus faibles par rapport aux plus forts. Le Prince mieux que personne, dans la pratique, réalise l'idéal de l'État en dehors des conflits sociaux, tout comme la liberté doit l'être par rapport au besoin.

15

A mon avis, la monarchie, plutôt qu'un arbitre actif lors des conflits sociaux, peut et doit être un élément protecteur de l'ordre fondé sur la concurrence inhérent à la démocratie. D'un côté, le monarque doit modérer et même arbitrer les forces politiques et sociales en concurrence. Les fonctions constitutionnelles qu'on accorde ou qu'on reconnaît tacitement au Prince y concourent : avertir, encourager, d'après Bagehot, intervenir comme médiateur et même arbitrer, d'après la doctrine constitutionnelle plus récente, la *cura* institutionnelle soulignée par la doctrine italienne²⁵. Quand, dans les plus récentes constitutions, le roi se voit confier le rôle de veiller au bon fonctionnement des pouvoirs publics, il s'agit du jeu régulier des mécanismes constitutionnels, mais aussi de la conduite correcte des forces politiques et sociales qui interviennent. Pour que tout cela soit possible, les compétences du roi sont même plus importantes que la

23. *Parliamentary Government in Great Britain : A Commentary*, Londres, 1938.

24. Von Stein, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Kiel, 1850, t. III, p. 1-41 et 89-103 (éd. préparée par G. Salomon, Munich, 1921). Ce texte, partiellement traduit par le socialiste Tierno Galvan et commenté par le libéral Diez del Corral (Madrid, 1956), a donné des arguments aux partisans de la restauration monarchique en Espagne.

25. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge, 1959, p. 382 s et 394 s., pour les Anglo-Saxons et Molitor, *La Fonction royale en Belgique*, Bruxelles, 1979. En général, pour le continent, voir Fussilier, *Les Monarchies parlementaires*, Paris, 1960.

prééminence institutionnelle de la Couronne. Le trône ne doit pas être un « fauteuil vide » pour que le roi remplisse ces fonctions, bien que l'exercice de celles-ci doit être caractérisé par la discrétion. Plus encore, la réduction des fonctions royales au purement cérémoniel est le commencement de l'extinction de la monarchie.

Par ailleurs, la fonction d'élément protecteur est encore plus profonde quand la monarchie constitue la garantie tacite de certaines valeurs qui rendent possible la concurrence démocratique.

16 Cette concurrence sera possible tant que l'intégration de base existe, et c'est à la Couronne d'exprimer et de rendre actuelle cette intégration. Par le simple fait qu'il est le roi de tous, il exprime que le conflit, s'il touche tout le monde, n'empêche aucunement que tous continuent à se sentir membres d'un seul corps politique. Il est clair que, sans cette réalité de base, le conflit se radicalise et la concurrence pacifique est dans l'impasse. Le roi des Belges est roi des Flamands et des Wallons et, comme on l'a constaté récemment, c'est là le facteur le plus important de ce que le roi a appelé la « citoyenneté fédérale ». Le système tombe en faillite dès que le roi n'est plus roi que d'une partie de la population, comme cela est arrivé en Yougoslavie à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

D'ailleurs, les valeurs et les intérêts en conflit peuvent être menacés par la concurrence et, par réaction défensive, la menacer elle-même. La monarchie peut assumer la situation en garantissant la pérennité de ces valeurs et en exorcisant le potentiel aigu de cette menace.

Voilà l'aspect positif de l'enracinement conservateur, que Laski a dénoncé en toute institution monarchique. En effet, von Stein faisait remarquer que la classe sociale privilégiée omet de contester le pouvoir suprême de la Couronne, de son titulaire et de la dynastie, comprenant que le pouvoir suprême de l'État et sa propre situation de domination de la société sont fondés sur le même principe, c'est-à-dire l'inviolabilité des droits acquis. Cette classe sociale privilégiée verra donc l'existence de l'institution monarchique comme la meilleure garantie de sa situation.

Cette réalité historique n'est pas constante ; il suffit de penser au républicanisme des oligarques brésiliens, propriétaires d'esclaves, qui fut à l'origine de la chute de l'Empire après l'abolition de l'esclavage. Et pourtant, même à cette occasion, la monarchie prouve, face à un pouvoir moins conservateur, la capacité de compensation préconisée par von Stein. La preuve est dans la comparaison entre les mesures de réformes, même timides, adoptées au Mexique par l'éphémère

Maximilien I^{er} et la politique ultra-conservatrice du « porfiriato » (présidence du général Porfirio Diaz)²⁶.

Ce rôle compensateur de la monarchie peut devenir encore plus important dans le domaine politique, comme l'exemple espagnol récent le prouve avec le succès le plus éclatant.

En effet, en Espagne, les souvenirs de la Première Restauration (1876-1931) et l'héritage franquiste avaient donné à la monarchie, rétablie en 1975, une coloration droitière et même réactionnaire, malgré les espérances des démocrates espagnols les plus lucides. C'était le grand défaut qui rendait sa consolidation difficile, voire impossible. Mais le bon côté de cet état de fait était les connotations conférant à la monarchie une autorité spéciale auprès des plus fervents fidèles conservateurs de ces valeurs²⁷. Cela permit justement au roi d'Espagne de vaincre les résistances des opposants aux réformes, en leur garantissant que ces réformes ne mettaient pas en jeu l'essence des valeurs que la monarchie incarne mieux que toute autre institution. « Catholique comme mes ancêtres et bon libéral comme homme de mon époque », avait dit le roi Alphonse XII au moment de faire la synthèse de tradition et modernisme à la Première Restauration. Un siècle plus tard, le Roi Catholique était la garantie que la laïcisation n'empêchait pas des rapports amicaux entre l'Église et l'État ; le roi soldat pouvait garantir également, mieux que quiconque, la discipline militaire auprès du pouvoir civil : l'héritier de trois dynasties unificatrices était le fédérateur des différentes nations, devenues autonomes au sein de l'Espagne.

17

Et tout cela parce que personne ne pouvait présenter la Couronne comme une institution de désintégration ou antimilitariste ou antireligieuse, alors que ces défauts pouvaient être imputés aux deux expériences républicaines (1873, 1931-1936). Par conséquent, c'est parce que la monarchie et le roi, malgré des résistances et des ambivalences,

26. A côté des intuitions, comme c'est le cas de Lord Acton (« The rise and fall of the Mexican Empire », 1868, inclut dans *Historical Essays and Studies*, Londres, 1907), il y a des témoignages qui donnent à penser, voir Arragoiz, *Apuntes para la Historia del segundo Imperio Mexicano*, Madrid, 1870. La meilleure recherche jusqu'à présent est de Corti, *Maximilian und Charlotte von Mexiko*, 2 vol., Vienne-Zurich-Leipzig, 1924. Sur le cas brésilien, voir Williams, *Don Pedro The Magnanimous, Second Emperor of Brazil*, Chapman Hill, N.C., 1937. (Je remercie mon savant ami, le professeur Hernández Sánchez-Barba, pour cette dernière information.)

27. Voir Aranguren, *La cruz de la Monarquía española actual*, Madrid, 1974. La monarchie comme horizon du réformisme démocratique a été analysée en Espagne par Jiménez de Parga (*Las Monarquías europeas en el horizonte español*, Madrid, 1966) et Ollero (*Dinámica social, desarrollo económico y forma Política*, Madrid, 1966).

avaient de l'autorité auprès des secteurs les plus immobilistes et inspiraient moins de méfiance que la république, que la monarchie espagnole a été un facteur de démocratisation du pays. Ainsi donc, la monarchie fonctionne en Espagne comme facteur protecteur de la concurrence, car elle se présente comme le meilleur atout d'intégration.

LE RECOURS AU PEUPLE

18 La capacité d'intégration du roi, a dit Smend en parlant de la monarchie comme facteur d'intégration, peut consister non seulement en l'incarnation institutionnelle des valeurs politiques traditionnelles, mais aussi en la création et le développement de nouvelles valeurs. C'est le cas quand le Prince agit en tant qu'agent de démocratisation d'une forme politique autoritaire, à la tête de laquelle il se trouve pour une raison ou pour une autre, et qu'il transforme en démocratie. En effet, on peut citer seulement deux cas, très exceptionnels, d'États autoritaires fondés par une monarchie traditionnelle : la dictature royale en Yougoslavie dans les années trente et l'expérience du Népal depuis 1962. En revanche, il y a plusieurs cas d'États autoritaires théoriquement compatibles avec la monarchie traditionnelle (l'Italie et la Roumanie sous le fascisme, la succession du franquisme en Espagne) ou très proches de la monarchie traditionnelle (la Hongrie de Horty et le Portugal de Salazar).

L'État autoritaire est une forme politique encore mal étudiée, dont les origines remontent à la Constitution française de 1799. Il ne s'agit pas ici d'analyser cette forme d'État, mais de faire remarquer qu'il tend toujours, de l'origine à aujourd'hui, à remplacer le « césarisme » initial par le pouvoir d'une oligarchie composée de ce que Jouvenel appelle des « gérontes », vieille garde du régime, et « estatocrates », dont le pouvoir vient tout simplement des charges qu'ils ont dans l'appareil de l'État.

Les Sénats et Conseils sont les moyens privilégiés d'expression car, même en respectant formellement un pouvoir monocratique, ils essaient de le vider de son contenu, en passant de la collégialité aulique, tout simplement consultative, à celle de décision (Weber). C'est pourquoi, à la fin de la phase fondatrice de l'État autoritaire, naît une tension entre le détenteur du pouvoir monocratique et les oligarques nés sous son ombre. Ces oligarques, soumis au pouvoir tant que celui-ci a été la source et le maintien de leurs privilèges, prétendent consolider leurs positions en devenant maîtres de la situation après en avoir été les bénéficiaires.

Et c'est pour cela que les oligarques sont hostiles à un titulaire du pouvoir monocratique qui leur soit étranger, quelle qu'en soit la raison. Et rien n'est plus étranger à une oligarchie nouvelle qu'un Prince qui doit sa situation à d'autres sources de légitimité, par exemple dynastique, d'où la résistance des autoritarismes modernes, même les plus conservateurs, envers la monarchie. Cela s'est clairement avéré dans le refus de Salazar au Portugal et de Horthy en Hongrie, s'opposant aux tentatives de restauration monarchique, même en dépit du fondement doctrinal du régime et des dirigeants eux-mêmes.

D'autres exemples encore de cette incompatibilité sont la tension permanente au sein de la dyarchie italienne entre le Duce fasciste et la Couronne et les ambivalences du franquisme en Espagne, face à la monarchie instituée dans ses propres « Lois fondamentales du royaume ». On explique aisément ces réticences, si l'on regarde les coups d'État royaux contre Antonescu en Roumanie par le roi Michel I^{er} et contre Mussolini en Italie par Victor-Emmanuel III, sans oublier le sort subi en Espagne par les institutions franquistes sous l'actuel règne de Juan Carlos.

19

En effet, dans un État autoritaire moderne, il n'y a pas d'autre légitimité que le charisme du fondateur ; cette légitimité est par définition irremplaçable et intransmissible aux institutions créées par lui, donc ces institutions n'auront comme légitimité que leur simple et vide légalité. Ce manque de légitimité touche aussi la position du Prince, placé à la tête de l'État, soit avec la complaisance du Caudillo autoritaire, soit comme le successeur de ce dernier. C'est le cas espagnol (1975-1977) qui éclaire le mieux ce propos.

Or, le roi, qui se trouve à la tête de l'État autoritaire dans cette situation de légitimité précaire, mais strictement légale, est appelé à chercher pour lui-même, pour l'institution qu'il incarne et pour la dynastie dont il prétend garantir le futur, de nouvelles sources de légitimité. Le charisme ne s'hérîte pas, il s'acquiert. La légitimité traditionnelle est de nos jours bien fragile, l'État autoritaire l'a érodée. Le roi a donc besoin de se mettre à la tête d'un processus de démocratisation qui d'un côté rende de nouveau légitimes les institutions, et parmi celles-ci la Couronne, et qui lui permette par ailleurs d'accéder au charisme propre aux fondateurs.

Si le roi n'a pas la légitimité à l'origine, il pourra ainsi acquérir tout de même un charisme pour lui, un fondement démocratique pour la Couronne et une tradition rénovée pour sa dynastie. Il s'agit d'appliquer, tout simplement, dans une société et à une époque où la démo-

cratie est la seule source acceptée de légitimité, ce que Machiavel préconisait pour le *Principe Nuovo* (*Il Principe*, cap. XXVI)²⁸.

Pour y parvenir, le roi utilisera ses propres pouvoirs, tels que le système autoritaire les lui attribue. Ce fut le cas en Italie, au moment de se débarrasser de Mussolini, quand on invoqua la littéralité du statut Albertino de 1848, épuré de l'interprétation parlementaire par l'autoritarisme fasciste. L'exemple espagnol est tout à fait exemplaire : le roi, organe de la souveraineté de l'État, d'après les « Lois fondamentales » du franquisme, utilisa et invoqua expressément le Principe monarchique²⁹ pour pouvoir nommer un gouvernement, responsable exclusivement devant lui, pour impulser ainsi une politique de réformes démocratiques, en invoquant sa capacité de recours direct au peuple par référendum et vaincre ainsi les résistances de ceux qui s'opposaient aux réformes, retranchés derrière la polysinodie propre au système autoritaire (Conseil du Royaume, Conseil national, Cortes). Le Principe monarchique a permis ainsi en Espagne le passage vers la démocratie couronnée.

Quelque chose de semblable est arrivé au Cambodge, mais dans une situation différente : le titulaire de la légitimité traditionnelle, très forte dans ce pays, choisit pourtant en 1960 « un bain de légitimité démocratique », grâce à l'appel au peuple par-dessus les institutions de 1947, dont la facture occidentale – le modèle français de 1946 –, assez éloignée des conditions locales, entraînait le manque de représentativité³⁰. La restauration monarchique de 1993 a été possible grâce à cette relégitimation démocratique et à la permanente « Croisade royale pour l'indépendance » du roi Norodom Sihanouk.

Dans tous les cas, le processus est le même : d'après le prototype du « roi patriote » formulé par Bolingbroke, le Prince brise la résistance des privilégiés en faisant alliance avec le peuple, auquel il ouvre le système de participation démocratique, tout en acquérant de nouvelles légitimités pour lui-même et sa dynastie. Dans tous les cas ci-dessus décrits,

28. Voir mon article « El Rey Legítimo », *Sistema*, 6, 1974, p. 119 s, où j'énonçais la nécessaire attitude démocratisante du futur roi d'Espagne.

29. Voir mon livre *El Principio Monárquico. Un estudio sobre la soberanía del Rey según las Leyes Fundamentales*, Madrid, 1972 ; une étude qui a donné les instruments juridiques pour la transition démocratique après la mort du général Franco (cf. Palacio Attard, *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*, Madrid, 1988, p. 27 s).

30. Cf. Gour, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, Paris, 1965, p. 137 s.

l'importance du Prince en tant qu'individu, sa formation politique et son attitude psychologique sont évidentes. Si la figure du roi est une personnalité créatrice, dit Smend, sa fonction d'intégration sera créative, en plus d'être stimulante. Et pourtant, c'est la logique institutionnelle, plutôt que le caractère individuel, qui de nos jours fait de la monarchie, de son titulaire, un allié et même un acteur de la démocratisation, dans son propre intérêt personnel, familial et institutionnel. Une fois de plus se confirme la vieille formule selon laquelle « la monarchie est le système qui identifie les intérêts d'une famille avec ceux de l'État ».

Tout ce que nous venons de dire sur la capacité d'intégration, de tutelle et de démocratisation de la Couronne à notre époque sous-entend son indépendance par rapport aux partis politiques et aux forces sociales. Pour intégrer la communauté nationale, pour donner une tutelle à la concurrence des forces politiques et sociales et pour démocratiser l'État, le roi ne peut être le chef d'une faction, même si elle est majoritaire ; il doit au contraire représenter une globalité, la totalité qui excède l'addition même de tous et représente la *transcendance* de l'ordre politique, au-delà de la division sociale. Voilà la grandeur de la monarchie et, à la fois, sa plus grande faiblesse à une époque prônée à l'immanence.

21

R É S U M É

La monarchie constitutionnelle peut servir à l'établissement et au fonctionnement de la démocratie par trois voies différentes : comme facteur d'intégration du corps politique, base indispensable de la démocratie ; comme facteur de régulation des pouvoirs publics, ainsi que d'arbitrage et de compensation entre les différentes forces sociales ; et, enfin, parce que la monarchie a parfois tout intérêt, pour asseoir sa légitimité, à s'allier avec le peuple et à s'ouvrir à la démocratie.

LES MONARCHIES : INVENTAIRE DES TYPES

23

DANS SA CONCEPTION OCCIDENTALE, toute monarchie est par nature « constitutionnelle » en ce sens qu'elle obéit, selon l'expression de Montesquieu, à des lois fixes et établies. L'histoire des monarchies européennes est tout empreinte de cette note de régulation qui éloigne la monarchie des multiples formes de despotisme et de tyrannie. Ainsi, dans les limites de cette conception, la monarchie, au sens strict, est un système dans lequel l'autorité politique réside pleinement ou en partie, mais par représentation, dans une personne physique en vertu d'un droit propre de celle-ci, sans pour autant que le principe même de l'autorité ait un fondement qui tienne à la personne.

Les critères essentiels permettant d'établir une esquisse de typologie au départ de cette définition sont d'abord d'ordre statutaire (c'est la question essentielle de la dévolution) et ensuite relatifs aux dimensions constitutionnelles de la fonction d'autorité confiée au monarque.

TYPES DE DÉVOLUTION

Cet essai de classification pose d'abord une question de terminologie. Dans son sens commun, « monarchie » est aujourd'hui synonyme de « royauté ». Mais cette assimilation est contredite par la politologie classique, qui distinguait la monarchie-royauté de la république royale (la Pologne et le Saint-Empire tardifs), et par la science politique moderne, qui tend à confondre monarchie et personnalisation du pouvoir (le Premier ministre britannique « monarque élu », la « monarchie républicaine » de la V^e République, la « présidence impériale » aux États-Unis).

A travers cette synthèse, nous nous en tiendrons au sens commun, non sans noter qu'il comporte une réduction supplémentaire s'agissant du caractère éventuellement électif de la monarchie.

Hérédité et élection dynastiques

Aujourd'hui, en effet, l'hérédité apparaît comme l'élément distinctif des États qui ont retenu la forme monarchique. En Europe, en particulier, où n'a subsisté aucun régime monarchique au sens pur du terme après 1918, on appelle « monarchie parlementaire » un État doté d'un régime parlementaire dans lequel la succession du chef de l'État est héréditaire. L'hérédité continue d'être ainsi perçue comme l'attribut essentiel d'un État dans lequel règne une dynastie.

24 Cependant, la notion de dynastie n'est pas par elle-même exclusive de tout caractère électif, pourvu que celui-ci, au rebours des procédures électives modernes, reste déterminé par des éléments anciens qui sont au cœur même du principe dynastique, en particulier celui de race régnante.

D'un point de vue sémantique, c'est sans doute le terme « héréditaire » lui-même qui induit à certaines confusions ou, au moins, simplifications, de telle sorte que la distinction entre monarchies héréditaire et élective revêt un caractère plutôt sommaire.

La monarchie *élective* est celle dans laquelle le collège électoral qui est en droit de désigner le souverain n'intervient que comme un organe de création et non comme une instance de légitimité qui fonderait le pouvoir de celui qu'il élit. Les exemples les plus couramment cités sont ceux du Saint-Empire – mais sa constitution tendait vers la forme ancienne de la République royale – et, plus justement, la papauté qui, dans son ordre, est une vraie monarchie.

La monarchie dite *héréditaire* recouvre en fait deux types distincts : la monarchie héréditaire au sens strict et la monarchie statutaire. La première est celle dans laquelle le souverain passe, en droit, pour être l'héritier ou l'ayant droit de son prédécesseur. De façon plus restreinte encore, elle pouvait impliquer un statut échappant pour l'essentiel au droit public proprement dit et, en particulier, une dévolution obéissant à des règles qui sont, au moins originellement, de droit privé. Ce sont, dans les États allemands, les pactes de famille (*Erbbrüderschaft*, *Erverrein*, etc.) dont on trouve des traces en droit positif dans la Constitution du grand-duché de Luxembourg : « La Couronne du grand-duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783 [...] » (art. 3) ; « Si à la mort du grand-duc, son

successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille » (art. 6)¹.

Ainsi la variante proprement héréditaire au sein des monarchies ne s'applique pas seulement aux principautés ou seigneuries patrimoniales en forme monarchique (par exemple, le Liechtenstein avant la Constitution de 1921) mais aussi à toutes les monarchies ayant conservé la note de patrimonialité : tel était le cas, à des degrés certes divers, de tous les États allemands avant 1918. Il est incontestable que cette note tendait alors à s'estomper. Très vivace encore au lendemain du traité de Vienne, elle reste à la base de la théorie de l'État chez certains juristes même après 1848 (Seydel, Gerber)², mais est supplantée dans la doctrine à la fin du siècle (Laband, Jellinek). Au début de ce siècle, il en subsistait des manifestations en droit positif, notamment dans la solution donnée par les magistrats du tribunal d'Empire, agissant en qualité d'arbitres, à la question de la succession de la principauté de Lippe³.

25

L'évolution, tardive en Allemagne mais entamée dès longtemps dans les plus grands États, montre que les monarchies héréditaires tendent naturellement à devenir *statutaires*. Les lois de dévolution de la Couronne et celles qui en dérivent relèvent alors d'un statut de droit public auquel il ne peut être dérogé ni par le monarque ni par la maison régnante (par la voie d'un pacte de famille). Les modèles en sont les monarchies française et anglaise achevées ; elles commencent d'être reconnues pleinement pour telles au XV^e siècle, bien que pour la seconde à un degré moindre. Dans les deux pays, c'est une crise dynastique (insanité de Charles VI et traité de Troyes ; guerre des Deux-Roses, précédée par la déposition de Richard II, marquant en droit une rupture) qui conduit à la formulation théorique de la royauté comme statutaire. Ce

1. En application du pacte de succession de 1783, la branche dite walramienne de Nassau, régnante dans le duché du même nom jusqu'à son annexion par la Prusse en 1866, succéda dans le grand-duché de Luxembourg à la branche d'Orange Nassau, régnante aux Pays-Bas, au moment de l'extinction de sa ligne masculine (1890). Mais la première branche devait connaître à son tour le même sort en 1912. La succession luxembourgeoise fut réglée par le pacte de famille du 16 avril 1907 prévoyant l'accession de la ligne féminine et une loi est ensuite venue conférer à ce statut la nature d'un acte de droit public (loi du 10 juillet 1907). Ces textes sont demeurés en vigueur après que le Luxembourg eut cessé d'être une monarchie au sens pur (autolimitée) pour devenir une monarchie parlementaire contemporaine, avec les révisions constitutionnelles de 1868 et 1919 (*infra*).

2. Pour Gerber, l'héritier d'une succession dynastique est détenteur d'un droit patrimonial (privé) qui prend la nature d'un droit public si et quand la succession intervient effectivement à son bénéfice.

3. Voir G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, trad. fr., Paris, 1913, II^e partie, p. 411.

modèle tend lui-même à se confondre à la monarchie *successive*, qui est la forme la plus parfaite de la monarchie, dans laquelle le souverain n'est plus l'héritier ou l'ayant droit de son prédécesseur⁴. Ce principe est illustré par les adages « Le roi ne meurt pas en France » et « *King is a name of continuance* ». En Angleterre, il est exprimé, à la mort du roi, par le terme « *demise of the Crown* » et justifié en doctrine par le recours au concept de *sole corporation*. En France, sa conclusion théorique la plus rigoureuse débouche sur la loi fondamentale d'indisponibilité de la Couronne. L'ancienne France a réalisé ainsi le plus complètement la figure de la monarchie, mais non sans résistance. Le moment crucial est celui de la succession de Henri III, alors que le successeur statutaire, Henri de Navarre, se trouvait, à l'égard de son prédécesseur agnatique, à un degré d'éloignement excluant la parenté au sens du droit civil et canonique. Dans le contexte troublé des guerres de Religion, la règle faillit être mise en question lorsque les États généraux envisagèrent de transmettre la succession à la descendance en ligne féminine de Henri II.

Au cours de la première période de la royauté capétienne, alors que la monarchie était effectivement élective, le caractère successif avait été préparé par l'étape transitoire de la monarchie *suggestive*, monarchie élective dans laquelle la désignation du souverain intervient formellement du vivant de son prédécesseur et de l'initiative propre de ce dernier. Il en allait de même du royaume d'Angleterre sous les Plantagenêts.

Altérations et interférences

Cependant, en Angleterre, le caractère authentiquement successif de la monarchie a été altéré par les constantes interventions du Parlement, depuis au moins la déposition d'Édouard II (1329) avant celle, déjà évoquée, de Richard II (1399). L'alliance avec le Parlement fut, pendant la guerre des Deux-Roses, utilisée par les Lancastre et constitua le principal ressort de leur puissance. Les York, au contraire, étaient, par un paradoxe qui n'est qu'apparent, moins parlementaristes mais aussi moins autoritaires. C'est par le Parlement que se fit reconnaître le premier

4. La meilleure définition est celle qui fut donnée par L'Hommeau : « Les rois de France ne sont héritiers de la Couronne, et la succession du royaume de France n'est pas héréditaire ni paternelle, mais légale et statutaire, de sorte que les rois de France sont simplement successeurs à la Couronne par vertu de la loi et coutume générale de France » (*Maximes générales du droit françois*, Rouen, 1612, maxime VI, citée par E. Chénon, *Histoire du droit français public et privé*, 1929, II.1, p. 338).

Tudor, vainqueur de la guerre des Deux-Roses. Cette dynastie, qui, au demeurant, prétendait tenir ses droits propres des Lancastre, appuya ses penchants autoritaires sur le Parlement, avec d'autant plus d'efficacité qu'ils en étaient devenus moins dépendants du point de vue financier. Dans ces conditions, Henri VIII obtint le droit de choisir qui serait appelé à la succession à défaut de postérité de son fils Édouard VI. Par la suite, sa fille Élisabeth dérogea à l'ordre ainsi institué en désignant Jacques VI d'Écosse pour son successeur, au détriment des droits que conférait le statut d'Henri VIII à la branche de Seymour, issue de la sœur cadette de ce dernier. Lors de la Restauration cependant, le Parlement accepta de reconnaître le droit propre de Charles II (déclaration de Bréda, 1660). Enfin, l'événement décisif est celui de la Révolution de 1688. Jean-François Noël en décrit très précisément la séquence : « En 1688, le pendule s'inversa, non sans chercher à concilier l'inconciliable à travers la curieuse "double royauté" de Marie II et de Guillaume III. "Considérant, déclara le *Bill of Rights*, que l'*abdication* du ci-devant Jacques II [a] rendu le trône vacant [...] les Lords spirituels et temporels et les Communes assemblées à Westminster *arrêtent* que Guillaume et Marie [...] sont et restent déclarés roi et reine d'Angleterre." Rarement a-t-on vu l'alliance de la fiction juridique et de l'opportunité politique défier plus audacieusement la réalité des faits et la logique du droit. La formule ne comprenait pas moins de deux contre-vérités, plus une contradiction dans les termes. Tout d'abord Jacques II n'a notoirement jamais abdicqué (l'on posa seulement en théorème que son comportement impliquait une "abdication") ; et à supposer même qu'il eût abdicqué, le trône ne s'en trouvait pas vacant, puisque le Stuart avait un héritier direct en la personne du futur Jacques (III). Enfin la proclamation des nouveaux souverains, non sans rappeler la solution adoptée au temps d'Henri VII, revenait à "décréter un fait", à avancer comme "cause" d'une décision ce qui n'en était que le plus évident effet. C'était là le prix de l'impossible synthèse que l'on entendait opérer entre un droit héréditaire et une rupture révolutionnaire. En tout état de cause, si Marie pouvait à la rigueur se réclamer du premier, Guillaume ne tenait d'autre légitimité qu'élective⁵. »

Mais cette dernière notation mérite d'être nuancée car Guillaume III était petit-fils de Charles I^{er} comme sa femme, et la double légitimité dynastique et religieuse (irréprochablement protes-

5. « La succession monarchique dans l'Europe moderne », in *Les Monarchies* (dir. E. Le Roy Ladurie), Paris, PUF, 1986, p. 179.

tante) de leur éventuelle postérité eût été de nature à faire oublier rapidement le caractère révolutionnaire de l'avènement de 1688.

Oublier mais non effacer. A partir de là, en effet, le double travail de l'électif dans l'héréditaire et de l'héréditaire dans l'électif, observable dans toute l'Europe à l'exception des États allemands, va se trouver relié à l'évolution vers la monarchie « constitutionnelle » au sens commun et moderne du terme. Cette expression, en soi tautologique comme on l'a dit, a pris au XIX^e siècle, dans son usage courant, la signification de monarchie représentative, déterminée par un changement révolutionnaire des termes du débat sur la souveraineté. Ainsi, et alors même que la « glorieuse révolution » de 1688 pouvait à bon droit se prévaloir d'un retour à la tradition mixte de la monarchie anglaise contre les contaminations de l'absolutisme continental, elle n'emportait pas
28 moins une modification fondamentale en faisant du roi le premier magistrat de la Couronne en Parlement. Le roi règne désormais en vertu d'un titre parlementaire et se trouve soumis au droit sans détenir le pouvoir législatif propre et concurrent de celui qu'il exerce avec les chambres. Ce modèle de monarchie représentative connaîtra au moins un émule et de nombreux épigones, dont la plupart naissent ou du moins sont rendus possibles par un surinvestissement de l'électif dans l'héréditaire.

Comme modèle alternatif et contemporain du premier, il faut évidemment mentionner la Suède du XVIII^e siècle. A la mort de Charles XII (1718), qui marque la fin de l'absolutisme, les états attribuent la succession à sa sœur cadette Ulrique-Éléonore, qui accepte en échange de renoncer préjudiciellement à la souveraineté absolue, au détriment du fils de sa sœur aînée. C'est le début du *Frihetstiden*, première expérience durable de parlementarisme en Europe. Elle prend fin avec la « révolution royale » de Gustave III, plus tard assassiné, et dont le fils, Gustave IV, est rapidement déposé au profit de son oncle qui, sur l'initiative des états, adopte et choisit pour successeur Bernadotte (*infra*). Parvenu à ce point, le principe électif absorbe complètement le principe héréditaire, et même dynastique, puisque Bernadotte n'avait aucune parenté avec une maison régnante. Mais ce cas est demeuré unique. Dans tous les autres, qui se présentent plutôt comme des épigones du « modèle » anglais de 1688, le principe héréditaire est d'autant plus observé qu'il paraît atténuer la gravité de la violation portée à la règle statutaire de dévolution. Le cas est flagrant, en France, lors de la révolution de 1830, volontiers vécue et perçue par les libéraux comme re-présentation de la révolution anglaise. Mais le schéma se reproduit

également, hors contexte révolutionnaire, dans les États où la règle successorale est modifiée ou adaptée avec pour objet ou pour effet de favoriser le passage à la monarchie représentative. C'est le cas au Portugal, où le roi Pierre IV (Dom Pedro, empereur du Brésil) octroie la Constitution de 1826 afin d'affermir les droits de sa fille Marie, appelée à sa succession au détriment de son frère Dom Miguel, tout en essayant de persuader celui-ci d'épouser sa nièce⁶. Dom Miguel, réactionnaire et convaincu de ses droits propres, récusé le mariage, prend le pouvoir en 1828 et suspend la Constitution. Il est vaincu au terme d'une guerre civile marquée par les interventions étrangères, notamment celle ordonnée par le gouvernement de Louis-Philippe. Le cas de l'Espagne, à la même période, est très comparable. En 1830, Ferdinand VII révoque la pragmatique sanction de Philippe V, qui avait institué en Espagne la succession purement masculine, pour permettre l'accession de sa fille Isabelle, et écarte ainsi son frère Don Carlos. Quelle qu'ait pu être la validité de cette abrogation, d'abord rapportée puis ensuite confirmée en 1833, cette décision a déstabilisé durablement l'histoire constitutionnelle de l'Espagne. Dans un premier temps, elle devait cristalliser les positions, comme en France et au Portugal, entre traditionalistes partisans de la branche évincée et libéraux qui trouvaient leur intérêt à appuyer l'héritière de Ferdinand VII. Comme au Portugal aussi, l'une des solutions envisagées fut de faire épouser la reine par le fils aîné de Don Carlos. Et devant l'impossibilité de faire renoncer les princes carlistes au principe de leur droit propre, on choisit de la marier à un fils d'un autre frère de Ferdinand VII (affaire des « mariages espagnols »). Ce calcul dynastique, résultat d'un difficile compromis entre les intérêts de la France (Louis-Philippe appuyait clairement le parti d'Isabelle II, dont la sœur avait épousé l'un de ses fils) et de l'Angleterre (qui voulait éviter tout risque de réunion des deux couronnes), ne devait pas empêcher les guerres carlistes, ainsi que, durant une courte période, l'élection au trône d'Espagne d'un prince étranger, suivie de la proclamation d'une république fédérative (1873). Mais à terme, à l'extinction de la branche carliste (1936), il permit une réunification de nature à faciliter le rétablissement de la monarchie (*infra*).

Enfin, le caractère électif est plus évidemment marqué encore dans l'hypothèse dite de l'hétérocephalie : l'appel à un prince étranger qui

6. Épiclérie : la tentative s'autorisait du précédent du mariage de la fille de Joseph I^{er} avec son oncle, qui régna en roi-consort sous le nom de Pierre III, de 1777 à sa mort, en 1786.

accepte une constitution à l'élaboration de laquelle il n'a pas pris part. A la suite de la Belgique, la Grèce, la Roumanie, la Bulgarie élirent à la tête de leur nouvel État, et souvent non sans interférences des grandes puissances, des membres de dynasties régnant en Allemagne. L'Espagne elle-même, comme il vient d'être dit, ayant provisoirement écarté sa dynastie historique, choisit pour roi Amédée de Savoie en 1870. La Norvège, à la fin de son union avec la Suède, élit un prince de Danemark (1905). Après 1918, la Finlande et la Lituanie indépendantes ont encore envisagé de recourir à ce procédé d'élection royale⁷.

30 Le caractère le plus notable de ces élections est de rester d'ordre essentiellement dynastique. D'abord, parce qu'il ne s'agit pas de l'élection d'un prince à titre viager, mais d'une dynastie que ce prince est fondé à inaugurer. Mais ensuite et surtout, parce qu'il s'agit de l'élection d'un dynaste, d'un membre d'une maison régnante⁸. Cette conciliation des principes électif et héréditaire dans le principe dynastique s'autorisait d'une tradition continue dans les monarchies électives. Dans le Saint-Empire, en particulier, le principe électif s'était librement développé au sein du dispositif héréditaire originel. Mais le préalable sur lequel était gagée la *Kur* demeurait l'ascendance impériale (*Karoli progenies*). D'une manière comparable, c'est au sein des familles régnantes d'Europe (et principalement d'Allemagne) que seront choisis les princes appelés à régner dans les États nouveaux de l'ère des nationalités. C'était, en des temps déjà imprégnés par les idéaux égalitaires, et dans des systèmes étatiques largement laïcisés, la seule manière de les sacraliser et d'autoriser leurs fonctions d'arbitrage. Parallèlement, l'adhésion à une constitution élaborée sans leur participation, sans aucune note de concession ou d'octroi, garantissait le caractère représentatif des nouvelles monarchies ainsi instituées.

Enfin, le cas le plus original, et le plus récent, d'instauration monarchique dans le respect du principe dynastique est évidemment celui de l'Espagne. De 1975 à 1978, le roi Juan Carlos n'avait pas été dans la situation du roi élu en 1870, qui avait simplement accepté la

7. En juillet 1994, des parlementaires du Parti royaliste estonien ont préconisé l'élection du prince Édouard de Grande-Bretagne comme roi d'Estonie (voir R. Häusler, « Des König-ideale Verschmelzung von Mythos und Funktionalität », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3-95, p. 505).

8. La seule exception, qui concerne d'ailleurs une monarchie ancienne, se trouve, on l'a dit, dans le choix de Bernadotte comme successeur de Charles XIII, en 1810. Cependant, près d'un siècle plus tard, le mariage de Gustave V avec Victoria de Bade a permis de sceller la fusion entre la dynastie historique (postérité de Gustave IV) et celle de Bernadotte.

Constitution de 1869. Juan Carlos, au contraire, entrait pleinement dans le processus constituant, de concours avec des assemblées que la loi de réforme politique avait permis d'élire démocratiquement. Il était le roi d'Espagne parce qu'il avait été instauré comme successeur du général Franco. Le constituant se heurtait ici à une aporie : c'est qu'il prétendait instituer un monarque dont la réalité juridique était dans ce moment bien plus que factuelle car fondée en droit même sur un régime qu'il entendait pourtant répudier, tacitement. C'est pourquoi a été insérée ici cette mention dans la Constitution de 1978 : le roi qu'elle institue est qualifié par elle de « légitime héritier de la dynastie historique » (art. 57). Le recours à la notion de légitimité historique s'est imposé comme le plus petit commun dénominateur entre les libéraux, héritiers de la tradition constitutionnelle du XIX^e siècle, les républicains, qui ne pouvaient admettre totalement l'effacement de la II^e République, et les droits que le roi tenait de son instauration par le régime franquiste, ainsi que les héritiers de ce régime eux-mêmes. Ce recours intègre même les tenants de la tradition carliste, dans la mesure où la Constitution se garde de préjuger en vertu duquel d'entre les titres héréditaires, qu'il cumule en sa personne, le roi Juan Carlos se trouve le légitime héritier de la dynastie historique⁹.

31

TYPES DE RÉGIMES

Les dimensions constitutionnelles de la fonction monarchique, dans la mesure où le terme « monarchie » équivaut ici à celui de « royauté », sont des plus variables. Mais il faut constater d'emblée que le principe dynastique, qui fonde la notion même de royauté, n'implique pas que celle-ci s'identifie à l'exercice effectif du pouvoir. Les origines de la fonction royale sont d'ordres militaire, judiciaire et religieux. Là où le caractère sacré, éventuellement lié à une fondation mythique, a prévalu, la royauté a pu dès longtemps et durablement s'identifier à une fonction symbolique. Les premiers souverains-symboles en Europe ne sont pas les monarques contemporains mais les rois mérovingiens. L'exemple du Japon est plus frappant encore, puisqu'il concerne la plus ancienne dynastie du monde. « Le caractère propre du régime de Tennô, écrit un historien du droit, c'est l'attitude de laisser faire les autres sans faire lui-

9. Voir notre article « Monarchies, royautés et démocraties couronnées », *Le Débat*, 1993, p. 112-114.

même » (Ryosuka Ishii). Ainsi l'exercice concret de la fonction impériale n'est-il pas fondamentalement différent dans le cadre de la Constitution laïque et démocratique de 1946 de ce qu'il était sous le régime militaire d'avant-guerre ou même avant la « restauration » Meiji, quand la fonction, essentiellement religieuse, du Tennô reposait sur son origine divine.

Types anciens

32 Cependant, la tradition européenne, des Carolingiens jusqu'à la Première Guerre mondiale, a toujours été différente, impliquant, sauf force majeure (minorité, incapacité mentale), une participation effective du monarque à la fonction d'autorité. Sur le long terme, et jusqu'à la période révolutionnaire (précoce en Grande-Bretagne et en Suède), on peut distinguer deux types principaux : la monarchie pure et la monarchie mixte.

– La *monarchie pure* recouvre la monarchie absolue et la monarchie auto-limitée¹⁰. C'est un système moniste dans lequel l'autorité tout entière dans l'État réside dans la personne du roi (voir le préambule de la Charte française de 1814). Les deux catégories qu'il intègre – monarchie absolue et limitée – se distinguent par le mode d'exercice de l'autorité.

La monarchie absolue est celle dans laquelle le souverain tient son autorité de règles statutaires de dévolution s'imposant inviolablement à lui, pour l'essentiel coutumières (lois fondamentales), et exerce son pouvoir en conformité des normes qu'il a posées lui-même. Dans la monarchie absolue, le souverain en outre consent ou reconnaît des sujétions instrumentales ou procédurales d'exercice, qui regardent le processus externe d'élaboration des normes (exemple : l'enregistrement), ou interne à titre supplétif (les arrêts de règlement), ou seulement incident (les remontrances). Ces sujétions, le monarque peut en régler unilatéralement le détail mais pas au point de les rendre inopérantes. En tant que certaines supposent un titre d'habilitation en faveur de certaines autorités constituées par le monarque, ce titre peut être modifié ou suspendu (évocation) par un acte de prérogative mais non pas nié dans son principe : ainsi, du gouvernement « à grand conseil ». Ces sujétions, sans être précaires, ne sont donc pas substantielles.

10. Voir S. Rials, « Essai sur le concept de monarchie limitée », in *Révolution et contre-révolution au XIX^e siècle*, Duc-Albatros, 1987.

La monarchie limitée, ou plus précisément autolimitée, est également un système caractérisé par l'unité du pouvoir de l'État dans la personne du monarque mais qui a concédé des sujétions d'exercice de l'autorité à la fois substantielles et, en principe, perpétuelles.

Historiquement, la monarchie autolimitée est déduite de la monarchie absolue. Le passage de l'une à l'autre suppose souvent en fait un hiatus révolutionnaire (les « funestes écarts » évoqués par la Charte de 1814).

Dans cette variante, la charte de concession est formellement, et en droit, l'objet d'un pur octroi, autrement dit quels qu'aient été les compromis factuels (fût-ce très étendus) qui purent présider à son élaboration. Le modèle est celui de la Charte de 1814. La majorité des constitutions des monarchies germaniques du XIX^e siècle en dérivent (les premières, celles de l'Allemagne du Sud, en tout premier lieu de Bavière et de Bade de 1818, peuvent servir de référence), réserve faite de celles qui relèvent de l'hétérolimitation (*infra*). Figure encore dans cette catégorie la Charte consentie par Dom Pedro au Portugal en 1826. Le Statut albertin, en Sardaigne (étendu, depuis là, au royaume d'Italie), réalise un type paradoxal : pour être un acte unilatéral de concession royale, il n'en suppose pas moins l'établissement, par le texte constitutionnel, d'un système de monarchie représentative. Il en va sensiblement de même, en Espagne, pour l'*Estatuto Real* de 1834 (*infra*).

33

– La *monarchie mixte* est, au contraire, un système dualiste dans lequel l'exercice de l'autorité est partagé entre le monarque et des états ou classes investis d'une légitimité concurrente : elle revêt généralement un caractère contractuel, reformulé au début de chaque règne. Sur le plan de la doctrine, le système, déjà préconisé par les Anciens, et en particulier par Aristote, relève de l'imaginaire politique sur fond d'archétype : c'est la forme idéale de *regimen commixtum*, reposant sur des éléments mixtes à parts égales. L'introduction du concept en Occident remonte à la traduction latine de la *Politique* par Guillaume de Moerbeke dans le dernier tiers du XIII^e siècle : d'où le *De Regimine ad regem Cypri* (seulement attribué à saint Thomas d'Aquin)¹¹. Nombre d'auteurs, depuis Jean Bodin jusqu'à Tocqueville, ont ensuite dénié toute réelle validité au type et entendu démontrer que l'une des formes composées était en fait dominante sinon du premier moment, du moins à force de temps, ayant

11. *Ibid.*, p. 79.

fini par l'emporter sur les autres. En vérité, l'intérêt majeur du concept de monarchie mixte ne tient aucunement dans sa validité opérative, mais dans son caractère de mythe fondateur. Envisagé dans cette perspective, il a été d'une importance théorique décisive aux XVI^e et XVII^e siècles pour justifier rétrospectivement les prodromes du régime représentatif et s'articuler sur la royauté féodale.

34 Cependant, effectivement, la monarchie mixte tend naturellement à être transcendée ou bien dépassée : transcendée par la fusion des organes concurrents originaires ou dépassée par la relégation de certains de ceux-ci au profit d'un seul. Dans la première hypothèse, la monarchie mixte peut aboutir à la monarchie absolue, par le consentement des États (cas du Danemark en 1660, de la Suède de la Régénération en 1680), et, dans la seconde, à la république royale par l'effacement du monarque (la Pologne au XVII^e siècle) ou, inversement, tendre vers l'absolutisme par la relégation forcée des États (ainsi des pays de la monarchie espagnole, dont les Pays-Bas catholiques, au XVI^e siècle). La monarchie mixte subsiste pourtant dans ses fondements dualistes essentiels aussi bien dans certains États allemands marqués de patrimonialité (les duchés de Mecklembourg, le Wurtemberg) que dans des monarchies anciennement électives (la Hongrie) et ce jusqu'à la Première Guerre mondiale. Ce type dualiste s'est maintenu dans une certaine mesure dans la Constitution du Liechtenstein de 1921 mais sur la base d'un processus originaire d'autolimitation (création des États par la charte octroyée de 1818).

Types contemporains

La désignation revêt un caractère chronologiquement arbitraire. Si la monarchie limitée participe du type ancien de la monarchie pure, elle n'en existe pas moins jusqu'à l'époque contemporaine au sens large (en Europe, depuis la Restauration jusqu'à la chute des Empires centraux en 1918). Les types modernes peuvent être largement antérieurs à cette période : c'est évidemment le cas pour l'Angleterre et la Suède. Ils répondent essentiellement à la technique de l'hétérolimitation, ce qui signifie que l'acte constitutionnel a valeur de pacte. Mais il vaut peut-être mieux éviter le terme de « monarchie hétérolimitée » – quoique en usage – pour la clarté du propos, car cette catégorie transcende la division chronologique choisie ici : il recouvre en effet aussi bien des monarchies mixtes de type ancien que des monarchies représentatives modernes. Dans ce dernier cas, la note de l'hétérolimitation est normalement avérée, contrastant avec le procédé de la charte octroyée, par l'intervention d'une assemblée constituante, au sens formel ou non du

terme¹², mais l'autorité d'édiction demeure le monarque lui-même : c'est en cela qu'il s'agit encore d'une monarchie limitée, quoique de type représentatif.

Au contraire de la période ancienne, marquée par la dualité des types, la période contemporaine se résume essentiellement en un seul : la monarchie représentative, qui recouvre lui-même plusieurs catégories : monarchie préparlementaire, parlementaire dualiste ou classique, parlementaire moniste. En marge du type représentatif, on trouve le régime à exécutif simplement monarchique ; le terme de la dégradation se présente avec le régime en simple forme monarchique ou démocratie couronnée.

La *monarchie représentative* suppose que le monarque conserve une autorité au moins théoriquement équivalente à celle des chambres dans l'exercice de la souveraineté (fonction constituante dérivée, fonction législative). Ainsi le monarque représente-t-il le souverain, étant constitué son représentant de concours avec les assemblées, et retenant par ailleurs une faculté d'empêcher en matière de pouvoir constituant dérivé.

35

La première variante historique du type représentatif est la monarchie préparlementaire, dans laquelle les ministres du roi échappent encore à une responsabilité spécifiquement politique. Le cas le plus précoce est celui de la Grande-Bretagne de 1689 à 1782 (démission parlementaire du ministère de Lord North). La Suède du *Frihetstiden* en est un autre. Il faut noter que la monarchie autolimitée peut aussi relever pragmatiquement de cette figure, dans son fonctionnement (ainsi, à bien des égards, la période de la Restauration ; de même, la Hongrie après 1867), mais aussi qu'elle y est en principe – et naturellement en droit strict – opposée. En relève aussi la Constitution suédoise de 1809, constitution de séparation des pouvoirs, jusqu'à ce que le Parlement réussisse, également contre le principe du régime (et la résistance du roi), à imposer un fonctionnement parlementaire des institutions (1917). En relèvent enfin tous les systèmes d'hétérolimitation, jusqu'à ce qu'ils admettent – plus ou moins rapidement, selon les cas – la mise en jeu de la responsabilité par le Parlement (*infra*).

La monarchie parlementaire est ainsi vouée à devenir la variante la plus répandue du type représentatif, aboutissement normal de la pré-

12. Dans le cas du *Bill of Rights* de 1689, il n'y a évidemment pas de constituante au sens formel ; pas davantage en France lors de la révision de la Charte après la révolution de 1830.

cédente. Dans sa version dualiste, elle conserve au monarque un pouvoir d'orientation politique, puisque le ministère doit bénéficier à la fois de sa confiance et de celle du Parlement. Dans la version moniste et démocratique, la responsabilité du gouvernement n'existe plus qu'à l'égard du seul Parlement, et le monarque ne conserve qu'une fonction d'arbitrage.

En marge du type de la monarchie représentative, il faut mentionner d'abord la formule du régime à exécutif simplement monarchique, qui est celui de la Constitution française de 1791, expressément imitée par la Constitution norvégienne de 1814, toujours en vigueur et aujourd'hui la plus ancienne d'Europe. Le critère de distinction d'avec le type représentatif est celui de la pleine participation du monarque au pouvoir constituant dérivé. Il a été posé par Jellinek¹³, approuvé sur ce point par Carré de Malberg. Ainsi le caractère distinctif de la monarchie est qu'il suffit qu'un changement ne puisse être introduit dans l'organisation constitutionnelle de l'État sans le consentement préalable et la sanction du monarque. Cela autorisait Jellinek à exclure des monarchies la France de 1791 et la Norvège – où n'existe qu'un veto suspensif du roi en matière de révision constitutionnelle¹⁴ – et d'y inclure en revanche la Grande-Bretagne¹⁵ et la Belgique¹⁶, royautés dès alors démocratiques.

Enfin, il convient de mentionner, également en lisière de la monarchie représentative, le type contemporain du régime parlementaire en simple forme monarchique, ou démocratie couronnée, qui correspond aux cas de la Suède et de l'Espagne. Les deux se présentent cependant de façon dissemblable. En Suède, avec la Constitution de 1974, le roi ne dispose plus d'aucune attribution conçue en termes de pouvoir. Il ne désigne pas le Premier ministre, fonction désormais assumée par le président du Parlement. Il ne participe pas aux conseils de gouvernement, sauf si le Premier ministre l'estime nécessaire. Il ne sanctionne ni ne pro-

13. *Op. cit.*, p. 401 s.

14. C'est effectivement ce caractère seulement suspensif qui, en Norvège, empêche le roi de continuer à s'opposer à une réforme (accès des ministres au Parlement), votée pour la première fois en 1874 et qui devait permettre la transition vers le parlementarisme.

15. En Grande-Bretagne, les *bills* relatifs aux statuts et prérogatives de la Couronne ne peuvent être déposés et/ou déclarés recevables au Parlement qu'avec l'assentiment de celle-ci.

16. En Belgique, la garantie définie par Jellinek trouvait sa traduction dans le fait qu'aucune révision constitutionnelle ne pouvait intervenir durant une régence (art. 84 de la Constitution de 1831). Cette prohibition a été maintenue en ce qui concerne une révision affectant les pouvoirs constitutionnels et le statut de la dynastie (art. 197 nouveau de la Constitution).

mulgue les lois et ne signe pas les actes du pouvoir exécutif. S'il retient encore la qualité de chef de l'État, c'est uniquement un chef révérenciel : le roi est constitué dans une fonction non pas seulement formelle ni même figurée mais figurative et cérémonielle. C'est, dans l'Europe contemporaine, le *degré zéro* de la monarchie.

Le statut de la Couronne, dans la Constitution espagnole de 1978, est très différent, mais il s'y perçoit une intention commune, sinon équivalente, à celle du constituant suédois de placer la fonction royale hors du fonctionnement des autres organes constitués. Le titre de la Couronne, dans le plan de Constitution, intervient avant celui du Parlement et fait suite immédiatement à celui consacré aux droits et devoirs fondamentaux. En outre, les deux sont également sujets à des conditions restrictives de révision. Le constituant espagnol a organisé là un substitut efficace à la garantie de participation au pouvoir constituant dérivé, que Jellinek posait comme critère de la monarchie.

37

Processus de transition

La généalogie descendante des types anciens vers les contemporains présente des aspects complexes. Ainsi apparemment le type mixte remplit-il des conditions *a priori* favorables au passage vers la monarchie représentative. Mais un passage immédiat constitue une impossibilité dans l'ordre de la filiation des types : c'est l'interposition, puis le rejet de la monarchie absolue qui assurent la transition vers le type représentatif moderne par la voie de l'hétérolimitation. Le paradigme est ici encore la révolution anglaise de 1688. Le cas de la Suède n'est pas moins exemplaire : monarchie mixte jusqu'en 1680 (Régénération), monarchie absolue de 1680 à 1718, monarchie hétérolimitée et représentative en 1719, évoluant rapidement vers la république royale, avec des éléments précoces de préparlementarisme (*licentiering* : responsabilité politico-pénale des membres du Conseil du monarque ou Sénat). Le cycle recommence avec la réaction royale de 1772 : période de quasi-absolutisme assumé jusqu'en 1792 (assassinat de Gustave III), puis de plus en plus mal maîtrisé jusqu'en 1809 (déposition de Gustave IV), monarchie hétérolimitée et représentative avec la Constitution de 1809, intégrant plus tard le parlementarisme moniste (1917) aboutissant à un régime en simple forme monarchique, ou démocratie couronnée, avec la Constitution de 1974. Le cas du Danemark est plus simple : monarchie mixte jusqu'en 1660, monarchie absolue pratiquement jusqu'aux événements révolutionnaires de 1848,

qui déterminent l'élection démocratique d'une assemblée constituante instaurant une monarchie hétérolimitée et représentative avec la Constitution dite de juin (1849). Mais ce texte doit ensuite être concilié en 1863 avec une charte relevant du type de l'autolimitation (Constitution dite de novembre), destinée initialement à servir de Constitution commune au Danemark et aux duchés allemands. Une nouvelle loi fondamentale a remplacé ces deux textes : la Constitution de 1866 votée par le Parlement confirme le caractère hétérolimité et représentatif de la monarchie, qui franchit l'étape vers le parlementarisme au début du siècle.

38 Dans les États de tradition absolutiste, le passage à la monarchie représentative opère par étapes graduelles, moyennant parfois l'interposition d'une constitution de type révolutionnaire. L'expérience la plus complexe est le cycle inauguré en Espagne avec la Constitution des Cortès de Cadix de 1812, qui sera refusée par Ferdinand VII, mais deux fois remise en vigueur ensuite (1820, 1836) : rupture radicale avec la monarchie absolue, instaurant un régime exécutif simplement monarchique, analogue à celui de la Constitution française de 1791. Le régime d'Isabelle II, successeur du restaurateur de l'absolutisme (Ferdinand VII), s'ouvre avec l'octroi de l'*Estatudo Real* (1834), régime de monarchie limitée mais établissant, comme on l'a dit, un système représentatif tacite. Ensuite, les Constitutions de 1837 et de 1845 relèvent de l'hétérolimitation et reconnaissent, formellement pour la première et implicitement pour la seconde, la monarchie représentative. Les textes ultérieurs les plus durables ne remettent pas en question la formule : l'Acte additionnel de 1856 vient réviser, dans un sens plus libéral, la Constitution de 1845, tandis que la Constitution de 1876, œuvre d'une assemblée élue au suffrage universel, se veut un texte réparateur (manifeste de Sandhurst d'Alphonse XII) et récapitule le cycle libéral des chartes consacrant la monarchie représentative. Ce texte, qui permet le passage au régime parlementaire et fait suite aux Constitutions révolutionnaires de 1869 – monarchie parlementaire et démocratique instaurée, avec l'élection d'Amédée de Savoie (*supra*) – et de 1873 – république fédérative –, fut le plus durable de tous (1876-1923). La Constitution actuelle de 1978 est issue d'un processus paradoxal assumant une continuité avec la plupart des textes antérieurs. Au départ d'une monarchie réinstaurée (*supra*), elle opère directement, mais par la voie classique de l'hétérolimitation, une transition vers la démocratie couronnée.

L'exemple du Portugal rejoint substantiellement celui de la France. La Restauration, en France, et l'octroi de la Charte de 1814 reposaient

essentiellement sur la fiction juridique de la continuité avec l'Ancien Régime. Le retour au « chef-d'œuvre de l'esprit humain » (la Constitution de 1791) fut énergiquement repoussé par Louis XVIII. Le passage à l'hétérolimitation et à la monarchie représentative s'opère par la révolution de 1830. En ses débuts, la monarchie de Juillet est quasi parlementaire. Au Portugal, la Constitution de 1822 est imposée à Jean VI par la révolution de 1820. La Constitution de 1826 est octroyée par Pierre IV, après une restauration éphémère de l'absolutisme. La monarchie représentative est instaurée par la Constitution de 1838, conséquence de la révolution de 1836. Elle est confirmée, dans le cadre de la Charte de 1826 remise en vigueur, par l'Acte additionnel de 1852, qui suit la révolution de l'année précédente. C'est dans ces conditions que s'effectue le passage au parlementarisme.

Un cas particulier est celui du royaume des Pays-Bas – république dynastique, avec le *Stathoudérat* héréditaire dans la maison d'Orange Nassau, sous l'Ancien Régime – artificiellement constitué en monarchie à la fin de la domination française, en 1813. Cependant, si Guillaume I^{er} s'est vu alors reconnaître la souveraineté, c'était à la condition de consentir à l'introduction d'une constitution. Dès lors, si la *Grondwet* de 1814 revêt, comme la Charte française et les constitutions d'Allemagne du Sud, la forme d'une charte octroyée, elle n'en relève pas moins substantiellement du processus de l'hétérolimitation. Cette orientation fut rapidement confirmée en 1841 – reconnaissance du pouvoir budgétaire du Parlement –, puis surtout en 1848, avec la consécration du principe de la responsabilité parlementaire des ministres (droit d'interpellation). La transition est assez comparable au Luxembourg, où régnait aussi le roi des Pays-Bas : constitution octroyée en 1841, remplacée par un texte libéral en 1848 (hétérolimitation), retour à une constitution plus monarchique en 1856, établissement tacite du type représentatif en 1868, sur les bases de la Constitution belge. Celui-ci n'est cependant consacré, et sur des bases démocratiques intégrant le parlementarisme, que par la révision de 1919.

Au rebours de ces évolutions, il faut évidemment souligner le cas particulier des États allemands et de l'Autriche. Dans ces pays, où aucune crise dynastique n'est venue affaiblir le principe de légitimité et où aucun mouvement révolutionnaire n'a pu durablement mettre en cause l'ordre ancien, le principe monarchique (*monarchische Prinzip*) a prévalu durant un siècle, jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale. L'évolution n'en avait pas moins permis une introduction mesurée, et essentiellement tacite, de type représentatif, mais l'affirmation réitérée,

tant par les acteurs institutionnels que par la doctrine juridique, du *monarchische Prinzip* a réussi jusqu'au bout à faire obstacle à une transition pragmatique vers le régime parlementaire.

A l'opposé, dans les États répondant à la formule de l'hétérocéphalie, le système constitutionnel était d'emblée de type purement représentatif, puisque le monarque élu n'entrait pas dans le processus constituant originaire. Ce sont ici les conditions de développement des pays en cause qui ont déterminé celles de l'intégration du régime parlementaire : réussie d'emblée en Belgique, chaotique mais réelle en Grèce, plus difficile, et traversée, en Roumanie et Bulgarie.

Enfin, la transition du parlementarisme dualiste au régime moniste et pleinement démocratique ne dépend pas de façon déterminante de la nature et de l'évolution du type monarchique préexistant. Alors que les
40 dernières traces de dualisme effectif s'estompent en Grande-Bretagne dès les débuts du règne victorien (*Bedchamber plot* de 1839), elles subsistent près d'un siècle plus tard au Danemark (dissolution de 1920) et en Belgique (démission du gouvernement Renkin en 1932) et jusqu'à la fin de la monarchie en Grèce (1967).

Cet essai de typologie n'a d'autre ambition qu'heuristique. Les catégories envisagées ci-dessus n'existent évidemment pas à l'état de nature. Elles répondent seulement à des processus de logique institutionnelle. Mais celle-ci est si prégnante, et le constitutionnalisme occidental a pu si bien se diffuser dans d'autres régions du monde, qu'il n'est pas trop difficile d'appliquer cette grille à l'ensemble des monarchies contemporaines.

Alors qu'aujourd'hui les principaux monarques exerçant effectivement le pouvoir sont dans le monde arabe¹⁷, on peut discerner parmi ces régimes ceux qui présentent les caractères de la monarchie absolue (Arabie Saoudite, États du Golfe) et de la monarchie limitée (Maroc, Jordanie). D'autres pays d'Asie illustrent les processus de transition décrits ci-dessus : passage de la monarchie absolue au type représentatif préparlementaire en Thaïlande (1932) et parlementaire au Népal (1990). Le Japon offre l'exemple d'un passage direct – il est vrai imposé par l'occupant – de la monarchie autolimitée (Charte de 1889) à la démocratie couronnée (Constitution de 1946). Plus récemment, le

17. Voir L. Anderson, « Absolutism and the Resilience of Monarchy in the Middle East », *Political Science Quarterly*, vol. 106, n° 1, 1991.

Cambodge a opéré un processus de réinstauration analogue à ceux intervenus en Espagne au XIX^e siècle. Toutes du type représentatif, les monarchies européennes n'en continuent pas moins aussi de présenter une réelle diversité quant à leurs fondements constitutionnels¹⁸.

Le retour s'impose, en conclusion, au propos initial : ainsi que l'écrit Stéphane Rials, « le concept de "monarchie constitutionnelle" apparaît polémique : toutes les monarchies ci-dessus identifiées sont *constitutionnelles*. N'attribuer qu'à certaines ce qualificatif, c'est insinuer qu'il n'y a pas de constitution sans participation de la nation à la loi [...]»¹⁹, ce qui relève, ainsi que nous espérons l'avoir fait entrevoir, du contresens juridique et historique.

18. Voir les développements dans notre article précité (« Monarchies, royautés... »), p. 110-116.

19. *Op. cit.*, p. 121.

R É S U M É

Toute monarchie est par nature constitutionnelle, et une typologie des monarchies se doit d'intégrer à la fois les critères statutaires de dévolution de la fonction et ceux de ses dimensions constitutionnelles. L'analyse des premiers fait entrevoir une interférence permanente des types électif et héréditaire de dévolution dynastique. Celle des seconds révèle, par un dégradé de techniques, les conditions du passage des types anciens de la monarchie pure et de la monarchie mixte à la monarchie représentative moderne.

LA FONCTION DU ROI

« QUI T'A FAIT ROI ? », demandaient les barons d'Hugues Capet. Les monarques contemporains n'ont guère de peine à répondre à cette question – tout à la fois pertinente et impertinente. C'est la Constitution de l'État qui leur donne titre de compétence¹. C'est elle qui indique l'ordre héréditaire qu'il convient de suivre aux fins d'attester de la qualité de leur investiture.

43

« Que fait le roi ? », demande aujourd'hui l'opinion publique. Non par inquiétude, plutôt par curiosité. Une réponse claire n'est pas toujours apportée à cette question². Une réponse univoque, non plus.

Faut-il privilégier la réponse juridique qui se borne à énumérer les attributions qui reviennent au roi, la réponse politique qui, tenant compte des circonstances de temps et de lieu, s'attache à mesurer le poids des interventions du roi dans la vie publique, la réponse psychosociologique qui, se situant du côté des citoyens, cherche à indiquer l'image que se fait l'opinion publique de la fonction dévolue au roi, d'autres réponses encore – plus prospectives que descriptives ? Et pourquoi ne pas combiner ces diverses analyses ?

Une approche simple et empirique est adoptée ici. Comment l'ignorer, en effet ? Comme toute autorité publique que l'État institue, le roi

1. De quelle légitimité démocratique le roi peut-il se prévaloir, alors même qu'il ne tient pas la couronne du suffrage populaire ? C'est le moment de rappeler que l'élection n'est pas la seule source du pouvoir dans l'État. Les ministres ne sont pas élus. Les fonctionnaires et les juges non plus. La Constitution, source exclusive des pouvoirs, indique – pour eux comme pour le roi – la manière dont ils sont choisis.

2. Il faut le reconnaître. Le secret, et parfois le mystère, qui entourent certaines activités des monarques ne servent guère à donner une image précise de ses attributions ou de ses responsabilités.

remplit une fonction. Cette fonction, c'est la *fonction officielle*. Elle conduit le roi à poser un certain nombre d'actes, à intervenir dans diverses procédures, à agir et à décider.

Mais, comment ne pas le souligner aussi ?, comme toute institution, le roi remplit, en marge des textes, une autre *fonction*. On la qualifie, pour la circonstance, de *symbolique*. Elle conduit le roi à représenter, sans même le vouloir, un certain nombre de valeurs ou d'intérêts qui sont ceux d'une société politique. Elle l'amène à s'exprimer, qu'il le veuille ou non, au nom de la nation. Ou, de manière plus prosaïque, au nom de l'État.

44 Fonction officielle et fonction symbolique s'entrecroisent sans doute. Il n'est pas commode de préciser laquelle prend aujourd'hui le pas sur l'autre. On tend à croire que la fonction officielle va en se restreignant, même si elle se perpétue dans ses formes extérieures. La fonction symbolique, elle, a tendance à s'accroître, même s'il n'est pas toujours aisé d'en mesurer de manière concrète les incidences juridiques ou politiques.

Comment ne pas ajouter que les contours exacts de la fonction royale gagnent à s'infléchir pour tenir compte de la diversité culturelle des sociétés qui, dans divers continents, mais surtout en Europe³, persistent à recourir à l'institution monarchique ?

I. LA FONCTION OFFICIELLE

Dans la plupart des monarchies contemporaines, le roi reste investi d'un ensemble de responsabilités que la Constitution lui attribue en propre et qu'il lui revient donc d'assumer.

Prise à la lettre, la Constitution réserve au monarque des fonctions qui suffisent à lui conférer la première place parmi les autorités publiques. Faire la guerre, gérer la paix, battre monnaie, composer les organes de gouvernement, diriger l'administration, commander l'armée, faire preuve de clémence... Autant d'attributions qui, à un titre ou à un autre, reviennent, en principe, au roi.

Nul ne saurait ignorer ces prescriptions formelles. Si tel acte n'est

3. La question de la monarchie est, à maintes reprises, examinée sans référence de temps et de lieu. Elle conduit à des amalgames peu propices à des analyses scientifiques rigoureuses : le roi des Francs et le roi d'Espagne, la reine de Saba et la reine du Danemark, les rois du Dahomey et les rois d'Europe... Et, pourquoi pas ?, le roi des rois. Le mélange des genres ne sert pas une approche pertinente des réalités institutionnelles.

pas accompli par le roi, il est sans valeur et dépourvu d'effet. Il ne saurait engager valablement l'État.

Au-delà de ce constat – dont l'importance ne peut être sous-estimée en termes juridiques –, une autre question, plus politique, apparaît. L'acte en question est-il effectivement celui du roi ? N'est-il pas plutôt celui du gouvernement ? Un partage – officiel ou officieux – des rôles s'instaure-t-il sur ce terrain ?

Les actes du roi

Monarque ou président de République, quelle importance, en somme ? La république est couronnée. Ou la monarchie se donne des formes républicaines. Quand ce n'est pas la république qui connaît des tendances – ou des dérives – monarchiques.

Les titres et appellations importent peu, en l'espèce. Partout et toujours, quelles que soient les classifications des régimes politiques, de mêmes responsabilités se font jour. Ce sont celles qui incombent au chef de l'État, *qualitate qua*. Le plus souvent, elles sont recensées dans le document constitutionnel. La pratique contribue aussi à les accréditer.

45

La réflexion politique sur les fonctions du chef de l'État reste néanmoins, pour une part, lacunaire. Comme l'écrit Philippe Ardant, « le chef de l'État, souvent qualifié de détenteur du pouvoir suprême, personnifie et représente l'État⁴ ». Mais il le reconnaît aussitôt, au-delà des formules de style que véhiculent les textes constitutionnels, les responsabilités effectives qui reviennent au chef de l'État et, en particulier, au roi, ne sont pas identifiées à suffisance.

A relire les constitutions modernes, deux types de fonctions paraissent émerger d'un ensemble disparate d'attributions. Il s'agit de la fonction authenticatrice et de la fonction représentative. Elles ne suffisent pas à elles seules à cerner les contours de la fonction royale. Elles permettent, cependant, d'en relever deux traits essentiels.

Le roi exerce, en premier lieu, la *fonction authenticatrice*. Il agit alors comme le notaire de la nation. Ce n'est pas lui, à proprement parler, qui exerce la fonction normative. Ce n'est pas lui qui, dans les faits, compose les équipes gouvernementales. Mais il lui revient de constater que ces opérations – essentielles dans la vie de la société étatique – ont été accomplies dans les formes et selon les conditions voulues par la Constitution.

4. Ph. Ardant, « Chef de l'État », in *Dictionnaire constitutionnel* (dir. O. Duhamel et Y. Mény), Paris, PUF, 1992.

A cette fin, le roi sanctionne les lois. Il promulgue les règlements. Il ratifie les traités internationaux. Il désigne les ministres. Il nomme les magistrats, les fonctionnaires et les officiers.

Les textes sont clairs. Quel est, cependant, le rôle exact que le roi joue en la circonstance ? Lui revient-il, par exemple, de s'opposer aux actes qui, à son estime, s'inscriraient en violation de la Constitution ou, mieux encore, qui ne recueilleraient pas son adhésion ? Lui revient-il d'assurer un contrôle *a priori* de la constitutionnalité – externe et interne – des lois et règlements ? Lui appartient-il de n'inscrire dans les équipes gouvernementales que des hommes qui bénéficient de son entière confiance ? Ces analyses de conformité ou d'opportunité peuvent-elles éventuellement le conduire à entrer en conflit avec les volontés que la nation a exprimées ?

46

On aurait tort de considérer que ces questions ne sont de mise que dans des sociétés où la démocratie politique connaît encore de sérieux tempéraments et où la monarchie conserve des attributs non négligeables de ses prérogatives traditionnelles. Ces questions sont posées ouvertement dans les démocraties contemporaines. Quelques réponses s'y esquissent.

Depuis près de cinquante ans, le développement du parlementarisme moniste prive le roi du droit de disposer d'un gouvernement qui aurait, outre la confiance des chambres, la sienne propre. Les « hommes du roi » ne coiffent plus les départements ministériels. Lorsqu'il compose un gouvernement, sur les indications, sinon les instructions, de plus en plus précises des états-majors politiques, le roi ne se demande plus : « En qui ai-je personnellement confiance ? » Il se pose une autre question : « En qui le Parlement aura-t-il le plus confiance ? » Les sentiments ou les préoccupations du roi s'effacent devant les formes d'adhésion qu'expriment les représentants de la nation.

Il y a plus de vingt ans, la Constitution de la Suède est modifiée et interprétée dans une perspective éminemment parlementariste. La fonction royale y est réduite à sa plus simple expression. La faculté de sanctionner les lois est supprimée. Le droit de composer les équipes gouvernementales est aboli. La monarchie à la suédoise paraît, cependant, constituer une exception sur la scène européenne.

Il y a moins de dix ans, l'adoption de législations qui avaient pour objet de dépénaliser l'interruption volontaire de grossesse place plusieurs monarques – qui ne cachaient pas, par ailleurs, leurs convictions catholiques – devant un problème délicat de conscience.

En avril 1990, le roi des Belges manifeste, en particulier, sa volonté

de ne pas s'aligner sur les positions de la représentation nationale. Il n'était pas en mesure d'opposer un veto à l'encontre de la loi qui venait d'être adoptée. Il ne pouvait ni ne voulait censurer la volonté politique émanant des chambres législatives et du gouvernement qui disposait de leur confiance⁵. Il a, cependant, exprimé avec force la préoccupation de ne pas signer personnellement le document qui reproduisait le texte officiel de la loi⁶.

Il est permis, même en Belgique, de se demander si le roi serait, en d'autres occasions, en mesure de faire à nouveau entendre une voix aussi discordante.

Le roi exerce, en second lieu, la *fonction représentative*. Non pas, comme on l'écrit souvent, parce qu'il aurait pour tâche, dans une perspective quasi anthropomorphique, d'incarner l'État et les pouvoirs publics. Mais parce que, plus concrètement, le roi est seul habilité à engager valablement l'État.

47

Cette réalité apparaît, pour l'essentiel, dans l'ordre international. Ce n'est pas qu'affaire de protocole et de visite officielle. C'est le roi qui, comme le souligne la Constitution espagnole, assume « la plus haute représentation de l'État espagnol dans les relations internationales, tout particulièrement avec les nations de sa communauté historique ». C'est lui qui, comme le rappelle la Constitution danoise, agit « au nom du royaume dans les affaires internationales ». C'est lui qui, comme le précise la Constitution belge, « dirige les relations internationales » – mais sous réserve des attributions qui reviennent dans le même domaine aux communautés et aux régions. C'est encore lui qui, comme l'indique la Constitution du grand-duché de Luxembourg, désigne les agents publics, notamment les diplomates qui représenteront l'État à l'étranger. De manière plus générale, c'est au roi qu'incombe la responsabilité d'engager l'État vis-à-vis de ses homologues étrangers.

Ici encore, les réalités de la vie institutionnelle peuvent infléchir le schéma constitutionnel. Ce sont les ministres, plutôt que le roi, qui sont cités en justice. Ce sont eux qui vont passer, au nom de l'État, des conventions ou des accords. Ce sont eux encore qui participent aux négociations internationales qui contribuent à arrêter les termes d'un traité.

5. F. Delpérée, « Le roi sanctionne les lois », *Journal des tribunaux*, 1991, p. 593.

6. A cette fin, les ministres réunis en conseil ont décidé, avec son accord, de le placer, pour deux jours, dans la situation d'impossibilité de régner. Ils ont ensuite signé, en son lieu et place, le projet incriminé.

Les réalités de la coopération internationale viennent également limiter la part d'intervention du roi. Le rôle des chefs de gouvernement est consacré dans le traité qui organise l'Union européenne. De leur côté, les accords de coopération militaire laissent à des organisations où l'État ne sera pas représenté par le roi, mais par un ministre, le soin d'arrêter les grandes lignes de la politique de défense et d'assistance à l'extérieur de l'État.

Il n'en reste pas moins que, tant vis-à-vis de l'intérieur que de l'extérieur, le roi est l'autorité publique qui assume le mieux, dans la continuité d'une personne – investie à vie – et de la dynastie – amenée à se perpétuer –, les engagements de l'État.

L'action du roi

48 Les Constitutions monarchiques ne sont-elles pas, cependant, rédigées selon les techniques du trompe-l'œil ?

Des régimes monarchiques – en Afrique du Nord ou au Moyen-Orient, par exemple – ne font, certes, pas de distinction entre les attributions qui sont reconnues au roi et celles qu'il exerce effectivement. Le roi est tenu d'assumer personnellement les fonctions qui lui reviennent⁷. Mise à part la difficulté de dissocier les responsabilités du chef de l'État et celles de son Premier ministre – mais, en cas de doute, la préférence va inévitablement au roi –, le schéma constitutionnel correspond exactement au scénario politique. Et inversement.

Dans les monarchies européennes, au contraire, les textes masquent mal une réalité qui prend ses distances par rapport aux prescriptions de la Constitution. Le roi n'y est plus investi de responsabilités particulières. Il n'assume pas de manière personnelle la gestion de dossiers qui lui reviendraient en propre. Il ne détient d'aucune manière un domaine réservé. C'est le gouvernement, généralement nommé par lui, qui recueille cet ensemble d'attributions et qui en assume – sur le plan juridique et politique – la responsabilité.

En ce sens, les articles de la Constitution qui sont relatifs aux attributions du roi ne peuvent jamais être lus sans référence à une disposition cardinale, analogue à celle que contient la Constitution espagnole :

7. « Le roi du Maroc n'est ni le roi des Belges ni le roi d'Espagne », écrit Georges Vedel, qui constate, par ailleurs, que la monarchie est à ce point « la clé de voûte » du système politique marocain que nulle révision constitutionnelle ne peut porter atteinte à la forme monarchique de l'État (« L'évolution constitutionnelle », in *Royaume du Maroc*, n° spécial de *Politique internationale*, 1995, p. 17).

« Les actes du roi seront contresignés par le président du gouvernement et, s'il y a lieu, par les ministres compétents [...]. Les personnes qui contresigneront les actes du roi en seront responsables. »

Voilà qui est clair. Voilà qui suffit à dissiper toute équivoque sur le rôle effectif du roi dans la conduite des affaires intérieures et internationales. En associant la responsabilité ministérielle à l'action royale, les constitutions modernes jettent les bases de la monarchie parlementaire et constitutionnelle. Elles transfèrent, en droit comme en fait, les responsabilités du chef de l'État au gouvernement et, en particulier, au Premier ministre qu'il désigne.

Elles instaurent surtout la règle qui veut qu'en cas de désaccord entre le roi et ses ministres, la volonté de ces derniers doit prévaloir. Le propos fait parfois scandale dans des milieux monarchistes peu avertis des réalités institutionnelles qui prévalent dans l'État moderne. Quoi ! La primauté du roi mise en question par l'action de son Premier ministre ? Les textes et les faits sont clairs pourtant. Dans la mesure où la Constitution met à charge des ministres la responsabilité de l'ensemble des actes du pouvoir exécutif – roi et ministres confondus –, elle leur confère de plein droit la maîtrise de l'action gouvernementale.

49

« Le roi ne peut agir seul », dit l'adage. Cela ne saurait signifier qu'il soit dépossédé des fonctions authenticatrice et représentative qui lui reviennent. Mais, dans l'exercice de ces missions, le roi doit rechercher une constante adéquation entre la préoccupation qui est la sienne et les volontés qui sont celles de son gouvernement. Cela ne saurait non plus impliquer qu'en dehors de ses fonctions officielles le roi ne remplisse pas d'autres responsabilités plus informelles. Il ne s'agit plus, cette fois, de gouverner. Il convient, comme le suggérait Thiers, de « régner ». Le roi sort alors du domaine strict de sa fonction officielle.

II. LA FONCTION SYMBOLIQUE

Dans la plupart des monarchies contemporaines, le roi préserve, à côté de ses fonctions officielles, une fonction symbolique. Dans certaines d'entre elles, comme la suédoise, le roi y trouve même l'essentiel de ses activités.

La fonction symbolique se laisse moins aisément appréhender en termes juridiques. Sauf à soutenir que régner est le contraire de gouverner. Mais peut-on se contenter de cette définition en creux de la fonction qui revient au roi ?

La fonction symbolique se laisse aussi difficilement circonscrire dans sa dimension politique. Son importance ne doit pas être minimisée, au prétexte qu'elle sortirait du cadre institutionnel. Elle ne doit pas non plus être exagérément grossie, au prétexte qu'elle s'adresserait tout autant au cœur qu'à l'esprit.

Les activités du roi

De diverses manières, le roi peut être amené à exprimer des préoccupations qui sont celles de la nation. Mieux que toute autre autorité publique – dont les attaches particulières, pour ne pas dire partisans, sont connues –, il peut apparaître comme le représentant par excellence de la société politique tout entière. Il peut développer un ensemble d'activités en ce sens.

50 *Le roi parle.* Il peut le faire de manière officielle. Le discours du trône qui reste d'usage dans les monarchies de l'Europe du Nord, au Royaume-Uni et au Canada, en est l'illustration la plus spectaculaire. Le roi lit à ce moment le texte qui a été préparé à son intention par le Premier ministre. Il fait part du programme de ce dernier pour la session parlementaire qui est sur le point de s'ouvrir.

Le roi peut aussi s'exprimer dans des circonstances moins officielles. Il prononce une allocution à la radio ou à la télévision. Il s'adresse à quelques interlocuteurs. Il tient un discours lors d'une manifestation publique.

Encore faut-il qu'à cette occasion le roi ne compromette pas, par des propos imprudents ou excessifs, l'action du gouvernement. Des règles strictes prévalent, par exemple en Belgique, pour la confection de ces discours. Le roi rédige lui-même ou fait rédiger par ses collaborateurs immédiats le message qu'il entend adresser. Il le soumet ensuite au chef du gouvernement. S'il obtient son assentiment, il s'exprime selon le projet qui a été conçu. Sinon, il le corrige pour tenir compte des souhaits du Premier ministre.

Il va sans dire que les discours prononcés par le roi peuvent avoir une portée politique incontestable. C'est l'occasion pour lui de s'adresser directement et globalement à l'opinion publique. Le roi fait part à ses concitoyens de ses préoccupations. Il attire leur attention sur un problème économique et social qu'il juge digne d'intérêt. Il leur suggère d'accepter les réformes politiques auxquelles la société doit procéder.

De cette façon, le roi peut aider le gouvernement en place à réaliser ses objectifs immédiats. Le plus souvent, cependant, les discours du roi s'inscrivent dans une perspective plus fondamentale et à plus long terme.

Le roi parle. Il *écoute* aussi. Il reçoit des chefs d'État et de gouvernement étrangers. Il rencontre les ministres, les dirigeants des partis politiques, des parlementaires, des fonctionnaires, mais aussi des savants, des artistes, des chefs d'entreprise, des sportifs...

A la différence de ce qui se fait dans diverses républiques – où le chef de l'État peut accuser un profil politique marqué –, le roi ne reçoit pas que des membres de la majorité. Il ne se contente pas non plus de réunions protocolaires. Il prend contact avec toute personne qui, à un titre ou à un autre, peut l'éclairer sur l'état de la société.

Dans l'idéal, chaque rencontre est une petite réunion de travail. Elle permet un échange de vues. L'entretien est confidentiel. Et il doit le rester, ne fût-ce que pour préserver la liberté d'opinion du roi et de ses interlocuteurs. Selon la formule consacrée, ceux-ci se trouvent en « colloque singulier ». La conversation s'établit au départ de relations de confiance. Celle-ci serait ébranlée si des interviews sur les marches du palais ou, ce qui revient au même, des indiscretions avaient pour objet de révéler ce qui s'est dit ou échangé à ce moment.

51

Faut-il ajouter que chacune des parties au dialogue peut en tirer profit ? Le roi s'informe aux meilleures sources, ce qui lui permet d'exercer à bon escient la *magistrature d'influence* que la pratique constitutionnelle tend, depuis Bagehot, à lui reconnaître : « stimuler, avertir, informer »... De leur côté, les interlocuteurs du roi peuvent tirer parti de la rencontre. Ils pourront s'efforcer de relayer, s'ils en ont les moyens, les préoccupations communes qui ont pu s'exprimer. Peut-être seront-ils également plus attentifs à l'avenir au souci de l'intérêt général qui aura été affirmé.

Le roi peut encore remplir le rôle d'un *médiateur*. Il contribue, à sa place et avec les moyens qui sont les siens, à résoudre des crises politiques, en particulier des crises ministérielles. S'il est acquis que le roi ne forme ni ne renvoie personnellement les gouvernements, il peut contribuer à instaurer ou à restaurer des liens de confiance entre les personnalités qui seront associées à la composition du gouvernement.

Sans doute, les responsabilités qui reviennent à ce titre au roi sont-elles tributaires des caractères essentiels du régime politique. Dans un système bipartisan, comme celui du Royaume-Uni ou du Canada, la reine peut se borner à constater, au soir des élections, que l'un des partis triomphe et que l'autre a mordu la poussière. Il lui suffit alors d'inviter le leader du parti majoritaire à former sans délai le gouvernement.

Dans un système parlementaire rationalisé, comme en Espagne, le roi peut aussi se voir dicter sa conduite par les textes constitutionnels,

notamment par l'article 99, qui dessinera, fût-ce à gros traits, le scénario de crise, qui indiquera les procédures et les calendriers qu'il convient de suivre aux fins de mettre en place le nouveau gouvernement.

Dans un système électoral dominé, comme en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, par les règles de la représentation proportionnelle, le roi peut, au contraire, trouver dans la crise politique une occasion particulière de s'exprimer et de remplir à plein la fonction de régner. Sans rien décider, sans doute, mais dans l'espoir de voir se résoudre à terme la crise politique qui fait rage.

On a déjà montré le réel activisme dont le roi des Belges peut faire preuve en la matière et la diversité des démarches qu'il est amené à accomplir pour que les résultats des urnes se traduisent utilement en termes de coalitions gouvernementales⁸.

52

L'actualité du roi

La monarchie est synonyme de stabilité et de continuité. Pas pour elle-même mais pour l'État. D'une certaine manière, le roi est la figure emblématique d'une société politique et même du groupe social qui en constitue le substrat.

Mais, à situer la fonction symbolique sur le terrain psychosociologique, l'analyse institutionnelle ne fait-elle pas fausse route ? A quoi bon un discours sur l'imaginaire – voire sur l'imagerie – populaire ? La couronne, le drapeau, l'hymne national..., tous ingrédients d'un sentimentalisme dont on peut comprendre les ressorts, mais peu propice, en réalité, pour affermir les bases de l'institution monarchique.

De quel poids ces éléments culturels vont-ils peser lorsque se poseront des questions plus fondamentales ? Les États modernes ont-ils encore besoin d'un chef d'État et ne peuvent-ils se contenter d'une solution minimale à la Suisse ? *A fortiori*, doivent-ils, comme dans la fable de La Fontaine, réclamer un roi ? Dans certains États, la question peut même rebondir. S'il n'y a plus besoin de roi, y a-t-il encore besoin d'État ?

Chaque peuple apporte à ces questions les réponses qui lui conviennent. Il s'interroge, pour ce faire, sur son histoire et sur ses projets d'avenir. Il se demande quelle culture politique et sociale il entend privilégier. Il pose la question des prolongements qui pourraient être procurés à moyen terme à la construction européenne ou à d'autres formes d'intégration post-étatique.

8. F. Delpérée et B. Dupret, « Le roi des Belges », *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 19.

Est-il besoin d'ajouter que, dans ce débat, la symbolique monarchique paraît particulièrement vivace dans les États qui s'interrogent sur leur identité ? « Le roi est le chef de l'État, symbole de son unité et de sa permanence », précise la Constitution espagnole. L'insistance est significative. Les sociétés complexes, divisées ou perturbées peuvent trouver des raisons d'espérer – certains diront : de rêver – dans une institution qui exprime avec simplicité mais aussi avec éclat des préoccupations d'unité et de stabilité.

Est-ce pur hasard si, sur le continent européen, les monarchies belge et espagnole semblent remplir une fonction significative ? Est-ce pure coïncidence si cette fonction n'est pas assumée – à raison sans doute de l'éloignement géographique – par la reine du Canada ?

Certes, la monarchie ne saurait, à elle seule, faire obstacle à des mouvements de désagrégation ou de dissociation. Mais, en rappelant quand il le faut, et sans ostentation, que la continuité étatique a aussi ses vertus, elle peut contribuer à apaiser des mouvements centrifuges. Elle peut rappeler chacun et chacune au sens de la solidarité. Elle peut montrer qu'elle est à l'écoute des préoccupations qui s'expriment, non seulement dans les mouvements sociaux et culturels mais aussi dans les diverses régions de l'État.

53

Le roi n'a pas ou n'a plus de pouvoirs. En tout cas, dans les sociétés européennes. Il ne peut imposer ses vues personnelles. Ni au gouvernement, ni au Parlement, ni à l'opinion publique.

Le roi conserve néanmoins une influence politique. Il reste un pion important sur l'échiquier du royaume⁹. Les joueurs d'échec savent bien que le roi n'est pas l'une des pièces les plus mobiles ou les plus actives. Mais lorsque le roi est « pris », la partie est terminée. Est-ce pour cela que certains États tiennent – par le cœur ou la raison – à leur roi ?

L'Europe s'interroge, pourtant.

Dans les États d'Europe centrale, le recours à la royauté est envisagé de temps à autre comme un facteur de stabilité politique. Mais précise-t-on à suffisance, à cette occasion, les contours de la fonction qui pourrait revenir au roi ?

Dans les États d'Europe occidentale, la référence monarchique ne

9. J. Stengers, *L'Action du roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence. Essai de typologie des modes d'action du roi*, Paris-Louvain-La-Neuve, 1992, p. 312 ; A. Molitor, *La Fonction royale, en Belgique*, Bruxelles, Éd. Crisp, 2^e éd., 1994.

sert plus à identifier un lieu important de pouvoir mais à circonscrire un ensemble de fonctions qui, s'inscrivant dans la ligne du service des intérêts généraux de l'État, peuvent, si elles sont assumées avec intelligence et doigté, contribuer à son bon fonctionnement.

Dans l'Union européenne elle-même, les projets de réformes institutionnelles se multiplient. S'ils se concrétisent, ils mettront en cause, plus encore qu'aujourd'hui, les structures et les institutions des États associés, voire intégrés. Qui peut assurer que l'institution monarchique ne s'en trouvera pas affectée dans sa fonction, sinon dans son organisation ?

La fonction de roi n'est pas inscrite une fois pour toutes dans les registres constitutionnels. Sa plasticité peut aussi être le signe de sa pérennité.

R É S U M É

La fonction de roi s'articule autour de deux volets. Le premier est celui de la fonction officielle. Le roi remplit notamment la fonction authenticatrice. En sa qualité de chef d'État, il assume également la fonction représentative. Le second volet est celui de la fonction symbolique. Le roi parle, écoute, sert éventuellement de médiateur. Cette fonction est particulièrement importante dans les sociétés complexes où la monarchie offre l'image de l'unité.

CHRISTIAN BIDÉGARAY

LE MONARQUE CHEF RELIGIEUX

« Croyant, avec Max Weber, que l'homme est un animal suspendu dans les toiles de signification qu'il a lui-même tissées, je tiens la culture pour être ces toiles, et son analyse non pas pour une science expérimentale à la recherche de lois, mais une science interprétative à la recherche de la signification. »

55

Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures*,
New York, Basic Books, 1973.

Fils du Ciel, dieu du Sol, maître du temps, prêtre, guerrier, magicien, quelle institution pourrait mieux que le roi illustrer les relations du pouvoir et du sacré¹ ? La figure du roi est indissociable de la culture des peuples sur lesquels il règne. Elle ne prend son sens que rapportée à l'univers symbolique dans lequel elle s'insère. A l'heure de l'économie-monde et du village global, on peut se demander si survivent encore des monarques aux pouvoirs religieux. La colonisation et la décolonisation ont mis fin à bien des royaumes. En Afrique ou en Amérique, ils ont été absorbés par les nouveaux États-nations et font figure de vestige d'un passé révolu intégré et subordonné à l'État bureaucratique. Seuls des pays isolés – comme le Bouthan, encastré entre la Chine et l'Inde – connaissent encore des monarques aux pouvoirs absolus qui, comme le *Druk Gyalpo* (le roi-dragon), n'hésitent pas, pour maintenir le

1. Roland Mousnier, *Monarchies et Royautés. De la préhistoire à nos jours*, Paris, Librairie académique Perrin, 1989. Jean-Paul Roux, *Le Roi. Mythes et symboles*, Paris, Fayard, 1995.

« bonheur national brut² », à imposer une « drukpadisation » forcée (l'éthnie drukpa est dominante) à coup de *drag lam namzha* (étiquette qui dicte la façon de s'asseoir, de manger, de parler aux autorités) et de *tsa-watsum* (attachement inconditionnel au roi, au royaume et à sa culture), accompagnés d'une politique de nettoyage ethnique qui rappelle tristement celle du Myanmar ou de la Bosnie³. Mais, même au Tibet, les régimes ne peuvent durablement rester à l'écart de la modernité. L'autoritarisme monarchique doit faire face aux revendications démocratiques pluralistes. S'il veut survivre, il doit s'adapter.

56 Aussi, presque partout, la forme monarchique n'est maintenue qu'au prix de sa neutralisation. Si le monarque conserve quelques attributions religieuses, ce n'est, le plus souvent, qu'à titre historique ou symbolique de protecteur de la foi. Il en va ainsi dans les rares pays occidentaux qui professent une religion d'État (Angleterre, Danemark, principauté de Monaco, Suède). Mais, dans la plupart des cas, l'État garantit la liberté des cultes et assure la tolérance religieuse. La fonction royale se trouve alors strictement neutralisée et limitée. S'il s'avisait d'outrepasser son rôle, le roi déclencherait une crise, comme on l'a vu en Belgique en 1990, lorsque le roi Baudouin a refusé de sanctionner la loi libéralisant l'avortement. Cette séparation du domaine du religieux et du politique n'est possible que dans des cultures dualistes comme le christianisme. Mais cette distinction est beaucoup plus problématique dans des civilisations monistes comme la société musulmane.

Indépendamment de ses pouvoirs nominaux ou réels, le rôle du roi, chef religieux, n'a de sens que rapporté à la société qu'il a pour mission de régir. Dépouillé du pouvoir, il peut encore avoir de l'influence. Tout dépend de l'univers symbolique dans lequel il s'insère. Dans la diversité de ses rôles, trois cas de figure peuvent être distingués, quoiqu'ils soient souvent cumulés à des degrés divers.

– Prix payé à la modernité, le roi ne dispose, le plus souvent, que de pouvoirs nominaux : il n'est plus qu'un symbole de la spiritualité, tels la reine d'Angleterre ou l'empereur du Japon (I).

– Parfois, malgré sa neutralisation constitutionnelle, une crise grave exige l'intercession d'un sage, garant de l'unité nationale : le roi est alors un recours moral, comme on le voit au Cambodge ou en Thaïlande (II).

2. Selon le roi Jigme Singye Wangchuk, *Courrier international*, n° 208, 27 octobre-2 novembre 1994.

3. *Courrier international*, n° 243, 29 juin-5 juillet 1995.

– Il est enfin des cas où le monarque peut exercer la plénitude de ses pouvoirs, tant politiques que religieux. L'Islam semble en fournir l'exemple en faisant du roi un *imâm* et un *calife*, comme on le voit en Arabie Saoudite et au Maroc (III).

I. LE MONARQUE, SYMBOLE DE LA SPIRITUALITÉ

A la différence de nombreux autres monarques occidentaux, la reine d'Angleterre semble cumuler des prérogatives spirituelles et temporelles. Elle n'exerce en fait que des compétences nominales car la réalité du pouvoir est désormais passée au Premier ministre dans un pays désormais multiculturel. L'empereur du Japon se trouve dans une situation analogue, depuis que la Constitution de 1946 a transformé le Fils du Ciel en Tennô-symbole. Mais, paradoxalement, cette *capitis diminutio* lui a permis de conserver un certain caractère sacré aux yeux de nombreux Japonais.

57

« Gouverneur suprême de l'Église et protecteur de la foi » : la reine d'Angleterre

Quelle peut être la portée de ce titre religieux dans un pays multiculturel où les anglicans ne sont qu'une minorité, à peine 1,1 million de pratiquants, moins que les catholiques romains (1,3 million) ou les protestants des Églises indépendantes (1,2 million), autant que les musulmans (environ 1 million), sans parler des sikhs, des hindouistes, des juifs et des bouddhistes. Le monarque britannique n'est donc en charge que d'une Église minoritaire ; c'est pourquoi le prince de Galles a déclaré préférer être le défenseur *des croyants* que le protecteur de *la foi*.

Au reste l'Église établie, au sens d'Église d'État, n'existe qu'en Angleterre⁴. L'anglicanisme n'est plus religion d'État en Irlande depuis 1868, ni au pays de Galles depuis une décision de 1914. Il ne l'est pas non plus en Écosse, bien que le roi promette solennellement d'y maintenir à jamais l'Église presbytérienne (*Acte d'Union*, 1707). Celle-ci s'administre librement et décide seule en matière de foi, de doctrine et de discipline (*Church of Scotland Act*, 1921). Elle est dirigée par une « Assemblée générale » présidée par un Modérateur. Le roi y est simplement représenté

4. Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 215-239. Monica Charlot (dir.), *Religion et Politique en Grande-Bretagne*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 1994, p. 39 s et 119 s. Louis J. Rataboul, *L'Anglicanisme*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2027, p. 91 s.

par un haut commissaire, et les résolutions de cet organe approuvées par les assemblées presbytériennes prennent effet sans la sanction royale.

Le monarque n'est donc « gouverneur suprême » que de l'Église d'Angleterre, fonction indissociable de son rôle constitutionnel de chef d'État⁵. Lors de son couronnement, il prête serment de maintenir l'Église d'Angleterre. La cérémonie s'accompagne du rite de la sainte communion, administrée par l'archevêque de Cantorbéry, qui sacre le roi et lui remet le globe (symbole de souveraineté) placé sous la croix (symbole de la supériorité du pouvoir spirituel). C'est lui qui, sur avis du Premier ministre, nomme les ecclésiastiques. Archevêques et évêques ne peuvent démissionner sans son autorisation. Un certain nombre d'entre eux siègent en outre à la chambre des Lords.

58 En vérité, toutes ces compétences sont purement nominales. Le Premier ministre et le Parlement exercent la réalité du pouvoir. Or, depuis le début du siècle, ils se sont ouverts à des non-anglicans. Aussi l'intervention du Parlement pour établir des lois concernant l'Église devient de plus en plus délicate. C'est pourquoi le Parlement a préféré accorder à l'Église une autonomie de plus en plus large. Par l'*Enabling Act* de 1919, il a confié le droit de légiférer en matière ecclésiale à l'« Assemblée générale de l'Église », appelée « Synode général » à partir de 1970. Sanctionnés par le roi, les textes synodaux ont force de loi et ne peuvent être contestés devant aucune juridiction. En 1974, le Parlement a délégué au Synode le pouvoir d'agir en matière de foi et de doctrine, et l'on a vu, en 1993, combien les parlementaires hésitaient à user de leur droit de veto contre sa décision d'autoriser l'ordination des femmes. Depuis 1976, les membres du Synode participent également à la Commission royale, qui propose au Premier ministre deux noms pour chaque nomination ecclésiastique. Il n'en retient qu'un, qu'il propose au monarque qui a théoriquement le dernier mot. Mais cette procédure est critiquée, car le Premier ministre peut agir, comme M^{me} Thatcher, pour des motifs beaucoup plus politiques que religieux.

On pourrait, comme le souhaitent certains, supprimer l'intervention du Premier ministre dans la nomination des ecclésiastiques. Mais le pouvoir peut-il se désintéresser de personnes qui siègent à la chambre des Lords ? Adopter un statut similaire à celui de l'Église d'Écosse se heurte au manque d'unité doctrinale de l'Église anglicane et à la faible autorité de son Synode. Reste alors la séparation pure et simple de l'Église et de

5. Selon l'article 37 des « Trente-neuf articles ».

l'État. Le monarque serait libre de choisir sa foi, et l'interdiction constitutionnelle d'être catholique disparaîtrait. Moyennant quelques changements de la cérémonie du sacre, la monarchie serait beaucoup plus en phase avec les idées contemporaines. Cependant, dans la tourmente qui semble affecter la famille royale, ce changement ne risquerait-il pas de précipiter sa disparition⁶ ?

*Le Tennô -symbole : l'empereur du Japon*⁷

Selon l'article 1 de la Constitution du 3 novembre 1946 : « L'empereur est le symbole de l'État et de l'unité de la Nation⁸ ; il doit ses fonctions à la volonté du peuple en qui réside la souveraineté. » Le Shinto d'État est aboli et, comme il l'a déclaré le 1^{er} janvier 1946, l'empereur n'est pas d'essence divine⁹. La souveraineté vient désormais du peuple, et la figure de l'empereur a été totalement banalisée et neutralisée. Tel était le prix à payer pour désarmer l'ultra-nationalisme japonais, ne pas poser la question de la responsabilité d'Hirohito dans le déclenchement des hostilités et maintenir le Japon dans la sphère occidentale et anti-communiste. Le Tennô actuel ne saurait donc revêtir de caractère religieux. Pourtant, l'éradication du caractère sacré du pouvoir se heurte à un double obstacle : la spiritualité nippone qui mêle panthéon traditionnel et « voie des dieux » (ou Shinto) dans un syncrétisme religieux très particulier¹⁰ et la tradition culturelle qui fait descendre la lignée unique (*bankei issei*) de la déesse du Soleil *Amaterasu* et du premier empereur humain *Jimmu Tennô*¹¹.

59

6. Patrice de Beer, « Couronne en péril », *Le Monde*, 3 et 4 mars 1996. Selon *Courrier international* (n° 281, 21-27 mars 1996, p. 14), si plus de 65 % de Britanniques pensaient, en 1990, que la Grande-Bretagne serait toujours une monarchie dans les cinquante ans suivants, contre 15 % d'avis contraire, seuls 30 % partagent cette opinion, en 1996, contre 50 % d'avis opposé.

7. Le mot *Tennô* (souverain céleste) est préférable à empereur, car il traduit l'idée de mandat du ciel et se réfère au sacré.

8. Cf. Éric Seizelet, *Monarchie et Démocratie dans le Japon d'après guerre*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1990, p. 143-155 et 223-264.

9. « Les liens entre notre peuple et nous sont fondés sur une affection et une confiance mutuelles. Ils ne dérivent pas de simples mythes ou légendes. Ils ne reposent pas sur l'idée chimérique que l'empereur est dieu-vivant, que la nation japonaise forme une race supérieure aux autres, destinée à dominer le monde. » Rescrit impérial, 1^{er} janvier 1946.

10. Jacques Robert, *Le Japon*, Paris, LGDJ, 1969, p. 82 s. Lafcadio Hearn, *Le Japon*, Paris, Mercure de France, 1931, p. 28-59, 115-270, 349-370. Masao Yamaguchi, « La structure mythico-théâtrale de la royauté japonaise », *Esprit*, août-septembre 1972, p. 315-342.

11. Bruno Gollnisch-Flourens, « L'institution impériale au Japon », *Revue du droit public*, n° 4, juillet-août 1979, p. 1123 s. Tadakazu Fukase et Yôichi Higuchi, *Le Constitutionnalisme et ses problèmes au Japon, une approche comparative*, Paris, PUF, 1984, p. 9-89. *Pouvoirs*, n° 35, « Le Japon », Paris, PUF, 1985, p. 5 s. et 23 s.

Après l'effondrement de l'équilibre multiséculaire Shogun-Tennô, l'ère Meiji a exacerbé le mythe impérial pour fonder l'idée nouvelle d'État-nation. Le sentiment d'appartenance nationale *ikkun banmin* («un prince, tout un peuple») a été érigé en véritable religion d'État (*kokka shinto*), faisant de l'empereur, détenteur de pouvoirs sacrés et constitutionnels, le dépositaire de l'entité nationale (*kokutai*), armature idéologique de l'ultra-nationalisme développé en 1937 dans le *Kokutai no hongi* (principes fondamentaux de l'entité nationale).

Si la défaite et l'occupant américain ont mis un terme à ces doctrines, les principes constitutionnels démocratiques importés et imposés ont paru contredire une conception de l'État qui reposait sur la coïncidence « en la personne de l'empereur du principe de puissance et de la forme de son exercice¹² ». Comment alors imaginer, comme au Royaume-Uni, une quelconque primauté de la loi civile sur le principe transcendantal de l'autorité ? Cette contradiction entre les principes constitutionnels et la culture nationale explique sans doute que, quoique démythifié, le Tennô a gardé ou regagné une part d'essence sacrée. Deux facteurs y ont contribué : le maintien de certains rites et l'assimilation de certaines manifestations civiles au Shinto d'État.

A l'occasion des funérailles de l'empereur Shôwa¹³, le 7 janvier 1989, les rites traditionnels du *senso*¹⁴, du *chôken no gi*¹⁵ et du *daïjosai*¹⁶ ont été observés. L'empereur est également apparu maître du temps et du calendrier, puisque le jour même de la mort d'Hirohito et de l'avènement de son fils Akihito, les Japonais apprenaient qu'ils quittaient l'an 64 de l'ère Shôwa pour entrer dans l'an 1 de l'ère Heisei.

En même temps, quoique relevant en apparence du domaine privé, de nombreuses cérémonies ont été ressenties ou interprétées comme des célébrations de la sacralité du Tennô. Il en est allé ainsi, selon Éric Seizelet, des funérailles impériales et du couronnement, des commé-

12. Philippe Pons, Pierre-François Souyri, « La pérennité du système impérial japonais », *Le Débat*, janvier-février 1993, p. 121-140.

13. Contrairement à l'usage occidental, les Japonais donnent à leurs empereurs le nom de l'ère qu'ils ont inaugurée et non leur prénom. Ainsi empereur Shôwa est synonyme d'empereur Hirohito.

14. Cérémonie qui, depuis le début du IX^e siècle, consiste à présenter à l'héritier les attributs de la souveraineté : le miroir, le sabre et le joyau.

15. Cérémonie au cours de laquelle, depuis le VII^e siècle, les corps constitués viennent saluer l'empereur.

16. Cérémonie immémoriale de grande gustation des prémices. Une nuit d'hiver, l'héritier se fait connaître des divinités en se recueillant dans chacun des pavillons construits à cet effet.

morations à la gloire de la monarchie et de la fondation de la nation, du centenaire de Meiji, du jubilé de l'empereur Hirohito et du soixantième anniversaire du règne. Ces commémorations ont été l'occasion de renouer, sans le dire, avec la tradition et un certain shintoïsme d'État.

Ainsi, « incarnation d'un ethnos nippon, unissant les signes de la transcendance et de l'appartenance [...] forteresse vide (puisque sans pouvoirs), le Tennô est aussi ce miroir où est censée se mirer la nation. L'ambiguïté fondamentale de la figure de l'empereur tient aujourd'hui au fait qu'il exerce aussi – et surtout – un rôle religieux dont la Constitution ne dit mot, considérant que ces activités sont d'ordre privé¹⁷ ».

Une intensification de ce rôle sacré paraît cependant douteuse. Les tentatives de Mishima et des nostalgiques de la droite nationaliste ont été marginalisées. L'image impériale ne semble plus prendre sur la jeunesse (sauf sous la forme médiatique des mariages et festivités mondaines). Elle a été éclaboussée récemment quand on a découvert que, depuis 1971, un membre de la branche des *miyake*, collatéraux des *kôzoku* (le clan impérial), recevait chaque année 10 millions de yens de la municipalité d'Otsu¹⁸. L'absence de descendance du prince Naruhito et de son épouse Masako pose à la dynastie un réel problème¹⁹. On peut donc se demander si la monarchie-symbole va pouvoir continuer de produire ses effets et si le Tennô est appelé à disparaître. Ne va-t-il pas, plus vraisemblablement, s'effacer de plus en plus comme son homologue britannique ? Tout dépendra de l'évolution des mentalités du Japon moderne. Mais en toute hypothèse, le « pouvoir neutre » à la Benjamin Constant semble fournir aux monarchies la recette de leur survie.

61

Telle semble être la solution généralement retenue par les monarques contemporains, comme le montre l'exemple du roi de la Fédération de Malaisie le *Yang di-Pertuan Agong*²⁰. Élu pour cinq ans par les neuf sultans de la Fédération, il incarne l'unité d'un État qui mêle les religions (islam, bouddhisme, hindouisme) et les races (Malais et Chinois, notamment). Sa neutralité est la condition de la paix sociale, mais le pouvoir est fermement exercé par le Premier ministre²¹, Mathir

17. Philippe Pons, Pierre-François Souyri, *loc. cit.*, p. 139.

18. *Courrier international*, n° 261, 2-8 novembre 1995.

19. *Le Figaro*, 16 mars 1996, p. 8.

20. Elle compte 9 sultanats et 4 États non monarchiques (ces derniers n'élisent pas le *Yang di-Pertuan Agong*).

21. Paul Isoart, *Les États d'Asie du Sud-Est*, Paris, Economica, 1978, p. 229 s. F.A. Trindade et H.P. Lee (dir.), *The Constitution of Malaysia, Further Perspectives and Developments*, Oxford, Oxford University Press, 1986, p. 5 s. Sur Mahtir Mohamad, *Le Monde*, 9 mars 1996, p. 11.

Mohamad. Arbitre au-dessus des contingences politiques, le roi est *Payung kepada rakyat* («le parapluie qui protège le peuple»)²², ressemblant en cela à ses homologues du Cambodge ou de Thaïlande. Ces derniers ont été cependant conduits à sortir de leur réserve, car leurs peuples les ont sollicités d'intervenir comme recours moral face à la déstructuration sociale engendrée par les conflits indochinois.

II. LE MONARQUE, RECOURS MORAL

62 Siamois et Khmers sont liés par une histoire multiséculaire. Le Cambodge a subi un temps l'influence de Java. Puis, après une époque de prospérité entre les XI^e et XII^e siècles, il a été vaincu par les Siamois, mais la conception monarchique angkorienne a structuré durablement les deux peuples.

Dans cette conception, le roi a été d'abord la personnification sur terre du dieu du Sol. Puis l'hindouisme et le brahmanisme ont développé le culte du dieu-roi²³. Plus tard, le peuple khmer a adopté le bouddhisme *Mahayana*, ou du « Grand Véhicule », qui attend le salut de l'intervention d'un grand être, le *Bodhisattva*, porteur de libération collective. Tel le *Bodhisattva*, le roi est l'intercesseur, le reflet sur terre du Bouddha surnaturel et transcendant. A partir du XIV^e siècle, s'est imposé le bouddhisme *Theravada*, ou du « Petit Véhicule », pour qui le salut s'obtient individuellement par l'ascèse et la méditation. Le roi a perdu alors sa dimension divine, mais du fait de ses actes antérieurs « doué de toutes les perfections, il est celui qui paraît susceptible d'assurer le maintien de l'enseignement et de la loi bouddhiques. Cette conception humanise l'absolutisme royal sans pour autant l'amoin-drir : le roi apparaît donc comme devant être un père pour son peuple. Il assure le bonheur en faisant respecter les lois²⁴ ». Tel est le fondement des pouvoirs du roi du Cambodge et de Thaïlande, même si, dans les deux cas, l'absolutisme y a cédé le pas à une monarchie limitée.

22. Laurent Metzger, *Les Sultanats de Malaisie, un régime monarchique au vingtième siècle*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 187.

23. Paul Isoart, *op. cit.*, p. 2 s.

24. Claude Gour, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, Paris, Dalloz, 1965, p. 23.

« *Le maître des existences* » : le roi *Khmer*

« Jusqu'au coup d'État du 18 mars 1970, [...] les Cambodgiens n'ont connu qu'une sorte de régime : la royauté d'essence divine. Certes il y eut, dans la fin des années 40 et au début des années 50, l'intermède des démocrates qui voulaient instaurer une démocratie de type occidental et à qui l'on doit la première constitution. Toutefois leur gouvernement fut trop bref [...] pour marquer durablement la vie des paysans [...]. Les régimes qui ont suivi le coup d'État de mars 1970 ont été soit encouragés par les Occidentaux (République khmère), soit inspirés par une idéologie étrangère (les Khmers rouges), soit mis en place par un pays voisin (République populaire du Kamputchéa). Tous ont semé le deuil et abouti volontairement ou non à une dislocation des structures traditionnelles. [...] Donc la monarchie, aussi autoritaire qu'elle fût [...] apparaîtrait-elle aux paysans comme plus douce, et de loin, que tous les autres régimes vécus depuis vingt-deux ans et qu'ils rejettent. En outre, elle seule leur apparaît légitime car elle perpétue une pratique bi-millénaire. [...] Dans cette conception de la royauté d'essence divine, le peuple s'en remet au roi et aux génies pour régler tous les problèmes du quotidien²⁵. »

63

Ainsi s'explique le rôle joué par Norodom Sihanouk dans le Cambodge contemporain. Malgré son abdication au profit de son père en 1955, la suppression de la monarchie en 1970 et ses multiples et déconcertants revirements personnels²⁶, le prince a été de nouveau proclamé roi du Cambodge par la nouvelle Constitution de 1993 rédigée par l'Assemblée constituante que les élections tenues sous contrôle de l'APRONUC²⁷ ont permis de désigner. Pour le petit peuple qui le vénère comme un demi-dieu, il est toujours *Samdech Euv* (Monseigneur Papa). Mais la question de sa succession se pose, vu son âge et son état de santé²⁸. De quelle légitimité pourra bénéficier son successeur ? Jusqu'à quand le « symbolisme royal » pourra-t-il jouer son rôle de ciment fédératif dans un pays bouleversé par plusieurs années de guerre

25. Marie-Alexandrine Martin, « La paysannerie khmère et le processus démocratique », in Christian Lechervy et Richard Petris (dir.), *Les Cambodgiens face à eux-mêmes*, Fondation pour le progrès de l'homme, Grenoble, février 1993.

26. Paul Isoart, *op. cit.*, p. 83-99, 109-115 et 140-147 ; ainsi que « Les nouvelles constitutions des États de l'Indochine », in *Approches Asie*, Paris, Economica, 1994, n° 12, p. 87 s, notamment p. 144-202.

27. Paul Isoart, « L'organisation des Nations unies et le Cambodge », *Revue générale de droit international public*, n° 3, juillet-septembre 1993.

28. Le roi indique dans une lettre du 8 mars 1996 qu'il n'abdiquera pas mais que le président de l'Assemblée nationale Chea Sim assurera l'intérim avant que le nouveau roi soit choisi par le conseil du trône. *Le Monde*, 12 mars 1996.

et de conflits sanglants ? La question est posée, comme elle se pose aussi pour le roi Bhumibol de Thaïlande.

Le dieu-roi des Thaïs

64

D'abord chef de bande débonnaire et proche de ses sujets, le roi siamois traditionnel s'est ensuite inspiré de la conception angkorienne d'un bouddhisme imprégné de brahmanisme. Il « gagnait son salut individuel ainsi que celui de l'humanité. Roi sur terre, il était appelé à régner aussi dans les cieux²⁹ ». Personne n'osait le regarder en face, on ne pouvait le toucher sous peine de mort et chacun se jetait à terre ou restait prosterné en sa présence. En 1950, les cérémonies fastueuses du couronnement du roi actuel, Bhumibol Adulyadej, ont montré à quel point cette tradition restait vivace dans un pays où le roi est protecteur de la foi (essentiellement bouddhique, puisque le bouddhisme est religion nationale) et où les monastères sont innombrables. Le roi nomme d'ailleurs le patriarche de l'Église sur proposition des abbés des monastères.

Certes, depuis 1950, les mentalités ont évolué, mais la place du monarque reste essentielle, malgré la révolution de 1932 qui a substitué la monarchie constitutionnelle à l'absolutisme. Bénéficiant d'une grande ferveur populaire tant en raison des qualités personnelles de ses membres que de leur destin difficile³⁰, la dynastie Chakri s'est maintenue malgré les incessants coups d'État et les multiples révisions constitutionnelles³¹. Mais dans ce contexte d'autoritarisme musclé, la fonction royale reste respectée³². Le roi ne s'est d'ailleurs guère opposé aux militaires putschistes. Il les a même souvent justifiés au nom des nécessités de l'ordre et de la lutte contre le communisme³³.

Cependant, malgré son autoritarisme répressif, ce « nouveau dragon asiatique » est affaibli par les affrontements entre clans d'une oligarchie

29. Jean Duffar, *Les Forces politiques en Thaïlande*, Paris, PUF, 1972, p. 33-34.

30. *Ibid.*, p. 35-39. Pierre Fistié, *L'Évolution de la Thaïlande contemporaine*, Cahiers de la FNSP, n° 156, Paris, Armand Colin, 1967, p. 127 s.

31. Dix-sept coups d'État en soixante ans. Francis Doré, *Les Régimes politiques en Asie*, Paris, PUF, « Thémis », 1973, p. 182 s.

32. « Si le roi actuel n'a fait que rétablir la tradition millénaire estompée par vingt ans d'absence royale, il a créé autour de sa personne un courant affectif nouveau qu'il ne doit, en grande partie, qu'à lui-même : attachement passionné à sa personne, puissant lien charnel entre lui et ses sujets, sentiment perdu depuis des siècles, au temps où le roi était seulement le père du peuple. » (Jean Duffar, *op. cit.*, p. 35.)

33. Ainsi apporte-t-il son soutien à la junte qui a pris le pouvoir, en déclarant le 26 février 1991 : « Il apparaît que le gouvernement du Premier ministre Chatchichai Choonhavan n'est pas parvenu à administrer le pays d'une manière qui lui assure la confiance du peuple et n'a pas réussi à maintenir l'ordre. » (*Le Monde*, 27 février.)

militaro-politique qui affiche un goût du lucre effréné. La corruption généralisée, l'enrichissement de certains groupes³⁴, l'appât du gain sont venus saper les bases du bouddhisme qui fonde la place du roi. Il continue cependant de jouer un rôle irremplaçable. C'est lui qui, le 20 mai 1992, a trouvé une issue à la crise née de la répression féroce des émeutes des jours précédents. Assis sur un sofa, devant les caméras de télévision de toutes les chaînes, il a sermonné pendant vingt minutes le Premier ministre Suchinda Krapayoon et le chef de l'opposition Chamlong Srimuang, agenouillés à ses pieds, en leur disant que le pays ne leur appartenait pas et les sommant de trouver une solution pacifique³⁵. Immédiatement, l'armée a regagné ses casernes, l'Assemblée a été dissoute et un gouvernement provisoire a été chargé d'organiser de nouvelles élections. Tel Juan Carlos, sauvant la jeune démocratie espagnole en février 1981, le roi Bhumibol a permis l'instauration de la démocratie parlementaire en Thaïlande.

65

Les obsèques fastueuses de la princesse mère³⁶, le 10 mars 1996, ont récemment montré combien la monarchie reste un point de repère pour le peuple. Elle seule paraît capable de concilier les exigences des militaires de plus en plus coupés des réalités nationales et la soif de gouverner d'une classe moyenne plus éduquée et ouverte. Mais jusqu'à quand ? L'enracinement du jeu démocratique peut rendre superflu le recours au roi, et ses successeurs pourront ne pas jouir de la même légitimité aux yeux des jeunes générations.

Nombreux sont les chefs d'État, comme Sihanouk et Bhumibol, qui se présentent comme un recours ou un gage de l'unité nationale. Mais cette question revêt une portée différente lorsque le roi, loin d'être un pouvoir neutre, est un monarque absolu ou gouvernant, à la fois *imâm* et *calife*, comme on le voit souvent dans le monde musulman.

III. LE MONARQUE IMÂM ET CALIFE

L'organisation de la cité musulmane³⁷ fait du monarque un chef politique, le *calife*. Il tire son autorité de l'allégeance des sages et de la population *bey'a*. Mais en même temps, il est chef religieux, *imâm*. Lieutenant du

34. Notamment la minorité chinoise, qui contrôle la vie politique et économique.

35. *Le Monde*, 22 mai 1992, et *Le Figaro*, même jour.

36. *Le Monde*, 12 mars 1996.

37. Louis Gardet, *La Cité musulmane. Vie sociale et politique*, Paris, Vrin, 1954. Bertrand Badie, *Les Deux États*, Paris, Fayard, 1986, p. 41 s, 85 s et 165 s. Maurice Flory et alii, *Les Régimes politiques arabes*, Paris, PUF, « Thémis », 1990, notamment p. 27-72.

Prophète, il agit en son nom sans pouvoir se substituer à lui, sous peine d'admettre l'existence d'une source humaine du droit – ce qui serait contraire au principe moniste de l'Islam, le *Tawhid*³⁸. Par la *shoura*, il consulte la communauté *Umma*, non pour donner la parole au peuple mais pour vérifier que la décision est l'expression la plus fidèle de la volonté divine qu'interprètent les *'Ulémas* ou docteurs de la Loi. L'*ijmâ* (l'unanimité des croyants) traduit leur adhésion. Mais comme le *Coran*, la *Sunna* (tradition) et les *Hadith* (actes et paroles prêtés au Prophète) ne peuvent avoir tout prévu, l'*ijtihad* (l'effort consenti par celui qui connaît la Loi) permet d'adapter les préceptes divins à des cas nouveaux.

66 Cette conception structure l'ensemble des monarchies musulmanes depuis la disparition du califat en 1924 et l'importation de l'État³⁹. Qu'il s'agisse des régimes de la péninsule arabique, de Brunei ou des sultanats malais par exemple, tous jouent du registre de l'imamat et du califat, mais selon des proportions variables. Certains émirs, ou sultans, valorisent le facteur religieux en insistant sur leurs liens avec la famille du Prophète : ainsi des *chorfas*⁴⁰ hachémites de Jordanie et alaouites du Maroc. D'autres jouent du facteur identitaire tribalo-dynastique. D'autres enfin invoquent l'argument de nécessité *dharuriyya* en montrant comment leur ordre politique est proche de la cité idéale voulue par Dieu, comment il évite le chaos et la dissension entre musulmans *fitna*, préserve l'unité territoriale et réalise des performances économiques et sociales, en construisant un État moderne⁴¹.

Exemplaires de ces stratégies de légitimité dans le monde musulman, le « gardien des deux lieux saints » d'Arabie Saoudite et le « commandeur des croyants » marocain seront étudiés ici, l'un illustrant le « tribalisme dynastique absolu⁴² », l'autre le « chérifisme » qui transforme en facteur de puissance les dispositions constitutionnelles censées le limiter.

Le « gardien des deux lieux saints » : le roi d'Arabie Saoudite

« L'établissement de l'État saoudien a été fonction du rôle crucial de la religion, puisqu'il se base sur une alliance entre Din et Donia (le religieux et le profane), entre 'Ulama et Umara, entre famille Al-Cheikh Ibn Abdel Wahhab et famille Sa'oud⁴³. » Adeptes intransigeants du

38. Bertrand Badie et Guy Hermet, *op. cit.*, p. 195 s.

39. Bertrand Badie, *L'État importé*, Paris, Fayard, 1992, p. 195.

40. Pluriel de *chérif*.

41. Bertrand Badie et Guy Hermet, *op. cit.*, p. 195 s.

42. Bahgat Korany, in Maurice Flory, *op. cit.*, p. 456 s.

43. *Ibid.*, p. 489 s.

Tawhid, cœur du wahhabisme, les Saoudiens proscrivent toute doctrine ou action qui ne se fonde pas sur les textes sacrés. Cette vision traditionaliste est confortée par la culture tribale qui fournit au roi des troupes, les *Ikhwan*, et justifie l'obligation d'obéir à l'*imâm* tant que ses commandements ne transgressent pas les règles de la *Chari'a*.

La monarchie saoudienne souffre cependant de plusieurs faiblesses. Véritable *establishment* religieux, les '*Ulémas* ont un quasi-monopole sur certains ministères, ainsi de l'Éducation, de la Justice, du Pèlerinage et des biens religieux – *Awqafs*. Par les départements des « activités missionnaires », de la « recherche théologique » et des *ifta*⁴⁴, ainsi que par le « Comité pour le Commandement du Bien et l'Interdiction du Mal », ils exercent une influence considérable et constituent une sorte de gouvernement parallèle défendu par les redoutables *Moutawa'in* (« comités de Moralité publique ») aux forts pouvoirs de coercition. Rien ne leur échappe, pas même les questions militaires ou de sécurité⁴⁵. Aussi les monarques saoudiens ont-ils toujours évité d'affronter ouvertement les Wahhabites et les '*Ulémas*.

67

Ils s'y risquent d'autant moins que leur légitimité peut être discutée. Faute de descendre du Prophète, ils se targuent de leur rôle de gardiens des lieux saints, mais cette tâche incombait depuis près d'un millénaire à la dynastie chérifienne hachémite qu'ils ont chassée à l'occasion des bouleversements postérieurs à la Première Guerre mondiale. Seul leur traditionalisme dans la garde de ces lieux leur a permis d'être acceptés par les pays musulmans. Ils sont même parvenus à faire de cette fonction un outil précieux d'action diplomatique⁴⁶.

Pour compenser ces faiblesses, la monarchie saoudienne fait appel aux valeurs tribales bédouines. Le pouvoir politique est ainsi concentré dans les mains de la famille régnante qui occupe tous les postes ministériels et tous les niveaux de la hiérarchie militaire au sein de la garde nationale, distincte de l'armée. Le pouvoir royal repose ainsi sur des équilibres subtils et fluctuants entre clans de la famille royale et branches collatérales. Mais ce jeu d'alliances et de rivalités peut s'avérer dangereux dans un système où la dévolution du pouvoir échappe à des règles institutionnelles incontestables.

Face aux gérontes actuellement en place, les 6 000 princes de la géné-

44. Pluriel de *fatwa* : verdict.

45. Telle la liquidation de la révolte d'Ibn 'Oteiba à La Mecque en 1979.

46. Ghassan Salame, « L'Islam en Arabie Saoudite », *Pouvoirs*, n° 12, Paris, PUF, 1980, p. 125-130.

ration suivante nouent déjà des alliances avec les chefs de tribus et les ‘*Ulémas*. La guerre du Golfe a fait oublier les effets bénéfiques du boom pétrolier. En permettant à un demi-million d’infidèles de mettre le pied en Terre sainte, le monarque a divisé les ‘*Ulémas* et a été accusé d’avoir créé la dissension entre musulmans (*fitna*), accusation à laquelle il a répondu par un conservatisme accru. La crise économique a de surcroît contraint le pouvoir à limiter sa frénésie de dépenses qui jusqu’à servait de substitut à la démocratie. Le chômage des cadres, la stagnation du cours du pétrole, les pesanteurs et l’archaïsme du « *saudi way of life* » entraînent des critiques. Mais le danger principal pour cette monarchie islamique est dans l’Islam lui-même, malgré les fonds versés par le régime aux nombreux mouvements fondamentalistes étrangers. Outre l’opposition londonienne de Muhammad al-Massari, wahhabites traditionnels, ‘*Ulémas* dissidents et néowahhabites extrémistes et xénophobes critiquent vivement le régime et l’ouverture du pays aux infidèles. Les modérés déplorent au contraire sa clôture. Quant à la minorité chiite, si elle a modéré son militantisme pro-iranien, elle n’en continue pas moins de se sentir victime de discriminations⁴⁷. Miné par les luttes de factions au sein de la famille régnante, le régime semble donc en voie de décomposition. Jusqu’à quand le modernisme technologique payé en pétrodollars pourra-t-il coexister avec un conservatisme tribal ascétique et répressif ? Le jeu de la culture tribale et du conservatisme ne risque-t-il pas d’être à terme la cause de l’effondrement de cette société segmentée sans autres institutions que le Coran ? Tel est le risque que le roi du Maroc ne veut pas courir, lui qui a constitutionnalisé son rôle de « commandeur des croyants ».

Le « commandeur des croyants » : le roi du Maroc

« Émir des musulmans » sous les Almoravides, « émir des croyants » sous les Almohades, le roi du Maroc combine « les attributs de la sainteté associés à la qualité de chérif, les prérogatives de chef de la communauté religieuse, conférées par la fonction d’imâm et les ressources d’un chef de gouvernement disposant du Makhzen, autrement dit d’une bureaucratie et d’une armée de mercenaires inspirée du modèle ottoman⁴⁸ ». Il peut en effet se prévaloir du caractère national de la dynastie et des structures de l’État. Sa légitimité est d’autant plus forte que, depuis les origines, il

47. *Courrier international*, n° 238, 24-31 mai 1995, p. 12 s.

48. Michel Camau, in Maurice Flory, *op. cit.*, p. 377. Gilbert Ayache, « La fonction d’arbitrage du Makhzen », *Études d’histoire marocaine*, Rabat, SMER, 1979, p. 159 s.

a toujours été reconnu par une *bey'a*, même quand, dans le passé, certaines parties du pays, qui reconnaissaient son caractère sacré, refusaient de se soumettre à son autorité politique (*bled siba*)⁴⁹.

Attachée à ses titres d'*imâm* et de *chérif*, la sacralité du roi vient modifier l'ordre institutionnel. « La constitution fait de l'obéissance un devoir civique, la *chari'a* en fait une obligation canonique, le chérifisme la transforme en source de bénédiction⁵⁰. » Ainsi, loin d'être freiné par l'existence d'une constitution, le pouvoir du monarque s'en trouve au contraire conforté. « Si pour comprendre les fondements et le fonctionnement du régime marocain, il fallait se référer aux dispositions constitutionnelles, il conviendrait de ne citer qu'un seul article (l'article 19 des trois constitutions) qui met en évidence l'interrelation entre monarchie constitutionnelle et statut royal de commandeur des croyants (*Amir al Mouminine*)⁵¹. » En découlent toute une série de conséquences⁵² : la personne du roi est inviolable et sacrée. Il est à l'abri de toute poursuite judiciaire et échappe à tout pouvoir juridictionnel⁵³. Il ne peut faire l'objet de critiques ou être représenté de manière humoristique. Mohammed Tozy se demande même si ses discours et messages ne constituent pas de véritables directives en raison de ses origines divines. Le roi est ainsi au-dessus de tous les autres pouvoirs. Selon le juge constitutionnel, il est le responsable suprême du pays⁵⁴.

69

Commandeur des croyants, président du comité Al Qods, il veille

49. Sur la pertinence de l'opposition *bled Makhzen/bled siba*, voir l'exposé oral de Paul Isoart devant la Cour : Cour internationale de Justice, *Mémoires, plaidoiries et documents*, « Sahara occidental », vol. IV, La Haye, 1982, notamment p. 252 s.

50. Mohammed Tozy, « Le roi, commandeur des croyants », in Driss Basri et alii, *Édification d'un État moderne. Le Maroc de Hassan II*, Paris, Albin Michel, 1986, p. 61.

51. Michel Camau, in Maurice Flory, *op. cit.*, p. 423. Voir John Waterby, *Le Commandeur des croyants. La monarchie marocaine et ses élites*, Paris, PUF, 1975 ; et Omar Bendourou, *Le Pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance*, Paris, Publisud, 1986.

52. Maurice Torrelli, « Le pouvoir royal dans la Constitution », in Driss Basri et alii, *Trente Années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, LGDJ, 1993, p. 108 s.

53. La Cour suprême a estimé que le juge n'exerce ses fonctions que par délégation du roi exerçant ses pouvoirs en qualité d'*imâm* des croyants. Pour elle, la fonction judiciaire « fait partie de l'ensemble des attributions qui relèvent en premier lieu du chef des croyants » (arrêt du 20 mars 1970).

54. « Dire que la Constitution a opéré un transfert de la souveraineté du roi à la nation, c'est là une affirmation inexacte [...]. Ce qui ressort de la Constitution [...], c'est que la nation a voulu donner au roi une suprématie en rapport avec les lourdes responsabilités dont il est chargé, tant en vertu de la Constitution que de la fonction d'*imâm* et des traditions islamiques suivies dès la première époque. Cette suprématie comporte pour le roi, entre autres prérogatives, un pouvoir de contrôle sur tous les rouages de l'État, sans exception. » (Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, 27 octobre 1970.)

au respect de l'Islam dans un esprit de tolérance mais le défend contre toutes les subversions⁵⁵. Il veut « préserver et diffuser la religion musulmane par le biais des universités, des mosquées, des prédicateurs, des *‘Ulémas* et des professeurs⁵⁶ ». Mais le roi ne saurait renoncer en rien aux prérogatives qui découlent de son investiture divine : « L'Islam M'interdirait de mettre en place une monarchie constitutionnelle dans laquelle le souverain déléguerait tous ses pouvoirs et régnerait sans gouverner [...]. Je peux déléguer Mes pouvoirs, mais Je n'ai pas le droit, de Ma propre initiative, de Me désister de Mes prérogatives, car elles sont aussi spirituelles⁵⁷. » Cette investiture spirituelle que le roi interprète ainsi à sa guise, renforcée par la *bey'a* ou les référendums qui en constituent la forme nouvelle, confère aux actions du roi, telle la « marche verte », une légitimité quasi incontestable. Issu de la désintégration du Mouvement national, le pluralisme partisan est donc dans une position d'infériorité par rapport au trône qui, ayant constitutionnalisé le principe héréditaire et protégeant l'ordre public par des mesures fermes, paraît solidement établi malgré les tentatives pour le renverser.

L'opposition a dénoncé son autoritarisme et son patrimonialisme et diagnostiqué l'« appropriation de la scène politique », le « contrôle du processus d'allocation des ressources » et l'« extension de cette stratégie aux espaces sociaux »⁵⁸. Ces arguments passent aujourd'hui au second plan, car la question qui se pose à l'opposition est de décider si elle s'associe ou non à l'œuvre réformatrice engagée par le palais. Pari difficile face à un roi qui se déclare garant d'une unité nationale qui a regroupé tous les Marocains à l'occasion de la crise du Sahara occidental⁵⁹. Les attaques des islamistes contre le régime ne doivent pas non plus être négligées, même si le roi peut arguer de sa qualité d'*Amir al Mouminine*. Le palais est donc conduit à mener un jeu subtil qui mêle tolérance, contrôle et répression⁶⁰.

55. « L'Islam de Khomeiny, je l'ai déjà dit, je préférerais être athée ! », interview du roi du Maroc à la télévision française, 19 octobre 1979.

56. Conférence de presse du roi, Taëf, 9 février 1980.

57. « Un entretien avec le roi du Maroc », *Le Monde*, 2 septembre 1992.

58. Bertrand Badie et Guy Hermet, *op. cit.*, p. 246.

59. Rémy Leveau, *Le Fellah marocain défenseur du trône*, Paris, Presses de la FNSP, 2^e éd., 1985.

60. Les islamistes ont été autorisés à se réunir et à publier des journaux. Mais on leur a refusé le statut légal d'association, et le leader charismatique Abdelsalam Yassine a été assigné à résidence sans véritable chef d'inculpation. *Courrier international*, n° 31, 22-28 juin 1995.

Dans un Maroc « nouvelle puissance émergente », le roi fait aussi valoir les avancées démocratiques qui ont été accomplies à son initiative : l'État de droit et le contrôle de constitutionnalité ont été adoptés par le référendum constitutionnel de 1992⁶¹. Les forces d'opposition ont été invitées à affronter l'alternance, mais elles se sont dérobées devant l'inamovibilité du ministre de l'Intérieur, M. Driss Basri. Une réforme constitutionnelle, inspirée du référendum français sur la régionalisation et le Sénat de 1969, sera bientôt proposée. Mieux, le palais et le ministre de l'Intérieur ont déclenché une vaste opération de lutte contre la corruption, preuve d'une volonté de changement (?) dont le petit peuple s'est félicité. Jouant de son rôle de protecteur des musulmans mais aussi garant de la tolérance⁶², le roi Hassan II met aujourd'hui fortement l'accent sur sa volonté de moderniser l'État et d'intensifier la démocratisation du régime. Manœuvre d'une dynastie qui navigue entre les écueils ou ralliement réel au système pluraliste ? On peut imaginer que, l'âge venant, le roi cherche à stabiliser les institutions pour passer le flambeau à son fils, Sidi Mohammed, dont la formation et les qualités personnelles semblent une assurance sur l'avenir⁶³. L'avenir de la démocratie marocaine dépend donc de la volonté du roi de la développer. Est-il sincère ? Seul Dieu connaît la réponse, comme le roi l'a reconnu lui-même dans son dernier discours du trône : « Seigneur, Tu connais parfaitement ce que nous dissimulons et ce que nous dévoilons. Rien n'est caché à Dieu sur terre comme au ciel⁶⁴. »

71

« Du pouvoir, le monarque est passé à l'influence, dans les termes où Bagehot a, pour l'Angleterre, concrétisé les “trois droits” du roi : “le roi a le droit de savoir” ; “le roi a le droit d'encourager” ; “le roi a le droit d'avertir”⁶⁵. » Cette analyse ne peut-elle être étendue à l'ensemble des monarques chefs religieux ?

Détrônés par de nouvelles idoles et de nouveaux opiums du peuple, les rois semblent souffrir d'un déficit de sacralité au profit de leurs rivaux séculiers. Face à la concurrence de l'État légal-rationnel, leur sur-

61. Omar Bendourou et Meryem Aouam, « La réforme constitutionnelle marocaine de 1992 », *Revue du droit public*, n° 2, 1993, p. 431 s.

62. Voir le discours du trône dans *Libération* (journal de l'USFP), 4 mars 1996.

63. Michel Jobert, *Le Figaro Magazine*, 2 mars 1996, p. 68 s.

64. *Libération*, 4 mars 1996.

65. Marcel Prélot, préface à R. Fusilier, *Les Monarchies parlementaires*, Paris, Éd. ouvrières, 1960, p. 15.

vie dépend de leur rectitude morale et de leur aptitude à assurer la conciliation entre l'ordre du divin de la monarchie traditionnelle et l'ordre de la rationalité technicienne de la démocratie sécularisée. Le monarque chef religieux peut subsister comme garant du respect des pluralismes et des règles morales. Mais si le roi ou sa famille transgressent les règles qu'ils sont censés incarner, ou si l'ordre traditionnel qu'il impose est contesté pour son anachronisme ou son conservatisme, alors le trône est en danger. Sa survie dépend de trois solutions. Le roi peut tenter de maintenir fermement son régime à l'écart des contacts avec le monde extérieur impie – mais pour combien de temps et à quel prix pour les libertés ? Plutôt que de subir, il peut agir et conduire lui-même une expérience de démocratisation. Mais il risque d'être accusé de confisquer à son profit une démocratie royale. Il peut enfin renoncer à son caractère religieux pour n'exercer qu'une magistrature morale. Mais en devenant citoyen ordinaire d'une société laïcisée, le roi ne perd-il pas une de ses dernières raisons d'être ? Sa marge de manœuvre est donc bien mince. « Cruelle nécessité ! » s'écria Cromwell après la décapitation de Charles I^{er} Stuart⁶⁶.

66. Voir Christian Bidégaray, « Promenons-nous dans les bois ! Réflexions sur la Constitution d'Angleterre et la Grande Rébellion (1603-1660) », in *Mélanges en l'honneur du doyen Paul Isoart*, Pedone, 1996.

R É S U M É

Quel peut être le rôle d'un monarque, chef religieux, à l'aube du XXI^e siècle ? Dans la plupart des cas, il se refuse à défendre un dogmatisme intransigeant et choisit d'être un symbole œcuménique de la spiritualité. Parfois, il est obligé d'intervenir directement quand les circonstances en font un recours moral, seul point de repère pour des populations déboussolées. Mais il est des cultures comme l'Islam où le roi cumule encore la puissance politique et l'influence religieuse. Dans tous les cas cependant, la place du roi ne se comprend qu'au moyen des codes culturels qui régissent ces sociétés. Elle est donc menacée par le républicanisme et la laïcisation des sociétés.

MONICA CHARLOT

LA MONARCHIE ET L'OPINION PUBLIQUE EN GRANDE-BRETAGNE

DE LA MORT DE VICTORIA en 1901 jusqu'aux années 1980, on se demandait quel était le pouvoir de la monarchie dans le système politique britannique. Que restait-il des antiques prérogatives royales derrière les ors et les fastes de la royauté ? La question, aujourd'hui, est tout autre. Il s'agit de savoir si l'institution monarchique survivra à la crise qu'elle subit depuis un peu plus d'une décennie. Y aura-t-il encore un roi ou une reine d'Angleterre dans dix, cinquante, cent ans ? L'évolution de l'opinion publique et des élites qui l'informent et la forment est l'un des éléments de réponse à cette mise en question et alimente les nombreuses spéculations et scénarios divers que l'on peut trouver sur le sujet.

73

PREMIÈRE MOITIÉ DU XX^e SIÈCLE : LA DÉFÉRENCE

Au début du règne d'Édouard VII, en 1901, la grande presse londonienne a déjà pris le dessus sur la presse intellectuelle et élitiste traditionnelle. Le *Daily Mail* (fondé en 1896) tire à 700 000 exemplaires, concurrencé activement par le *Mirror*, le *Daily Sketch* et le *Daily Express*. Avec l'avènement de cette presse populaire, les caricatures assassines et les éditoriaux virulents contre la monarchie disparaissent pratiquement. Les liaisons du roi sont passées sous silence. La monarchie devient un tabou que l'autocensure suffit à protéger. Les caricaturistes traitent avec déférence et respect les grands moments de la vie et la mort des monarques. La photographie de presse permet de populariser leur image. Leur vie privée n'en est pas moins respectée : Édouard VII peut se promener le long du front de mer à Brighton, comme le faisait un siècle plus tôt le prince régent, sans être importuné

par les journalistes. Cette attitude de déférence et de discrétion se maintiendra durant le règne de ses successeurs, George V et George VI.

74 George V établit une monarchie davantage fondée sur la famille. Il aimait la vie de famille. Le jeu, la boisson et les femmes ne figuraient pas dans la liste de ses défauts. Il avait trop vu sa mère souffrir du fait que son père s'adonnait à ces plaisirs pour s'y complaire à son tour. Il anglicise la famille royale – abandonnant en 1917, durant la guerre contre l'Allemagne, la référence dynastique germanique à la maison de Saxe-Cobourg-Gotha pour celle de maison de Windsor (*House of Windsor*). Il met fin à la pratique germanique des mariages royaux arrangés dans le cercle étroit des familles royales et princières d'Allemagne en annonçant que ses enfants pourraient épouser des Anglais de souche. Dans les années 1920 et 1930, la presse applique son propre code d'honneur, selon lequel il n'est pas digne d'un *gentleman* d'attaquer un membre de la famille royale dès lors que l'étiquette interdit à celui-ci de répondre aux attaques. La mise en cause de la conduite privée des royaux est impensable.

L'abdication d'Édouard VIII aurait pu ébranler la monarchie si le roi avait lutté contre le gouvernement, qui refusait d'autoriser son mariage avec Wallis Simpson. Il avait, au contraire, soigneusement évité tout appel à l'opinion publique risquant de diviser le pays. Lorsque les hommes politiques – qui le trouvaient trop anticonformiste –, l'Église établie – qui n'admettait pas le divorce – et la presse de qualité – voix de l'*establishment* – décidèrent qu'il ne pouvait demeurer roi s'il épousait une femme divorcée, il s'inclina et quitta le pays. Il est vrai qu'à l'époque les sondages ne pouvaient révéler l'opinion populaire et la popularité du roi. En juin 1937, six mois après les événements, Gallup commençait à sonder les Britanniques : « Est-ce que le duc et la duchesse de Windsor – demanda-t-on – devraient être invités à rentrer en Angleterre et à y vivre ? » Oui, répondirent alors 61 % des Britanniques, contre 39 % de non, compte non tenu des sans réponse (4 % seulement). Il était difficile, lors de cette crise, de mesurer ses conséquences institutionnelles. On peut être certain, par contre, que le nouveau roi George VI les craignait. « Je ferai tout mon possible – écrivait-il à Sir Godfrey Thomas, le 25 novembre 1936 – pour réparer les dégâts si tout l'édifice ne s'écroule pas sous le choc et les tensions de tout cela¹. »

1. John Wheeler-Bennett, *King George VI, His Life and Reign*, Londres, Macmillan, 1958, p. 283.

Les Londoniens, après avoir acclamé Édouard VIII à sa sortie du palais de Buckingham, n'en avaient pas moins fêté le nouveau couple royal, George VI et la reine Élisabeth, devant leur domicile de 145 Piccadilly. Les années de guerre devaient renforcer le lien entre George VI et son peuple – notamment durant la bataille d'Angleterre, en 1940, quand Londres devint la cible de l'aviation allemande. On savait gré au roi et à la reine de visiter les ruines et les victimes, sans se faire annoncer, en toute simplicité. « Cette guerre – leur dira Churchill – a uni le trône et le peuple plus étroitement que jamais. Vos Majestés sont davantage aimées dans toutes les catégories sociales qu'aucun des princes dans le passé². » George VI avait su mettre en pratique sa propre vision de la monarchie : « Un souverain, à la tête de son peuple, partageant ses dangers, profondément affecté par ses souffrances, l'encourageant à rester déterminé dans sa résistance à l'ennemi³. »

75

C'est sans doute à cause de la popularité de la famille royale qu'après la fin de la Seconde Guerre mondiale elle devient l'objet d'un intérêt envahissant des médias. Il est pratiquement impossible, par exemple, de trouver un numéro de magazine féminin sans une photo de l'un des membres de la famille royale. En 1949, *Woman's Own* réussit un *scoop* avec la publication en exclusivité d'une série d'extraits des confidences de « Crawfie » – M^{lle} Marion Crawford, gouvernante des princesses Élisabeth et Margaret, de 1932 à 1949. D'un coup, le magazine gagne 600 000 lecteurs avides de lire ces secrets de nourrice, en dépit ou à cause d'un style à l'eau de rose, d'un contenu sans révélation ni surprise mais gentillet. Le tout sera publié en 1950 sous un titre significatif : *Les Petites Princesses*⁴. La presse populaire, dans sa « couverture » de la famille royale, continue d'éviter le scandale mais est avide de confidences édiifiantes, de secrets sur la vie quotidienne des royaux. En août 1950, par exemple, sans qu'aucun événement particulier ne justifie cet intérêt, trois hebdomadaires consacrent chacun un long article à l'un des membres de la famille royale : *Picture Post*, où l'on peut lire « un mois dans la vie de la princesse Élisabeth » ; *Everybody*, où le grand biographe

2. « R.A. M. Churchill to King George VI », 5 janvier 1941, cité par Wheeler-Bennett, *op. cit.*, p. 467.

3. *Ibid.*, p. 466.

4. *The Little Princesses*, Londres, Cassel, 1950. La popularité de l'auteur s'effondrera cinq ans plus tard lorsqu'elle rendra compte, dans le même style, toujours pour *Woman's Own* (16 juin 1955), d'une revue rituelle des troupes (*The Trooping of the Colour Ceremony*), louant « le maintien et la dignité de la reine », alors que la cérémonie avait été, en fait, annulée pour cause de grèves des chemins de fer...

des royaux, Hector Bolitho, publie une synthèse sur « la vie de George VI » ; le *Sunday Dispatch*, qui s'intéresse à « la princesse Margaret », sous la plume de Godfrey Winn, promettant « une description intimiste de la routine et des grands moments de la vie au palais » et prévenant le lecteur qu'il se rendrait compte que « c'est l'histoire de n'importe quelle sœur cadette ». Le moins qu'on puisse dire est qu'en ce temps-là la presse était totalement dépourvue d'esprit critique envers les royaux et l'institution monarchique. Elle la protégeait même. Lors du couronnement d'Élisabeth II, en juin 1953, se produit un incident révélateur de cette attitude de la presse britannique. La passion de la princesse Margaret pour Peter Townsend, un héros de la RAF, avait été tenue secrète parce qu'elle faisait problème : Townsend étant divorcé, la sœur cadette de la reine devrait, si elle voulait l'épouser, renoncer à ses droits de succession. Lors de la cérémonie du couronnement, toute la presse avait pu juger de l'intimité des relations entre Margaret et Townsend à la façon dont elle riait et parlait avec lui, ôtait un fil sur la pochette de son uniforme et époussetait, de sa main gantée de blanc, sa tunique et ses décorations. Tous les correspondants américains à Londres avaient consacré un développement à l'événement. Dans la presse britannique, il avait fallu, au contraire, attendre une quinzaine de jours avant que le silence ne soit rompu, le 14 juin, par un journal populaire du dimanche, *The People*, sous couvert de dénonciation de l'attitude de la presse étrangère. Les spéculations sur un tel mariage, assurait le journal, sont « naturellement dénuées de tout fondement. Il est tout à fait impensable qu'une princesse royale figurant en troisième ligne dans l'ordre de succession au trône puisse envisager un seul instant le mariage avec un homme qui est passé par la cour des divorces ».

Au cours des années 1950, cependant, la presse britannique s'était enhardie dans son traitement des nouvelles de palais, confondant de plus en plus spéculations et nouvelles confirmées. Elle faisait des ponts d'or aux anciens serviteurs du palais pour qu'ils lui vendent les prétendus secrets de la vie à Buckingham, Balmoral ou Windsor, afin d'alimenter leurs articles sur la famille royale. Cet intérêt de la presse, mais aussi du public, les deux étant liés, pour la vie des royaux allait de pair avec la haute idée que l'on se faisait alors de la monarchie. A la question : « De toutes les femmes dont vous avez entendu parler vivant aujourd'hui dans n'importe quelle partie du monde, laquelle admirez-vous le plus ? », posée par Gallup en février 1954, les Britanniques répondent : « La reine Élisabeth ». Chez les hommes, son époux, le duc d'Édimbourg, se classe en second, derrière Winston Churchill, mais devant le

Premier ministre Anthony Eden, le vainqueur de l'Everest Sir Edmund Hillary, l'ancien Premier ministre travailliste et père de l'État-providence (*Welfare State*) Clement Attlee, et le docteur Schweitzer, apôtre de la lutte contre la lèpre en Afrique. C'est l'époque où le public se lève, à la fin d'un film ou d'une représentation théâtrale, pour écouter le *God Save the Queen*.

DEUXIÈME MOITIÉ DU SIÈCLE : LA REMISE EN CAUSE

L'année 1957 marque un changement dans l'attitude de retenue et déférence de l'élite et de la presse vis-à-vis de la monarchie. Deux articles violemment critiques font la une des journaux. Le premier est publié dans la *National English Review*, en août, par son directeur et rédacteur en chef, Lord Altrincham. Ancien d'Eton et d'Oxford, il a succédé en 1955 à son père, le premier baron Altrincham. Il dénonce l'esprit de « classe » de la reine et « l'éducation conventionnelle de la classe supérieure » qu'elle a reçue avec sa sœur, la princesse Margaret. Il oppose sur ce point la reine à « l'esprit pratiquement sans classe de George V », s'en prenant à l'entourage « de tweed » de la reine : « la Cour a pitoyablement échoué dans l'adaptation à l'évolution du temps ». Lord Altrincham n'hésite pas à insulter la personne même de la reine, écrivant qu'elle apparaît dans ses allocutions radio-télévisées comme « une écolière bégueule, le capitaine d'une équipe de hockey ». Quant à son élocution, elle est « casse-pieds » (*pain in the neck*). Comme sa mère, elle est incapable de prononcer quelques phrases sans un texte écrit. Conscient de s'ouvrir à l'accusation de « lèse-majesté », Altrincham persistait et signalait d'avance, arguant que la monarchie britannique était fondée sur « la raison et la clairvoyance, et non pas sur une fidélité servile ». Cette charge fut désavouée, cependant, par toute la presse, y compris l'*Observer* : « Critiquer des personnes qui ne peuvent répondre est toujours de mauvais goût. Faire des critiques publiques contre les personnes est grossier. Quand elles visent une femme et ses petites manies, cela passe les bornes. » Il reste que, selon un sondage NOP publié dans le *Daily Mail*, 86 % des Britanniques avaient eu connaissance des critiques de Lord Altrincham contre la reine ; que 52 % tout juste les rejetaient (dont 48 % des hommes et 39 % seulement des jeunes de 16 à 34 ans). Et que plus de la moitié (55 %, dont 65 % des 16-34 ans) étaient d'accord pour penser comme lui que le recrutement de la Cour devait être élargi.

Altrincham assurait qu'il n'avait critiqué la reine que pour mieux la

défendre en la poussant à changer ce qui devait l'être. Il avait en réalité ouvert une brèche dans laquelle les adversaires de la monarchie s'engouffrèrent aussitôt. John Osborne le premier, lorsque, à la veille de la représentation de sa pièce *Look Back in Anger* à Broadway, en octobre 1957, il écrivit un pamphlet antimonarchiste dans la presse : « Cela m'ennuie, cela me désole qu'il y ait tant d'esprits vides, tant de vies vides en Grande-Bretagne pour soutenir cette industrie de la fatuité. Mon objection au symbole royal c'est qu'il est mort. C'est un plombage en or dans une bouche pourrie. » Un ancien rédacteur en chef de *Punch*, Malcolm Muggeridge, le même mois dans un magazine américain, *The Saturday Evening Post*, parle de « feuilleton royal [...], une sorte de substitut, d'ersatz de religion ». L'article est publié à l'occasion d'une visite de la reine aux États-Unis. Républicain déclaré, Muggeridge voit dans la persistance de l'institution monarchique et sa popularité un frein dans la démocratisation de la société britannique.

Durant les deux décennies suivantes cependant – celles des années soixante et soixante-dix –, le républicanisme ne progressera guère en Grande-Bretagne. A la question de savoir si la fonction de chef de l'État devait continuer d'y être assurée par un roi ou une reine, ou s'ils préféreraient qu'elle le soit par un président comme en Amérique ou dans certains pays d'Europe – question posée régulièrement par Gallup dans les années 1970 –, 8 à 11 % des Britanniques seulement optent pour un président. L'institution monarchique demeure apparemment forte. Mais elle est minée en profondeur par le déclin des trois piliers du système : la religion, le Commonwealth et le mystère entourant la monarchie.

« La monarchie anglaise – écrivait Bagehot du temps de Victoria – ajoute à la force du pouvoir celle de la religion. » Le cérémonial du couronnement et la façon dont il est perçu en témoignent longtemps après Bagehot. « Le Seigneur est oint », titre le *Times*, lors du couronnement de George VI en 1937. Et de commenter l'onction royale : « Alors que le drap d'or était tendu au-dessus du fauteuil du roi Édouard et que l'archevêque passait au-dessous, s'approchant du roi, comme dans un tabernacle, en portant l'huile consacrée, il sembla que ces deux hommes étaient seuls avec Dieu, faisant quelque chose qui les dépassait, quelque chose dont la solennité échappait à la compréhension de ceux qui étaient là. » Au couronnement d'Élisabeth II, à l'abbaye de Westminster, la magie de l'onction royale fonctionnait toujours. Depuis lors, cependant, l'attachement à la religion établie a fortement décru.

Dans le même temps, l'Empire, voire le Commonwealth, sont devenus des références passées, plus négatives que positives pour beaucoup.

En 1953, Winston Churchill avait incité la jeune reine à entreprendre le tour du Commonwealth et des pays liés à l'Angleterre ; six mois après son couronnement, le 23 novembre 1953, elle avait ainsi entamé un tour du monde en 173 jours. Durant les toutes premières années de son règne, Élisabeth II fera au total soixante voyages officiels à l'étranger, visitant une centaine de pays. L'idée reçue est que ces déplacements de la reine à l'extérieur sont bons pour le commerce britannique. La corrélation, grossière il est vrai, entre le nombre de jours passés durant les années 1970 dans le vieux Commonwealth (116 jours) et dans la Communauté économique européenne (33 jours), et l'évolution du commerce extérieur de la Grande-Bretagne – doublement avec le Commonwealth, multiplication par huit avec la CEE – ne va guère dans le sens de la thèse.

La fonction essentielle de la monarchie, cependant, est de constituer un pôle d'identification nationale et souple, intelligible pour les masses. En incarnant l'État-nation, le souverain, la famille royale le rendent plus humain et plus proche. Tout en insistant sur la force de cette fonction particulière de la monarchie, Bagehot ajoutait, avec sagesse, qu'il y fallait quelque mystère pour que le charme joue pleinement. Le monarque, comme le pouvoir, gagnait à une certaine distance, à un flou que les projecteurs trop puissants des médias, dès les années soixante et soixante-dix, ont largement dissipé.

79

Les célébrations populaires du mariage du prince de Galles, Charles, et de Diana, au début des années 1980, avaient fait illusion sur la pérennité du mythe monarchique. Leur désunion publique, la décennie suivante, révélera au contraire la fragilisation de l'institution monarchique.

La crise de la monarchie britannique dans les années 1990 est sans doute la plus grave qu'elle ait connue depuis le début du siècle. Les premiers coups ont été portés par Rupert Murdoch et son journal, le *Sunday Times*, à propos de la guerre du Golfe : « La reine doit convoquer de toute urgence les royaux à Windsor [...] – y écrivait dans un éditorial comminatoire le rédacteur en chef du journal, Andrew Neil. Ce pays est en guerre, mais on ne le croirait pas à en juger d'après les frasques de certains membres du clan de Sa Majesté⁵. » Les royaux mis en cause étaient les jeunes princes, accusés de soulever l'opinion de dégoût et de déshonorer la monarchie par leur manque de sensibilité décadente. Trois tabloïds de la presse quotidienne – le *Sun*, le *Mail* et

5. *Sunday Times*, 10 février 1991.

l'*Express* – défendaient la reine, mais le *Mirror* et *Today* attaquaient les jeunes royaux. *Today* titrait en lettres énormes : « La reine en crise », avec le sous-titre ironique : « 88 % dégoûtés par l'effort de guerre des jeunes royaux ». Le *Mail* publiait un sondage MORI, sous le titre : « Les royaux et le Golfe », expliquant dans sa manchette : « Un sentiment de malaise parcourt le pays à propos de l'exemple donné par la famille royale durant la guerre du Golfe. » Le prince Andrew et son épouse, la duchesse d'York, étaient particulièrement visés à cause de leur style de vie. Plus grave encore, il apparaissait que 20 % des Britanniques prédisaient que la monarchie aurait disparu dans un demi-siècle, contre 10 % un an plus tôt. Satisfait de l'effet produit par son éditorial initial, le *Sunday Times* pouvait conclure, dans un nouvel article intitulé « Une famille en guerre » : « Tout avait commencé par un éditorial dans ce journal. A la fin de la semaine, les médias du monde entier s'étaient joints au débat. Et avaient mis en question non seulement la participation des royaux à l'effort de guerre du pays dans le Golfe, mais leur utilité même dans l'Angleterre d'aujourd'hui. »

Le choc le plus dur pour la famille royale restait à venir. Le 20 novembre 1992, un incendie se déclarait au château de Windsor, détruisant le hall de Saint-George et endommageant gravement la tour Brunswick, la grande salle de réception et la chapelle privée de la reine. Comme c'est la règle pour tous les biens de l'État, les bâtiments n'étaient pas assurés. Le secrétaire de la reine chargé du patrimoine, Peter Brooke, annonça que, selon la coutume, les frais de reconstruction, évalués à 50 millions de livres minimum, seraient couverts par le budget de l'État. Il s'ensuivit un débordement de critiques que personne n'avait prévu. Le lendemain même, profitant d'une émission d'appels des téléspectateurs – *This Morning* (sur la chaîne privée ITV) –, 30 282 appels téléphoniques mettaient la question à l'ordre du jour, 95 % des auditeurs disant que, selon eux, le contribuable n'avait pas à payer la totalité de la note. Un sondage Harris pour ITN, le même jour, révélait que les trois quarts des Britanniques estimaient qu'une réduction du coût de la famille royale était nécessaire ; une personne seulement sur cinq trouvait que la monarchie valait l'argent que l'on dépensait sur elle. Même le *Times* ne défendait pas la famille royale : « Quand le château est en bon état, il est à eux ; quand il brûle, il est à nous... » La presse populaire surenchérisait : « Prendre et donner – écrivait *Today*. Nous, nous donnons ; les royaux prennent ». « Pourquoi le peuple – s'interrogeait le *Mail* –, dont beaucoup ont eu à faire de lourds sacrifices en ce temps de dure récession, devrait-il payer la totalité de la

facture pour le château de Windsor quand la reine, qui ne paie pas d'impôts, n'y contribue pratiquement pas ? »

Dans un discours au Guildhall, la reine parlera à propos de cette année 1992 d'une *Annus Horribilis*⁶. Elle avait vécu une dure période, marquée, notamment, par les difficultés conjugales de ses enfants et leur effet sur l'image de la famille royale. En janvier, après la publication dans la presse de photos de vacances méditerranéennes entre la duchesse d'York (Fergie) et Steve Wyatt, on a commencé à s'interroger sur la solidité du jeune couple des York ; en mars, il était question de séparation et, en mai, la duchesse quittait le domicile conjugal avec ses deux filles. Durant ce temps, en février, un voyage officiel en Inde montrait au grand jour l'éloignement du prince de Galles, Charles, et de sa femme, Diana ; en juin, paraissait un livre d'Andrew Morton – *Diana, Her True Story*⁷ (La Véritable Histoire de Diana) – dans lequel l'auteur affirmait qu'elle était « prise au piège d'une union sans amour » et révélait qu'elle avait souffert de boulimie nerveuse et tenté à plusieurs reprises de se suicider. Après quoi avait suivi la transcription dans la presse de bandes de conversations téléphoniques très privées, enregistrées à l'insu des intéressés : une conversation entre la princesse de Galles et son ami, James Gilbey, en août ; un échange entre le prince et son amie, Camilla Parker Bowles, en novembre. En avril, par ailleurs, dix-huit ans de mariage entre la princesse royale, Anne, et le capitaine Mark Phillips s'étaient terminés par un divorce express de quatre minutes.

81

La reine n'avait pas eu à souffrir, cette année 1992, que des difficultés conjugales de trois de ses enfants. Il y avait eu également l'attitude provocante qu'avait adoptée à son égard, en février, le Premier ministre australien Paul Keating lors de sa visite dans le pays, affirmant sans retenue son républicanisme face à celle qui demeurerait la reine d'Australie. Une campagne de presse, enfin, s'était développée pour exiger de la reine qu'elle paie des impôts comme tous ses sujets. Fin 1992, un sondage MORI enregistre que la proportion des Britanniques pensant que la Grande-Bretagne irait plus mal si la monarchie était abolie – 37 % – tombe pour la première fois nettement au-dessous de la barre de 50 %. Au milieu des années 1980, elle était à 75 %... Une large majorité des sondés (76 %) s'attend à ce que la monarchie soit toujours en place dans

6. Elle faisait ainsi allusion au poème de Dryden, *Annus Mirabilis*, célébrant une victoire navale britannique contre les Hollandais, en 1666, et louant la façon dont le roi a conduit le pays dans cette année de guerre et de désastres (l'incendie de Londres, la peste...).

7. Andrew Morton, *Diana, Her True Story*, Londres, 1992.

dix ans, mais à l'échéance plus lointaine d'un demi-siècle ceux qui prédisent sa disparition (42 %) sont plus nombreux que ceux qui parient sur sa pérennité (36 %). Au-delà de l'hostilité à certains royaux, c'est l'institution monarchique elle-même qui est touchée.

82 Les malheurs conjugaux de la famille royale n'y sont pas pour rien, mais la crise est plus profonde. On reproche à la famille royale sa position sociale et sa richesse ; on estime qu'elle ne gagne pas l'argent que la nation lui donne. La classe sociale supérieure (*upper class*) semble davantage anachronique dans un pays où désormais les Premiers ministres, fussent-ils conservateurs, sortent des classes moyennes et n'hésitent pas, telle Margaret Thatcher, à s'en prendre à l'*establishment*. L'attaque d'Andrew Neil contre ces royaux qui font étalage d'un cocktail de « classe supérieure décadente et de manque de sensibilité⁸ » a fait mouche dans l'opinion. La richesse de la famille royale apparaît particulièrement choquante à une époque où la pauvreté et la misère réapparaissent au premier plan avec la crise, où des propriétaires incapables de rembourser leurs emprunts immobiliers perdent leur logement, où les faillites se multiplient. L'impression que les royaux ne remplissent pas tous leurs contrats vis-à-vis de la nation aggrave ce ressentiment. En janvier 1989, par exemple, Jean Rook, une ferme royaliste dans le très conservateur *Daily Express*, reproche à la famille royale de n'avoir pas été présente aux obsèques des victimes du désastre de Lockerbie et une lettre de lecteur enfonce le clou : « J'avais l'impression, sans doute fausse, que la famille royale recevait l'argent de la liste civile pour les fonctions de représentation qu'elle assurait ; il est regrettable qu'ils ne soient que deux à justifier ces versements. » Cette exigence d'obligation de résultats (*value for money*), caractéristique de la philosophie Thatcherienne, colore désormais fortement les commentaires de presse sur la monarchie.

La réaction aux plaintes de la reine sur l'horreur de l'an 1992 sera rien moins que compréhensive. « Que dire de notre année, Madame... », titrera le *Star* ; le *Sun* ironisera sur l'année « clodo » de qui l'on savait (*One's Bum Year*) ; le *Mail* fera remarquer que la dotation publique du chef de l'État, dans les autres pays d'Europe, était bien moins généreuse ; l'*Independent* décrira l'entourage de la reine comme « loin des gens, cupide et un tantinet ridicule ». Et le *Times*, pour le Nouvel An, de souffler à la reine dix conseils pour « une nouvelle année

8. *Sunday Times*, 17 février 1991.

de Majesté ». Le premier de ces conseils était : « Plus de jérémiades. Dans son discours sur l'*Annus Horribilis*, puis dans son message radio-télévisé de Noël, la reine a sollicité la sympathie du public pour ses nombreux ennuis familiaux en 1992. Ce n'était rien à côté des difficultés endurées par nombre de ses sujets [...]. Peu de divorces britanniques, de plus, sont amortis par autant de richesses. »

La reine a tenté de redresser la situation, tenant compte de cet état d'esprit. Le 26 novembre 1992, le Premier ministre annonçait que, « quelques mois plus tôt », Sa Majesté avait ouvert des discussions pour un changement dans sa situation fiscale et le retrait de la liste civile de tous les royaux, sauf elle-même, sa mère et son époux. Deux jours plus tard, la décision de limiter la liste civile aux seuls souverains et à leurs conjoints, pour la durée de leur vie, était officielle. Et le 11 février 1993, un rapport des *Royal Trustees* (gardiens du domaine royal) réglait les détails de l'accord par lequel la reine décidait volontairement de payer l'impôt⁹.

83

Où en est la monarchie britannique aujourd'hui, après ces déboires accumulés, puis cet effort d'adaptation ? Selon un récent sondage de MORI¹⁰, si un référendum était organisé sur l'avenir de la monarchie, 23 % des Britanniques choisiraient « de mettre fin à la monarchie pour avoir un chef de l'État élu ». Les républicains sont plus nombreux que la moyenne chez les Écossais (39 %), les Gallois (28 %) – les Anglais étant moins tentés (21 %). Mais au total, 62 % des Britanniques, dont 64 % des Anglais, se prononcent pour le maintien de la monarchie. La légitimité de l'institution n'est donc pas en cause. Il lui reste à recréer, si possible, le haut degré de *consensus* qu'elle a connu autrefois, en redressant notamment son image morale. Walter Bagehot, du temps de Victoria, rappelait à juste titre que le critère moral n'a pas toujours été perçu comme pertinent pour juger la famille royale – citant Charles II, George I^{er}, George II et George IV. Mais les souverains qui s'identifieront d'eux-mêmes aux vertus domestiques – la reine Victoria, George III, George V, George VI – ont été plus populaires que ne l'ont été les autres. La reine Élisabeth II – dont personne ne met en cause la moralité, mais à qui l'on reproche de n'avoir pas su transmettre ses valeurs à ses enfants –, pour redresser l'image de la monarchie de ce point de vue, doit régler rapidement les situations conjugales des siens.

9. Pour plus ample information à ce sujet, voir Monica Charlot, « Funding and Taxing the Monarchy », in *QWERTY*, octobre 1993, p. 303-310 (université de Pau).

10. Sondage MORI pour l'émission télévisée *World in Action*, 22-25 mars 1996.

Le divorce, de nos jours, ne fait plus problème ; ce sont les déchirements sentimentaux et financiers qui le précèdent qui alimentent la chronique. La preuve en est que s'ils devaient élire eux-mêmes le successeur d'Élisabeth II¹¹, les Britanniques porteraient leur choix sur la princesse Anne (33 % des choix, dont 44 % en Écosse), toute divorcée qu'elle soit, contre 26 % seulement favorables à l'héritier du trône, le prince Charles (dont 27 % en Angleterre). C'est sans doute pour cette raison que la reine a intimé à Charles et Diana de régler sans plus tarder leur divorce.

11. Sondage MORI, 22-25 mars 1996 ; voir note 7.

R É S U M É

Protégée par la déférence des élites et l'attachement des masses jusque dans les années 1980, la monarchie britannique est en crise. Ses soutiens traditionnels s'effritent, le comportement des jeunes royaux l'a déstabilisée et l'opinion britannique s'interroge sur son utilité et son coût. Mais elle conserve des atouts pour perdurer, et la reine Élisabeth II est bien décidée à les jouer.

LES QUERELLES DYNASTIQUES AUJOURD'HUI

QU'EST-CE QU'UNE QUERELLE DYNASTIQUE ? Le terme appelle quelques précisions. La querelle est un affrontement, une contestation, et quand on parle de querelle dynastique, une lutte pour la possession du pouvoir, ou du moins pour la possession du titre à l'exercer. Mais elle n'est dynastique que si elle oppose des princes et leurs partisans, prétendant exercer le pouvoir au même titre. 85

La lutte engagée entre un dynaste et un régime politique républicain n'est pas une querelle dynastique, même si elle se double, en sous-ligne, d'une compétition entre plusieurs prétendants. L'effort des monarchistes à l'Assemblée nationale de 1871 tendant à la restauration d'un Bourbon n'était pas une querelle dynastique. La Restauration a échoué, parce que ses tenants ont été incapables de résoudre une querelle, qui était dynastique, entre les tenants du comte de Chambord et ceux du premier comte de Paris. La querelle dynastique est une querelle de princes et, plus activement bien souvent, affaire de partisans de princes.

Toute querelle entre princes n'est pas une querelle dynastique ; si elle s'habille parfois de ce prétexte, une guerre de conquête cherchera un prétexte honorable, parce qu'invoquant la justice, dans une prétention motivée par un titre héréditaire sur le territoire convoité. La guerre de Cent Ans a été de ce type. Le roi d'Angleterre, Édouard III, se prétendait, ou plutôt se prétendit à partir d'un certain moment, l'héritier de la couronne de France, contre Philippe VI, parce qu'il était, par sa mère Isabelle de France, le neveu de Charles IV le Bel ; Philippe VI n'en étant que le cousin. Mais tous les princes conquérants ne se targuent pas d'un tel prétexte.

L'essence de la querelle dynastique est de constituer ce que les civilistes pourraient dénommer une « pétition d'hérédité », de la part, tout

au moins, de l'un des compétiteurs en présence, qui se prétend fondé en droit, en vertu d'un titre héréditaire. Convient-il, pour que la querelle mérite d'être dite dynastique, que les titres invoqués procèdent de la même norme fondamentale ? Cette exigence aurait pour conséquence que la compétition entre bonapartistes et tenants des héritiers de la maison de Bourbon ne serait pas une véritable querelle dynastique. Au temps de l'Assemblée nationale de 1871, elle a pourtant été considérée comme telle, et sans doute avec raison.

86 En effet, à l'origine de la querelle dynastique est un événement de caractère révolutionnaire dans un régime de monarchie héréditaire. Les règles de la dévolution successorale sont violées. L'héritier légitime est évincé, un autre souverain a pris sa place. La querelle naît de la réaction de l'héritier évincé. Deux légitimités s'opposent, l'une fondée sur la tradition, l'autre sur la révolution. Ainsi, la querelle entre jacobistes et orangistes est la suite de ce que les Anglais dénomment la « glorieuse révolution » de 1688. La querelle va durer près d'un siècle. Le roi Jacques II Stuart a été détrôné par la violence, par la guerre. On observe à ce propos le souci qu'ont les auteurs de la « glorieuse révolution » de ne pas rompre absolument avec la tradition monarchique. Quels souverains choisissent-ils en place du roi détrôné ? L'une de ses filles, Marie, et l'époux de cette dernière qui vont régner conjointement.

L'acte révolutionnaire peut être l'œuvre d'un souverain régnant qui entend déroger à l'ordre successoral. L'exemple en est offert par la pragmatique sanction du roi d'Espagne Ferdinand VII qui abroge la loi « semi-salique » introduite par Philippe V. Par cet acte, il transmet la couronne à sa fille, toute jeune enfant, et il élimine son frère Don Carlos. Trois guerres carlistes en seront la suite et ensanglanteront l'Espagne au XIX^e siècle. L'extinction de la branche carliste en a prévenu le retour, malgré la tentative malheureuse du prince Xavier de Bourbon-Parme au XX^e siècle.

Dans tous ces cas, la querelle avait tourné à la guerre civile. Le but était de détrôner celui (ou celle, dans le cas de l'Espagne) que ses adversaires tenaient pour coupable d'une usurpation, ou les descendants d'un usurpateur. (Les légitimistes appelèrent Louis-Philippe un voleur de couronne.) Les adversaires du souverain en place invoquent une légitimité supérieure à celle du souverain régnant. Ce dernier, à défaut de pouvoir présenter une justification acceptable du point de vue du droit monarchique invoqué contre lui, invoquera la volonté populaire. La monarchie demandera appui à la démocratie. La querelle devient paradoxale. Avec la disparition des anciennes monarchies, elle devient fantasmagorique.

Tant que le trône disputé, contesté est occupé par un roi, la revendication de son compétiteur, on l'a dit, se fonde sur une légitimité monarchique qu'il prétend supérieure à celle du souverain qui règne effectivement, empereur ou roi. Si la république a été instaurée à la place d'un monarque, il ne peut y avoir aucune légitimité monarchique en droit positif. Lorsqu'il ne peut plus y avoir un roi de fait, la qualité de « roi de droit » est un titre nu, puisque le droit positif refuse de le reconnaître.

La contestation tourne alors autour d'un titre à régner qui procèderait d'un droit mort. La discussion devient irréaliste. Le droit positif de l'État républicain et le droit monarchique du passé sont des parallèles qui ne se rejoindront jamais, l'une étant pourvue de l'effectivité, l'autre en étant privée. La contestation ne pourrait avoir d'enjeu que dans l'éventualité d'une restauration monarchique. A qui profiterait ou devrait profiter la restauration ? Elle en avait un, qui demeurerait envisageable au début de l'Assemblée nationale de 1871. Elle le perdit quand l'obstination de Chambord eut fait apparaître que le moment favorable, celui que les anciens Grecs appelaient le *Kairos*, avait passé sans avoir été saisi.

87

Les prétendants finissent par se décourager, leurs troupes – si l'on peut les appeler ainsi – se lassent et perdent espoir dans ce qui serait à leurs yeux le triomphe du bon droit. Le ton de la querelle devient moins polémique. Les partisans des prétendants s'appliquent surtout à entretenir le souvenir d'une histoire qui fut parfois glorieuse, à conserver vivante la mémoire des grands ancêtres. La querelle se convertit en culte de l'histoire, de l'histoire monarchique.

Il est quelquefois des rebondissements inattendus. L'histoire de la France en offre aujourd'hui des exemples.

La France du XIX^e siècle a eu pour souverains des monarques appartenant à trois dynasties. Il serait plus exact de dire qu'ont été à sa tête deux rois appartenant à la maison de Bourbon, qui étaient les frères du dernier roi renversé par la Révolution. Leur accession au trône avait le caractère d'une restauration. Elle avait été précédée par le règne d'un soldat heureux, devenu empereur héréditaire et fondateur d'une dynastie. Le dernier frère de Louis XVI, renversé par la révolution de juillet 1830, fut remplacé par un Bourbon d'une branche cadette, qui préten-

daît lui aussi fonder une dynastie. Cette dernière compte de nombreux membres vivants.

Le règne de Louis-Philippe a été marqué par des complots légitimistes et bonapartistes. L'équipée de la duchesse de Berry s'est terminée en tragi-comédie, et les légitimistes, découragés, se sont contentés d'entretenir des actions de propagande sans violence. Louis-Philippe avait disloqué le camp monarchique, la haute noblesse, celle des ducs, avait rallié le régime de Juillet pour conserver la pairie. Le légitimisme vit plus d'adeptes dans la noblesse terrienne qui revint chez elle et s'efforça de maintenir la flamme chez ses paysans. Des tentatives de coup d'État – il en intervint deux – furent menées par un neveu du grand empereur, fils de Louis (*Pater is est quem nuptiae demonstrant*).

88 Louis-Napoléon échoua dans ses entreprises tendant au renversement de Louis-Philippe. Étant devenu le président, élu au suffrage universel, de la II^e République, au moyen d'un coup d'État et d'un plébiscite, il rétablit l'Empire à son profit. La défaite de Sedan le lui fit perdre. Les bonapartistes mirent leurs espoirs dans le prince impérial, que les Zoulous tuèrent en 1878. La qualité de prétendant passa aux descendants de Jérôme, qui avait été roi de Westphalie. De nos jours, les bonapartistes ne conduisent plus d'action pour la reconquête du pouvoir. Ils célèbrent les grands anniversaires de la geste du Premier Empire et conservent le souvenir napoléonien. Se retrouvent à leur tête les membres de la famille impériale, les membres de la noblesse d'Empire, des compagnons de la captivité de l'Empereur à Sainte-Hélène.

Entre les Bourbons ennemis, la querelle, après s'être atténuée, a repris à l'époque contemporaine. La date de rupture est la fin du mois de juillet 1830. Charles X abdique en faveur du duc d'Angoulême son fils, puis de son petit-fils, le duc de Bordeaux, qui sera plus connu sous le nom de comte de Chambord, et nomme le duc d'Orléans lieutenant-général du royaume. Le duc d'Orléans place la couronne sur sa tête. La Charte constitutionnelle est révisée par un pacte entre Louis-Philippe et les chambres. Elle est la source de la nouvelle légitimité à laquelle prétend désormais le roi des Français, que les légitimistes tiennent pour un usurpateur indigne. La querelle oppose le dernier descendant de la branche aînée des Bourbons aux descendants de Monsieur, frère puîné de Louis XIV, par l'intermédiaire du Régent, de Philippe-Égalité et du roi de la révolution de Juillet.

L'Assemblée nationale élue après la défaite est en majorité monarchiste, mais elle est divisée entre légitimistes, orléanistes et bonapartistes. Comme leur dira un jour Thiers, rallié ou résigné à la République, les

monarchistes de l'Assemblée ont trois prétendants pour occuper un seul trône. L'histoire des tractations entre légitimistes et orléanistes sont trop connues pour être rapportées de nouveau ici. Les princes d'Orléans, comme on les appelle, font le voyage de Frosdorff pour faire allégeance à Chambord. Le carrosse est prêt. Tout échoue en 1873. La réconciliation achoppe sur la question du drapeau. Les stratèges orléanistes avaient espéré restaurer Chambord, à qui le chef de la maison d'Orléans succéderait. La restauration de Chambord est impossible. Qu'à cela ne tienne, on attendra sa mort ; en attendant un président de la République tiendra lieu de roi. Les monarchistes ne sont pas très généreux dans l'espérance de vie prêtée à Chambord. Le prince n'a que cinquante-trois ans, on lui en accorde sept supplémentaires. Le mandat du président sera de sept ans. C'est l'origine du septennat.

L'homme propose et Dieu dispose. Chambord vivra encore dix ans. Lorsqu'il meurt, en 1883, la restauration est devenue impossible. Mais les Orléans et leurs tenants estiment que la parenthèse de 1830 est désormais fermée. Considérant que la renonciation de Philippe V au trône de France, condition mise par la reine Anne à la signature du traité d'Utrecht, était valable, les Orléans se présentent comme les héritiers légitimes du trône, selon le droit monarchique disparu.

89

La mort de Chambord, Henri V, roi de droit, disloque le camp légitimiste et le plonge dans la consternation. Il n'a plus de prétendant à opposer au prétendant orléaniste. Certes, la validité de la renonciation de Philippe V était contraire aux lois fondamentales. Daguesseau l'a écrit dans un mémoire. Le Premier président de Mesmes l'a dit au cours de l'audience du Parlement rapportant les paroles de Louis XIV qui affirmait en être plus convaincu que personne. Au cours des négociations, Colbert de Torcy, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, avait tenté de convaincre les Anglais de renoncer à exiger une garantie qui en droit ne vaudrait rien. Par conséquent, un Bourbon d'Espagne serait l'héritier de la couronne selon le droit monarchique disparu, le roi de droit. Ce ne peut être le roi d'Espagne Alphonse XII, qui règne depuis 1874, car il n'est l'aîné que par les femmes (par sa mère Isabelle II), mais le chef de la branche carliste le serait selon la loi salique. La comtesse de Chambord lui a demandé de conduire le deuil de son mari, ce qui a déterminé l'absence des princes d'Orléans. Mais les princes carlistes ne manifesteront aucun intérêt pour un trône de France qui reste à conquérir. D'où une division en trois du parti légitimiste.

Les uns vont maintenir le souvenir du passé, comme on honore la mémoire des morts. Ce n'est plus une attitude politique. Tout au plus,

ce légitimisme détermine le vote aux élections. D'autres se convertissent à la République. Chambord lui-même avait dit un jour : « Plutôt la République que les Orléans. » C'est sur cette fraction de l'opinion monarchiste que l'appel au ralliement, lancé par Léon XIII, trouvera le plus d'échos. (Ma famille paternelle était légitimiste. Le grand-père de ma grand-mère paternelle avait été interné au donjon de Niort avec la noblesse du Bas-Poitou pour avoir comploté contre Louis-Philippe au temps de l'aventure de la duchesse de Berry. Le frère aîné de ma grand-mère, qui représentait le canton de Cholet au Conseil général de Maine-et-Loire, est l'un de ceux qui se rallièrent.) Enfin, nombre de légitimistes, demeurant d'abord monarchistes, se résignèrent à reconnaître le prétendant orléaniste comme le roi de droit. (Ce fut le cas, dit-on, du père du général de Gaulle.) Le légitimisme sembla être un souvenir du passé.

90 Il allait renaître à l'époque contemporaine.

La loi d'exil, qui frappait les chefs de famille ayant régné sur la France, avait eu pour origine une manifestation du prétendant orléaniste. Lui-même et ses héritiers se comportèrent en véritables prétendants durant un demi-siècle. L'actuel chef de la maison d'Orléans, qui porte le titre de comte de Paris, que Louis-Philippe avait conféré à son petit-fils aîné, avait ouvert à Paris un secrétariat politique qui édita une feuille périodique, le *Courrier royal*. Il publia plusieurs livres intéressants.

A cette époque, le prétendant se sépara du mouvement d'Action française, que le pape Pie XI avait condamné. En vérité, ce mouvement, qui se disait royaliste et, à ce moment, était nécessairement orléaniste, était plutôt nationaliste. Sa compromission avec Vichy entraîna plus tard sa disparition. Une feuille, sinon un mouvement, réapparut beaucoup plus tard, dont le principal dirigeant fit allégeance au quatrième président de la V^e République et fut récompensé de son orléanisme mitterrandien par une nomination au Conseil économique et social.

Durant la guerre, le comte de Paris fit quelques tentatives, plutôt des avances, de restauration. Ce n'est pas l'occasion d'en traiter davantage dans cet article. Il s'installa en France après l'abrogation de la loi d'exil, due à l'initiative du député du Morbihan, Hutin-Desgrées. Le légitimisme provoque encore quelques réactions. Le comte de Paris entreprit un tour de France, et des préfets offrirent des réceptions en son honneur. Dans une ville de France, au moins, une partie de la noblesse déclina l'invitation, refusant de rencontrer le descendant d'Égalité et celui de Louis-Philippe.

Dans les mêmes temps surgit un nouveau roi de droit en la personne d'un Bourbon d'Espagne. Isabelle II avait été préférée à son oncle Don Carlos. Mais on lui fit épouser un cousin germain, fils de son second oncle, Don François de Paule.

A la mort du dernier prince carliste, le roi Alphonse XIII, petit-fils d'Isabelle II, devint l'aîné de la maison de Bourbon, dans la branche issue de Louis XIV, en tant que descendant de son grand-père, Don François d'Assise. Alphonse XIII, alors en exil, ne se prêta pas à devenir le chef des légitimistes français. L'aîné de ses fils survivants, Don Jaime, qu'on avait fait renoncer à ses droits éventuels à la couronne d'Espagne à raison de son infirmité, accepta que l'on dît qu'il était l'héritier légitime de la branche aînée des Bourbons, celle issue de Louis XIV. A la mort de ce prince, son fils aîné, Alphonse, voulut bien qu'il en fût de même. Une publication périodique fut créée sous le nom modeste de *Feuille d'informations légitimistes (FIL)* et un Institut de la maison de Bourbon fondé. Ce dernier n'exerce aucune activité de propagande, mais organise des colloques et publie des travaux relatifs à l'histoire de la France monarchique. Des comités légitimistes se reconstituèrent en province.

91

Du coup, la propagande orléaniste reprit. Elle trouva un champion en la personne d'un jeune avocat, maître Troussel, autour d'un livre sur *La Légitimité dynastique*. Aux arguments déduits de la renonciation de Philippe V, qui semblent passer au second rang, maître Troussel préfère celui de la pérégrinité. Les Bourbons d'Espagne auraient perdu leur titre à régner – titre imaginaire comme celui des Orléans – parce qu'ils ne seraient plus français. L'argument avait été avancé par Torcy dans le projet de lettres patentes portant acceptation de la renonciation. Mais Daguesseau l'avait réfuté avec une telle force que l'idée disparut du texte définitif. Celui qui a l'obligation de régner ne peut jamais perdre la qualité de Français. Alphonse de Bourbon tenait d'ailleurs de sa mère la nationalité française de naissance.

Désormais, la propagande orléaniste emprunte comme canal un périodique illustré, *Points de vue-images du monde*, spécialisé dans la publicité des familles régnantes ou qui ont régné, exception faite évidemment des Bourbons de la branche aînée. La maison d'Orléans se dit Maison de France, ses membres s'appellent eux-mêmes « de France ». Dès lors qu'il n'y a plus de roi de France, il n'y a plus de Maison de France, car celle-là était la maison du roi régnant. Nous sommes bien en présence d'une fantasmagorie.

Alphonse de Bourbon, qui portait les titres de duc d'Anjou et de

Cadix, ne fit jamais acte de prétendant. Mais il tenait à ce que sa qualité d'aîné de la maison de Bourbon lui fût reconnue. Elle le fut largement pendant l'année 1987, celle du millénaire capétien. De nombreuses villes l'invitèrent aux cérémonies organisées pour commémorer l'avènement d'Hugues Capet. Il y répondit et obtint un succès d'estime et de sympathie. Ce prince, homme de grande intelligence, était attentif à tous, d'une politesse extrême. On entendit un maire socialiste lui dire à la fin d'un banquet : « Si vous étiez candidat à la présidence de la République, je voterais pour vous ! » Les Orléans, invités en même temps que l'aîné des Bourbons, déclinèrent l'invitation lorsque leur cousin l'accepta.

92 Le fils aîné du comte de Paris tenta de prendre une revanche judiciaire. A l'automne de 1987, il fit assigner le prince Alphonse de Bourbon pour lui faire interdire le port du titre de duc d'Anjou et celui des armoiries pleines constituées de trois fleurs de lys d'or en position 2 et 1 sur champ d'azur. Le demandeur se qualifiait dauphin de France, expliquait que le titre dépendait de la Maison de France et que le chef de cette maison avait seul le droit de porter les armes pleines.

J'étais en termes amicaux avec le prince. Comme j'étais encore inscrit au barreau de Paris, bien que ne plaçant plus depuis des années, il me demanda de me charger de sa défense. Je lui fis approuver une tactique procédurale, que le tribunal, puis la cour d'appel admirèrent. Il ne convenait pas d'accepter le combat sur le terrain choisi par le prince d'Orléans. La discussion de la renonciation de Philippe V n'était pas de mise. Un plaideur ne pouvait demander à une juridiction de la République française, jugeant au nom du Peuple français, de dire, en vertu d'un droit monarchique aboli, qui aurait eu qualité pour régner si ce droit n'était aboli. La Constitution dispose que la France est une république. Les prétendants sont des personnes privées, leurs relations entre elles régies par le droit privé. Si l'on applique les solutions reçues par la jurisprudence de la Cour de cassation, ne peut agir en usurpation de titre que la personne investie du titre prétendument usurpé, par un arrêté du garde des Sceaux, et les armes pleines appartiennent à l'aîné, les brisures étant destinées à identifier les branches cadettes. Or aucun Orléans n'est investi du titre de duc d'Anjou, qu'aucun membre de leur maison n'a porté depuis qu'en 1662 Philippe, frère de Louis XIV, l'a échangé contre celui de duc d'Orléans. Et Alphonse de Bourbon était, sans conteste possible, l'aîné de la branche aînée de la maison de Bourbon. C'est ce que jugea le tribunal. Le malheureux prince ne survécut que d'un mois à son succès : il trouva une mort dramatique aux États-Unis. Ce qui n'empêcha point Henri d'Orléans de faire une

reprise d'instance et de relever appel contre un malheureux orphelin âgé de quatorze ans. La cour de Paris confirma le jugement. Le prince d'Orléans ne forma point pourvoi contre l'arrêt.

Désormais, la querelle dynastique tourne à une simple querelle de préséance, dans laquelle l'aîné des Bourbons l'emporte nécessairement. Lorsqu'une commémoration du passé est organisée, les autorités publiques qui invitent les membres de la maison capétienne ne peuvent les placer en prenant parti sur les droits prétendus à la couronne disparue. Ils ne peuvent que suivre la généalogie. Dans ce cas, les Orléans s'abstiennent. Ils se sont abstenus aux fêtes de Saint Louis à Aigues-Mortes, ils n'étaient point à Saint-Denis le 21 janvier 1993, ni à Chartres pour le IV^e centenaire du sacre d'Henri IV. Il en sera sans doute ainsi pour le XV^e centenaire du baptême de Clovis. 93

Ni les uns ni les autres n'ont sans doute grande illusion sur la possibilité d'une restauration. Le comte de Paris a écrit que le Général avait vu en lui, quelque temps du moins, un successeur possible à la présidence de la République. J. R. Tounoux a fait justice de cette thèse dans son livre *La Tragédie du Général*. Le général de Gaulle a certes montré beaucoup d'égards au chef de la maison d'Orléans, mais il était trop réaliste pour avoir rêvé de le voir président de la V^e République.

R É S U M É

Les querelles dynastiques se présentent différemment selon que l'un des prétendants occupe effectivement le trône contesté ou que l'un et l'autre en sont exclus, comme il en est dans la France républicaine. Après la révolution de juillet 1830, la querelle a opposé les Bourbons de la branche aînée aux Orléans. Elle avait paru s'éteindre en 1883 par la mort du comte de Chambord. Elle a repris, de nos jours, entre les tenants d'une descendance de Philippe V d'Espagne et les Orléans. Ces derniers ont cherché paradoxalement à faire reconnaître leur titre par les juridictions de la République. Ces dernières ont simplement déduit les conséquences de l'antériorité généalogique des Bourbons de la branche aînée dans leurs règlements de rapports qui sont, aujourd'hui, de pur droit privé.

JEAN EL GAMMAL

LES COURANTS MONARCHISTES SOUS LA III^e RÉPUBLIQUE

DES MONARCHISTES ENTRE 1870 ET 1940, il a souvent été question, au travers d'épisodes parfois spectaculaires, d'engagements ou d'entreprises plus ou moins discrets, de filiations ou de traditions politiques, ou encore de tentatives de renouveau ou de synthèse¹. Le recul électoral de forces qui avaient obtenu une écrasante majorité en sièges lors du scrutin de février 1871 a également été souvent commenté. On se proposera ici surtout une réflexion sur les origines, les rythmes et les manifestations de ce qui, dès l'abord, apparaît comme un déclin, voire une marginalisation, d'autant plus frappants que les royalistes avaient été si longtemps associés à l'État, les bonapartistes représentant beaucoup plus brièvement une nouvelle forme de monarchie dans l'histoire nationale. A plus d'un siècle de distance, il semble presque naturel que la république se soit enracinée : mais cela n'allait nullement de soi au seuil des années 1870, et il fallut une vingtaine d'années pour que l'on pût commencer à mesurer la consolidation du régime, les idées monarchistes, bien affaiblies, ne disparaissant pas pour autant. Pour tenter de comprendre cette perte d'influence, il faut faire intervenir des paramètres divers, relatifs aux luttes électorales, aux modes d'organisation, aux cultures politiques, ainsi qu'au pouvoir et à ses représentations. Pour ce faire, trois phases principales seront examinées. La première, sans doute la plus importante, va de la guerre de 1870-1871 au triomphe des républicains de gouvernement. La deuxième, à partir du milieu des

95

1. Mentionnons d'entrée les principaux ouvrages intéressants notre sujet : René Rémond, *Les Droites en France*, Paris, Aubier, 1992, et Jean François Sirinelli, *Histoire des droites en France*, Paris, Gallimard, 1992, 3 vol. ; ainsi que le livre classique de Jean-Marie Mayeur, *La Vie politique sous la Troisième République*, Paris, Éd. du Seuil, 1984.

années 1880, s'étend jusqu'au premier conflit mondial, mettant en cause les identités politiques des courants monarchistes. De 1914 à la chute de la III^e République, des cycles politiques contrastés se succèdent, mais les droites royalistes ou bonapartistes ne disposent le plus souvent que d'un poids très limité.

I. DES ESPOIRS AUX MÉCOMPTES

96 En septembre 1870, les tenants des monarchies n'ont guère de marge de manœuvre : les bonapartistes ont été chassés du pouvoir, et les royalistes, qu'ils soient légitimistes ou orléanistes, sont réduits au rôle de spectateurs, face au nouveau gouvernement de la Défense nationale, dans un climat d'union patriotique, qui entraîne du reste, sur le plan militaire, bien des conservateurs. En l'espace de quelques mois, la situation politique se modifie, les efforts de Gambetta et de ses proches n'ayant pu aboutir à la libération du territoire national. Dans une grande partie de l'opinion, surtout dans le monde rural et les villes petites ou moyennes, sauf à l'Est, les aspirations à la paix se précisent et l'hostilité à l'égard de Gambetta grandit. Le gouvernement provisoire ayant accepté l'armistice, et le gouvernement allemand exigeant de traiter avec un pouvoir issu d'élections, les royalistes constituent hâtivement, au début de février 1871, des listes favorables à la paix. C'est cette orientation qui leur permet d'obtenir une majorité considérable, de l'ordre des deux tiers, à l'Assemblée nationale. Les bonapartistes², alors discrédités, n'étant qu'une poignée, les légitimistes et les orléanistes constituent à parts sensiblement égales cette majorité, dans laquelle les républicains voient l'expression, à la fois politique et sociologique, d'une France du passé.

Incontestablement, le résultat de ce scrutin crée une contradiction entre la forme du régime et l'orientation de la représentation parlementaire. Parmi les orléanistes et surtout les légitimistes, renaissent les espoirs d'une restauration. Adolphe Thiers n'est en effet que le chef du pouvoir exécutif de la République française, en février 1871. Après la répression de la Commune, le comte de Chambord, petit-fils de Charles X, est amené à préciser ses intentions. Il le fait en des termes tels, dans le manifeste paru le 5 juillet 1871, qui contient la phrase fameuse :

2. A leur sujet, voir Bernard Ménager, *Les Napoléon du peuple*, Paris, Aubier, 1988, 3^e partie, « Le crépuscule du bonapartisme populaire ».

« Français, Henri V ne peut abandonner le drapeau de Henri IV », que ses principes contre-révolutionnaires ressortent avec éclat. Si ses vues politiques ont été parfois caricaturées, il a largement contribué à s'exclure du jeu politique, à la grande satisfaction des républicains, ainsi que de nombre d'orléanistes et du comte de Paris, fort réticent face à la perspective de l'accession au trône du comte de Chambord.

En outre, les élections partielles, à partir de juillet 1871, montrent clairement que le vote de février avait revêtu un caractère exceptionnel. Les républicains remportent de nombreux succès, notamment grâce à l'habileté de Gambetta, et les royalistes voient leur majorité s'effriter. Certes, ils causent la chute de Thiers au 24 mai 1873, et élisent le maréchal de Mac-Mahon à la présidence de la République, avant de soutenir la politique d'ordre moral du duc de Broglie. Au début d'août 1873, le comte de Paris paraît s'effacer au profit du comte de Chambord. Mais celui-ci montre par une lettre publiée le 29 octobre qu'il n'entend pas transiger sur ses principes. De plus, légitimistes ultramontains et orléanistes plutôt gallicans ne peuvent durablement s'accorder, d'autant que les légitimistes les plus ardents, les « cheval-légers », voient avec amertume le comte de Chambord tenu à l'écart. La majorité d'ordre moral éclate en mai 1874.

97

Nonobstant la difficulté des négociations entre républicains modérés et centre droit orléaniste, l'institutionnalisation du régime – hâtée par quelques succès bonapartistes aux élections partielles, qui inquiétaient les autres courants – fut le résultat de l'absence d'une véritable alternative monarchique. Bien entendu, arrière-pensées et calculs politiques ne manquent pas, les orléanistes comptant sur l'existence d'un Sénat élu au suffrage indirect et sur la présence de Mac-Mahon – dont le mandat avait été fixé à sept ans peu après la publication de la lettre d'octobre 1873 du comte de Chambord – pour faciliter, le moment venu, la restauration du comte de Paris. Mais ces calculs se révèlent assez rapidement vains, après le vote des lois constitutionnelles de 1875, même si des républicains parlent de « constitution orléaniste ». Une courte majorité conservatrice au Sénat – qu'avait réduite l'élection de sénateurs inamovibles massivement républicains, en raison du concours de légitimistes intransigeants³ – contraste avec la très nette domination républicaine à la Chambre, après les élections législatives de février-

3. Voir Jean-Marie Mayeur et Alain Corbin (dir.), *Les Immortels du Sénat 1875-1918. Les cent seize inamovibles de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1995.

mars 1876. De plus, au sein des droites, les royalistes connaissent un spectaculaire revers, les bonapartistes, mieux organisés et s'appuyant sur leurs anciens fiefs électoraux, obtenant la moitié des sièges qui échappaient aux républicains.

Et si, après avoir déclenché la crise du 16 mai 1877 en provoquant la démission du président du Conseil, le républicain fort modéré Jules Simon, le président de la République obtint du Sénat la dissolution de la Chambre, conformément à la lettre des lois constitutionnelles, l'entreprise échoua. Le ministère de Broglie-Fourtou, en usant de pressions administratives et de la candidature officielle, essaya de peser sur le corps électoral. Mais les républicains firent bloc, alors que les droites étaient toujours divisées et présentées par leurs adversaires comme des forces de désordre. En octobre 1877, la majorité républicaine fut peu entamée – et les invalidations qui suivirent la renforcèrent.

A la fin des années 1870, les monarchistes continuent à subir des échecs lourds de conséquences : l'insuccès lors des élections municipales de 1878 suscite la perte de la majorité au Sénat lors du renouvellement de janvier 1879, qui précède de peu la démission de Mac-Mahon, remplacé par le républicain Jules Grévy. Dès lors, les monarchistes sont écartés de tous les centres du pouvoir national. Cette même année 1879, meurt en Afrique le prince impérial, fils unique de Napoléon III et de l'impératrice Eugénie, qui portait les espoirs des bonapartistes. Deux ans après les élections législatives de 1881, marquées par le découragement de la plupart des monarchistes, qui entraînent le succès d'une imposante majorité de républicains de gouvernement, le comte de Chambord meurt dans son exil autrichien de Frohsdorf. Certes, nombre de ses partisans se rallient – non sans réticences – au comte de Paris, d'autres soutenant les Bourbons d'Espagne. En tout cas, la maigre minorité conservatrice n'a pu que protester en vain contre les réformes républicaines qu'elle désapprouvait, notamment en matière de laïcité. Les perspectives politiques sont fort limitées pour les droites, et la révision constitutionnelle d'août 1884 semble encore les restreindre, car elle exclut que la forme républicaine du gouvernement fasse l'objet d'une proposition de révision et rend inéligibles à la présidence de la République les membres des familles ayant régné sur la France.

Ainsi, au terme de cette première phase, le bilan apparaît-il très négatif, notamment pour les royalistes, si l'on compare leur situation à celle, il est vrai particulière, de février 1871. Quant aux bonapartistes, cinq ans après la mort du prince impérial, ils sont encore affaiblis par la rupture intervenue entre le prince Jérôme Napoléon, incarnation d'un

certain bonapartisme « de gauche », volontiers anticlérical, et son fils Victor, soutenu par les impérialistes conservateurs.

II. ALÉAS DE LA FIN DU SIÈCLE ET MÉTAMORPHOSES DES IDENTITÉS

Pourtant, à compter des élections de 1885, les monarchistes, dans le cadre d'une union des droites assez soigneusement organisée, enregistrent un redressement, notamment en raison de la crise économique et de l'impopularité des expéditions coloniales, dont pâtissent les républicains opportunistes. Grâce à la discipline républicaine, requise entre les deux tours, les droites ne disposent que d'un tiers des sièges à la Chambre. Mais elles paraissent à nouveau menaçantes, ce qui conduit les républicains à voter en juin 1886 l'expulsion des chefs des familles ayant régné sur la France – disposition qui s'appliquera jusqu'en... 1950.

99

En cette année 1886, les monarchistes sont nettement hostiles au ministre de la Guerre, le général Boulanger, non seulement pour des raisons de politique intérieure, mais parce qu'ils voient en lui un belliciste. Ils contribuent d'ailleurs à la chute du gouvernement Goblet, en mai 1887, parce que Boulanger a paru prendre une attitude agressive lors de l'affaire Schnaebelé – du nom d'un commissaire français arrêté en Allemagne. Ce n'est qu'une fois Boulanger chassé de l'armée, en mars 1888, et surtout quand sa campagne plébiscitaire paraît ouvrir des perspectives – d'autant que le général, qui disposait déjà d'appuis à gauche et à l'extrême gauche, a multiplié les promesses à ses interlocuteurs de droite –, qu'ils le soutiennent lors des élections partielles. Les partisans du comte de Paris, nettement plus fortunés que les bonapartistes, mettent en outre à sa disposition des sommes considérables. Mais le rôle assez peu discret des monarchistes – ainsi que la coïncidence du centenaire de la Révolution française et de l'Exposition universelle – facilite en 1889 la contre-offensive des républicains, d'autant que Boulanger, poussé à l'exil puis condamné en Haute Cour sous prétexte de complot, est en partie discrédité. Si la coalition des adversaires du régime, lors de la campagne pour les élections législatives de 1889, est dominée par les royalistes, pour des raisons largement financières, les droites subissent, cette fois au scrutin d'arrondissement – rétabli pour pallier un éventuel raz de marée hostile au régime – et malgré des succès locaux, un nouveau revers stratégique, n'obtenant que 168 députés. Pour une part, elles ont renoncé à leur identité en s'abritant derrière le

très vague programme boulangiste de révision. En un sens, Boulanger a été le « fossoyeur de la monarchie⁴ ».

Une nouvelle fois désarmés, sinon découragés, les monarchistes sont par la suite poussés par le pape Léon XIII à accepter la forme républicaine du régime, pour mieux défendre les intérêts des catholiques. Ce mouvement de ralliement suscite bien des réticences et des refus de la part de personnalités conservatrices, mais, à compter de 1892, un des porte-parole les plus éloquents des royalistes, le comte de Mun, se rallie, tandis que d'autres figures de la droite, comme le baron de Mackau, organisateur de l'union des droites en 1885, renoncent à combattre le régime.

Malgré le scandale de Panama, les élections législatives de 1893 marquent un effondrement électoral des monarchistes, qui passent d'environ 3 millions de suffrages à 1 million, et, avec une cinquantaine de députés, ont sensiblement le même nombre d'élus que les socialistes, qui n'étaient jusqu'alors qu'une douzaine. Dorénavant, les monarchistes, qui ont connu au fil des renouvellements un fort recul au Sénat, ne constituent plus qu'une force parlementaire accessoire. Quant à leurs comités, s'ils sont en relation avec les prétendants⁵ par l'intermédiaire de leurs représentants, ils entrent bien souvent en léthargie, et ils ne disposent pas de structures partisans, alors que celles-ci sont apparues ou commencent à apparaître chez les différents courants républicains. A la faiblesse des effectifs parlementaires et du nombre des militants – le terme ne s'appliquerait guère alors qu'à quelques jeunes monarchistes – s'ajoute une sorte de maladie de langueur, encore accentuée après la mort du comte de Paris, en 1894. Certes, sous le ministère Méline, entre 1896 et 1898, les radicaux accusent les modérés de se montrer complaisants avec les monarchistes, mais l'influence de ces derniers est assez réduite.

Pendant l'affaire Dreyfus, en liaison, pour une part, avec l'antisémitisme – Drumont est un nostalgique de l'Ancien Régime, mais méprise les monarchistes –, un nationalisme de droite s'affirme plus nettement que lors de la crise boulangiste. Les monarchistes traditionnels se trouvent pour la plupart⁶ face à une alternative : soit ils donnent des

4. Voir Philippe Levillain, *Boulanger, fossoyeur de la monarchie*, Paris, Flammarion, 1982.

5. La mort du prince Jérôme, en 1891, a permis à son fils de devenir le seul prétendant bonapartiste, mais les comités sont divisés et le prince Victor, en exil à Bruxelles, peu actif : voir Bernard Ménager, *op. cit.*, p. 347-348.

6. Certains, fort peu nombreux, ont soutenu la révision du procès de Dreyfus : ce fut le cas de Jacques Hervé de Kérohant, frère du directeur du quotidien orléaniste *Le Soleil* – ce qui lui valut d'être évincé de ce journal : voir les indications fournies par Pierre Albert, in Claude Bellanger et al. (dir.), *Histoire générale de la presse française*, Paris, PUF, t. 111, 1972, p. 321.

gages aux antidreyfusards les plus véhéments ou encouragent leurs entreprises – ce que fit le duc d'Orléans, fils de feu le comte de Paris –, soit ils demeurent en retrait en continuant à cultiver leurs nostalgies. En tout état de cause, leurs références n'ont plus guère cours. Du reste, en 1901-1902, à l'approche d'un nouveau scrutin et alors qu'une nouvelle vague d'anticléricalisme a commencé, certains monarchistes adhèrent à l'Action libérale populaire, créée par deux personnalités ralliées, Jacques Piou et Albert de Mun⁷.

C'est au seuil du nouveau siècle, lorsque Maurras, qui a publié son *Enquête sur la monarchie*, prend la direction du petit groupe d'Action française⁸, qu'est formulée politiquement une nouvelle doctrine royaliste nourrie d'influences diverses et intellectuellement ambitieuse⁹, à l'enseigne du « nationalisme intégral », c'est-à-dire assez différente du royalisme traditionnel, même si la part de l'héritage est largement revendiquée. Maurras et ses amis constituent en 1905 la Ligue d'Action française, en 1906 un Institut du même nom, puis lancent leur quotidien en 1908. Leur activisme au moins apparent, symbolisé par la présence dans le Quartier latin des Camelots du roi, éveille les préventions d'une partie des royalistes de tradition, qui se méfient aussi de l'agnosticisme de Maurras, thuriféraire du catholicisme et de Pie X, mais hostile aux valeurs chrétiennes. Il reste que l'Action française parvient à prendre le contrôle en 1911 du bureau politique du duc d'Orléans. De leur côté, après une longue éclipse, les comités bonapartistes s'efforcent de se réorganiser – mais cela prêche peu à conséquence.

101

A la veille de la guerre, les monarchistes, malgré ces initiatives, sont bien affaiblis. A la Chambre, il ne subsiste plus qu'une quinzaine de royalistes, pour la plupart élus de circonscriptions très catholiques. Alors que l'Action libérale populaire, tout en subissant des revers électoraux, s'est assez bien développée, il n'existe pas de véritable parti royaliste ou bonapartiste¹⁰. Il est vrai que l'absence d'un tel mode d'organi-

7. Voir Pierre Lévêque, *Histoire des forces politiques en France*, Paris, Armand Colin, 1994, t. 2, p. 36-39.

8. On se référera toujours au livre d'Eugen Weber, *L'Action française*, Paris, Fayard, rééd., 1985 ; voir aussi les articles « Action française » et « Maurras », dus à Jacques Prévotat, in Jean-François Sirinelli (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, Paris, PUF, 1995, p. 12-15 et 644-647.

9. Voir Victor Nguyen, *Aux origines de l'Action française. Intelligence et politique à l'aube du XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1991.

10. A propos de l'ALP et de l'Action française, voir les remarques de Raymond Huard, in *Naissance du parti politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 108-117.

sation répondait assez bien aux différentes traditions des monarchistes, détracteurs de l'esprit de parti et adversaires de la logique politique républicaine. En tout cas, le régime apparaissait solidement enraciné.

III. VERS LES MARGES DU CHAMP POLITIQUE

Lors du premier conflit mondial, notamment en raison de l'union sacrée, la situation politique des monarchistes évolue partiellement. Ils sont certes toujours écartés des sphères de décision, même si l'orléaniste – peu favorable à l'Action française – Denys Cochin entre au gouvernement comme ministre d'État en octobre 1915 et détient des fonctions ministérielles jusqu'en août 1917¹¹. Mais *L'Action française* soutient l'effort de guerre en dénonçant les « complices » réels ou supposés de l'Allemagne, et son audience s'élargit. Le journal prodigue des louanges
102 à Clemenceau, qu'il n'avait pas épargné avant la guerre.

Dans le prolongement de l'union sacrée, quelques monarchistes plus ou moins ralliés sont élus sur des listes du Bloc national – notamment des bonapartistes dans le Sud-Ouest – mais l'Action française est tenue à l'écart et ne dispose que de moins de 30 députés sympathisants, même si l'un de ses leaders, Léon Daudet, a été élu dans la capitale¹². Toujours est-il que la conjoncture de la fin 1919, dans une France victorieuse où – si le slogan « L'Allemagne paiera » a beaucoup d'écho, de même que certains thèmes nationalistes – les idées monarchistes ne semblent pas plus répandues qu'avant la guerre, n'a rien à voir avec celle de février 1871. Sans doute l'Action française, qui exerce une certaine attraction dans une partie des milieux étudiants et intellectuels, améliore-t-elle son organisation et cherche-t-elle à jouer un rôle plus actif, en faisant pression sur le Bloc national.

Mais les élections de 1924, qui voient la défaite de ce dernier, entraînent l'échec de nombre des députés proches de la Ligue, ainsi que celle de Léon Daudet. Après avoir exprimé, parfois violemment, son hostilité au Cartel des gauches, la Ligue voit son audience compromise par la condamnation émise par Pie XI, en décembre 1926, pour cause d'esprit de division et d'absence de conformité aux dogmes catholiques.

11. Voir Jean-Marie Mayeur, *op. cit.*, p. 240 et 245.

12. Voir Eugen Weber, *op. cit.*, p. 151-152. Léon Daudet, qui s'était montré discret sur son royalisme – il est vrai bien connu – pendant la campagne, décrit avec truculence et férocité son expérience parlementaire dans l'un de ses nombreux volumes de souvenirs, *Député de Paris*, réédité dans *Souvenirs et Polémiques*, Paris, Laffont, 1992 (éd. Bernard Oudin).

Maurras refuse de s'incliner, mais le fer de lance du monarchisme en France n'en est pas moins atteint. Du côté bonapartiste, les initiatives sont pour le moins réduites, encore que les Jeunesses patriotes, dirigées par un ancien responsable des Jeunesses plébiscitaires de la Seine, Pierre Taittinger, se situent en partie dans cette mouvance, tout en prolongeant l'héritage de la Ligue des patriotes. De toute manière, sa virulence à l'égard du Cartel des gauches fait place à une bienveillance marquée vis-à-vis de l'Union nationale conduite par Raymond Poincaré, à partir de juillet 1926.

Après une période plus calme, dominée par les droites républicaines, la situation se tend à nouveau. En raison de la crise, de la victoire du « second Cartel » en 1932 et de l'instabilité ministérielle, les ligues de droite et d'extrême droite se multiplient et s'efforcent d'exploiter la conjoncture contre le régime. L'Action française se montre très agressive, mais elle n'est que l'une des organisations qui participent à la journée du 6 février 1934. La crise qui se déroule alors, malgré l'augmentation du tirage du journal, n'entraîne nullement un regain des idées monarchistes. Non seulement Maurras n'a rien fait pour traduire en actes ses violentes diatribes contre le régime – ce qui déçoit nombre de ses jeunes admirateurs – mais l'Union nationale, reconstituée sous la conduite de Gaston Doumergue, ne doit rien à l'Action française.

103

Face au Rassemblement populaire, Maurras et son journal en viennent à pratiquer une sorte de surenchère dans la polémique¹³. Après l'agression, perpétrée par des Camelots du roi – qui venaient du reste d'être exclus de l'Action française –, dont est victime Léon Blum, lors des obsèques de Jacques Bainville, en février 1936, la Ligue est dissoute, ainsi que les Camelots et les Étudiants d'Action française. Condamné à huit mois de prison après ses appels au meurtre contre Léon Blum, Maurras est incarcéré à la fin d'octobre 1936, dans des conditions d'ailleurs assez confortables, et non sans recevoir des marques d'amitié de divers horizons. Libéré en juillet 1937, il est élu à l'Académie française en juin 1938 et célébré lors de nombreux meetings d'hommage. Mais la rupture avec le duc de Guise et surtout son héritier, le comte de Paris, latente depuis 1934, est avérée depuis novembre 1937. Certes, elle n'affecte guère les fidèles du journal¹⁴. Il n'en demeure pas moins qu'en

13. Voir le livre récent de Jeannine Verdès-Leroux, *Refus et Violences. Politique et littérature à l'extrême droite, des années 30 aux retombées de la Libération*, Paris, Gallimard, 1996, p. 45-70.

14. Voir Eugen Weber, *op. cit.*, p. 449.

raison de son isolement, comme le note James Mc Cearney, « les moyens d'action dont dispose Maurras touchent à leur nadir au moment même où son prestige personnel atteint son apogée¹⁵ ». Politiquement – il convient d'ailleurs de mettre à part les menées des activistes de la « Cagoule », qui n'étaient du reste pas tous monarchistes d'origine¹⁶ –, il ne dispose avec ses amis que d'une place limitée à droite et à l'extrême droite. Des organisations non monarchistes comme le Parti social français du colonel de La Rocque, ou, dans un genre différent et une moindre mesure, le Parti populaire français de Doriot, ont une audience plus large.

104 Il reste que la situation, à la fin des années trente, est assez complexe, en raison de la présence de nombreux monarchistes dans la presse d'extrême droite et de la persistance vraisemblable d'un certain royalisme culturel, alors même que le gouvernement Daladier semble conforter son autorité, du moins jusqu'au début de 1940, avant d'être remplacé par le cabinet Reynaud en mars. Comme l'on sait, la débâcle de mai-juin bouleverse la donne politique et permet à nombre de monarchistes – parmi d'autres courants – de s'intégrer à l'entourage du maréchal Pétain. Mais il est difficile de voir là un notable regain de conceptions monarchistes : c'est plutôt, dans des circonstances dramatiques, le mythe du sauveur qu'exploitent les thuriféraires du maréchal Pétain.

Si l'on s'en tient à l'étude des années 1870-1940, les monarchistes ont connu une incontestable perte d'audience, même si le processus n'est pas entièrement linéaire. Leurs références traditionnelles sont devenues presque absentes, dans les débats parlementaires, et le seul renouvellement d'importance correspond à la synthèse opérée par Charles Maurras. Mais elle a été formulée au tournant du siècle, et ne subit guère d'adaptations par la suite, tandis que le vieillissement des dirigeants de l'Action française accuse le contraste entre discours mêlant doctrine et polémique, et, d'autre part, faiblesse des moyens d'action réels de la seule Ligue qui déclare encore vouloir le rétablissement de la monarchie. Pour leur part, les bonapartistes se sont peu à peu effacés du paysage politique, parfois en se fondant dans des organisations de droite. Dès lors, les courants monarchistes devenaient de plus

15. Maurras et son temps, Paris, Albin Michel, 1977, p. 238.

16. Voir la notice établie par Dominique Borne dans le *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, op. cit., p. 122-124.

en plus extérieurs aux sphères de l'action politique. Néanmoins, des traditions et des réminiscences, plus ou moins explicites et volontaires, ont persisté. Il pouvait difficilement en aller autrement, même si le transfert de la politique proprement dite vers les cultures et les sensibilités rend une étude rigoureuse difficile. En tout cas, la question du pouvoir n'était plus du tout posée, pour l'essentiel, en termes dynastiques. Il s'agissait surtout des rapports entre exécutif et législatif et du rôle de l'État. Or, dans le cadre institutionnel de la III^e République, une certaine stabilité fut assurée. Certes, débats et contestations jalonnent l'histoire de la période, mais la figure du souverain, surtout à partir des années 1890, relève plus de l'histoire, du mythe ou de convictions fort minoritaires, que des perspectives concrètes de l'action politique.

R É S U M É

Les courants monarchistes sous la III^e République ont connu assez rapidement un important recul électoral et une perte d'audience auprès de l'opinion. A bien des égards, ils relèvent plus, en tant que tels, de la culture que de l'action politique, même si des influences indirectes peuvent être perçues.

LES MONARCHIES RÉPUBLICAINES

LE TERME « RÉPUBLICAIN » désigne ici tout régime essentiellement fondé sur la souveraineté du peuple exprimée par des élections authentiques, même s'il comporte un monarque héréditaire à fonction symbolique, comme en Grande-Bretagne. Dans les démocraties contemporaines, celui de « monarchie » est à la fois restrictif et péjoratif. Il s'applique aux régimes politiques où la souveraineté juridique appartient à un roi héréditaire qui exerce un pouvoir hégémonique. Cette définition dérive de la distinction classique des philosophes de la Grèce antique, opposant trois titulaires possibles de l'autorité publique : une seule personne, un petit nombre ou l'assemblée générale des citoyens. Une telle classification était idéologique plutôt que scientifique. Dans chaque catégorie, on séparait les formes pures orientées vers l'intérêt général des formes déviées vers des intérêts particuliers : la monarchie, l'aristocratie et la démocratie se corrompant en tyrannie, oligarchie, démagogie. 107

D'ailleurs, cette division tripartite concernait plutôt le commandement dans chaque secteur d'activité que le régime politique de la société globale : Cités ou Empires à l'époque, États aujourd'hui. Par l'étymologie, monarchie signifie « commandement d'un seul ». Xénophon désignait par ce mot l'autorité d'un généralissime à la tête de l'armée. Qu'il s'agisse de formes pures ou de formes altérées, chaque régime politique comporte des éléments monarchiques, des éléments oligarchiques et des éléments démocratiques. Aristote et Platon sont d'accord sur ce point, même s'ils ne le sont pas sur les modalités de chaque catégorie et leurs proportions respectives dans l'ensemble. Seul, peut-être, le système directorial suisse ne renferme aucun élément de pouvoir personnel, le Conseil fédéral exerçant le pouvoir gouvernemental de façon collégiale.

Le titre de la présente étude est objectif, en constatant que les démocraties modernes elles-mêmes comportent une part de monarchie et que cette part tend à s'accroître dans les régimes parlementaires en cette fin du XX^e siècle où ils parviennent grâce à elle à retrouver une efficacité qu'ils avaient perdue avant 1939. Voici plus de vingt ans, on a fait scandale en affirmant que toutes les grandes démocraties du monde devenaient des « monarchies républicaines », dont la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France développaient un modèle nouveau, différent de celui établi par les États-Unis deux siècles plus tôt. A Londres, à Bonn, à Paris comme à Washington, le pouvoir suprême était assuré par un monarque élu pratiquement par le peuple. En Europe, il succédait au roi héréditaire des monarchies d'autrefois.

108 En général, les citoyens ont soutenu une telle évolution, comprenant intuitivement ce que Karl Popper démontra plus tard rationnellement : la démocratie consiste avant tout dans le pouvoir des électeurs de choisir le chef réel du gouvernement, et de l'écarter éventuellement en fin de mandat. Les parlementaires ont refusé la plupart du temps de confier au suffrage universel une fonction qu'ils exerçaient jusqu'alors en tirant d'elle une part importante de leur autorité. Ils étaient confortés dans ce refus par l'idéologie traditionnelle de la démocratie, foncièrement opposée à la personnalisation du pouvoir, même si son titulaire est issu du vote populaire. L'expression « monarchie républicaine » a été tenue pour une contradiction dans les termes qui la rend difficilement utilisable dans les débats politiques.

Le développement des monarchies républicaines justifie qu'on mette ici au pluriel le titre au singulier de 1974. Alors, un seul système nouveau était en cause, en dehors du présidentialisme américain et du parlementarisme rénové de Londres et Bonn : le régime semi-présidentiel. Il ne fonctionnait réellement qu'à Paris. Aujourd'hui, il se développe largement au-delà de l'Oder-Neisse, où il a établi un régime démocratique efficace dans plusieurs des ex-satellites de l'Union soviétique. Par ailleurs, la monarchie républicaine commence à se développer dans un modèle nouveau, où l'élection au suffrage universel ne porte plus sur le chef de l'État mais sur le chef de gouvernement. En 1994, l'État d'Israël a fait en ce sens une réforme constitutionnelle appliquée pour la première fois en mai 1996. L'Italie s'est engagée simultanément dans la même voie.

Régime semi-présidentiel et régime semi-parlementaire ne sont que des modalités du parlementarisme, puisque l'un et l'autre reposent essentiellement sur la responsabilité du gouvernement devant le

Parlement, et sur la dissolution qui les renvoie ensemble devant les électeurs. Elles ont été imaginées pour permettre au système politique répandu dans toute l'Europe occidentale et dans la plupart des autres démocraties de surmonter des défauts inhérents à sa propre structure, qui sont apparus quand il a été substitué aux monarchies héréditaires ou établi en leur absence. Surgies d'abord de sa faiblesse, elles témoignent finalement de sa force. Si elles parviennent à développer la démocratie en Europe de l'Est, en Russie et dans la CEI, elles mettront en lumière la supériorité du système parlementaire européen sur le système présidentiel américain qui s'est avéré inexportable.

I. LA MONARCHIE PARLEMENTAIRE

Pendant les six siècles qui suivirent la Grande Charte de 1215, le 109
Parlement de Londres a fondé la démocratie dans un régime monarchique où le roi héréditaire incarnait la souveraineté, c'est-à-dire le fondement de l'autorité politique tenue pour légitime. Il a d'abord empêché que le suzerain féodal ne se transforme en monarque absolu quand les progrès des communications ont progressivement réuni les seigneuries en État. Pour obtenir des subsides, le roi devait alors les demander aux vassaux, aux bourgeois, au clergé, réunis en assemblées convoquées par lui. Elles ne les accordaient que pour une fois et réclamaient en échange que leurs propositions (*bills*) soient transformées en lois par la signature du souverain et, éventuellement, que celui-ci se débarrasse des ministres agissant en son nom. D'autres assemblées ont suivi une évolution analogue, notamment en Europe du Nord ; mais elles n'ont pas eu la même influence. En France, leur disparition en 1614 a préparé l'avènement de la monarchie absolue.

A Londres, le Parlement a établi une monarchie limitée, progressivement mais lentement. Dans une première phase, le roi gardait la prédominance : il pouvait refuser les textes législatifs et budgétaires votés par les assemblées et maintenir au pouvoir les gouvernements qu'elles censuraient. Il risquait ainsi de restreindre ses moyens financiers et sa capacité de décision, mais il disposait de moyens de pression tendant vers des compromis : en ne provoquant plus des élections aux Communes ou en faisant des « fournées » de Lords qui affaiblissaient le prestige des aristocrates en place. Nul ne contestait alors la légitimité royale. Les bourgeois des villes et des campagnes, les nobles d'épée et de robe, les autorités ecclésiastiques voulaient seulement la restreindre dans le cadre national parce qu'elle empiétait sur leurs prérogatives locales ou fonc-

tionnelles. Le développement des Parlements correspond à la formation des États, déclenchée par les progrès des productions, des communications, des échanges, des administrations, des services, des cultures.

En Grande-Bretagne, la Chambre des Communes décida dès le XVI^e siècle que les Lords jugeraient les ministres accusés de concussion. Au XVII^e siècle, Charles I^{er} dut ainsi se séparer de Strafford, qui fut condamné et exécuté. A partir de 1689, le roi ne peut plus sans le Parlement décider des lois ni établir des impôts ou des taxes, mais il n'est pas obligé de signer tous les *bills* votés par celui-ci, ni de choisir ses ministres en accord avec lui. En 1694, il accepte au contraire de désigner des gouvernants conformes aux vœux parlementaires. Surtout, il décide que les députés aux Communes seront réélus tous les trois ans, alors qu'auparavant ils l'étaient seulement sur convocation du souverain. En 1707, la reine Anne fut le dernier monarque à refuser de sanctionner un *bill*, laissant ainsi au Parlement la totalité du pouvoir législatif. Dix ans plus tard, George I^{er} s'abstint d'assister aux Conseils des ministres, et son successeur l'imita. En conséquence, la fonction du Premier ministre se développa et l'on admit que les chambres puissent le contraindre à démissionner.

Clef de voûte du régime parlementaire, la responsabilité des gouvernements devant les assemblées était désormais établie. Le roi s'efforce alors de la compenser par une responsabilité analogue du gouvernement devant lui. On aboutirait ainsi à une séparation des pouvoirs égalitaire reposant sur un mécanisme subtil de collaboration équilibrée. Les Français qualifient d'orléaniste un tel système parce qu'il fut pratiqué par Louis-Philippe d'Orléans. Rien n'obligeait encore le monarque à conserver des ministres qui avaient la confiance des parlementaires mais pas la sienne. Il pouvait donc renvoyer des gouvernants que les chambres voulaient garder, mais il ne pouvait pas garder sans dissolution ceux qu'elles renvoyaient. Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, George III tentera encore d'imposer des gouvernements censurés. Après l'avoir été seize fois, le second Pitt renvoya les Communes devant les citoyens et remporta une victoire électorale qui resta sans lendemain.

Un tel équilibre des pouvoirs ne pouvait en effet se maintenir quand l'évolution de la société tendait à le détruire. Développant l'idéologie dont les premiers éléments formulés par Thomas d'Aquin furent approfondis par la Réforme de Calvin et Luther, renforcée par la pensée laïque des Lumières et de la philosophie du XVIII^e siècle, la Révolution française de 1789 enracina la légitimité démocratique fondée sur l'éga-

lité des hommes et le vote des citoyens. Après la déportation de Napoléon à Sainte-Hélène, la monarchie parlementaire transposa l'idée bonapartiste de la coexistence de deux souverainetés : celle de la famille royale désignée par la volonté divine et celle du suffrage universel. Au lieu de s'unir dans la personne de l'empereur « par la grâce de Dieu et la volonté du peuple », elles ont fait coexister un roi héréditaire et un parlement élu.

Progressivement, la légitimité fondée sur le suffrage universel remplaça partout celle fondée sur la lignée royale, ce qui désagrégea la monarchie parlementaire de deux façons différentes. En Grande-Bretagne, en Espagne, en Scandinavie, le monarque a subsisté sous une forme symbolique, en devenant une sorte de drapeau vivant, d'arbitre moral et parfois de recours dans des situations exceptionnelles. La reine d'Angleterre, les rois du Danemark et de Norvège l'ont été pendant la guerre. Le roi d'Espagne a maintenu la démocratie en face de militaires ignorant que l'heure des colonels latino-américains était dépassée dans une grande nation d'Europe. En France, en Italie, en Allemagne, en Autriche, où les monarques héréditaires n'ont pas su faire face à des moments cruciaux, ils ont été remplacés par un chef d'État républicain disposant lui-même d'un pouvoir plus ou moins symbolique. 111

II. L'ANARCHIE PARLEMENTAIRE

A la fin du XIX^e siècle, on arrive au régime parlementaire proprement dit, où le pouvoir exécutif est exercé totalement par le gouvernement investi par les assemblées qui peuvent le censurer et que lui-même peut dissoudre. En théorie, ces deux pressions s'équilibrent, la menace de dissolution permettant au chef du gouvernement d'obtenir un compromis sur les mesures qu'il propose, la menace de censure ou de défiance empêchant qu'il abuse de son autorité. Malheureusement, ce schéma juridique ne correspond pas à la situation naturelle des forces politiques. Les parlementaires qui votent la censure ou la défiance agissent conformément à la tradition des assemblées dans leur effort pour construire un régime démocratique en face d'un exécutif autocratique. Lui disparu, elles ne savent pas le remplacer par un exécutif démocratique efficace.

Dans les monarchies limitées, les décisions de censure et de défiance – ou la menace de les prendre – ont pour objectif de restreindre l'arbitraire d'un Premier ministre alors chargé d'affaires du roi. Dans les monarchies parlementaires, elles renforcent la capacité de ce Premier ministre de gouverner à la place de la Couronne. Quand il n'y a plus de

roi ou qu'il est devenu symbolique, le vote ou la menace de censure ou de défiance changent de sens : ils servent à garantir la fidélité du Premier ministre aux volontés du Parlement. Les élus qui abusent de cette arme ne choquent pas leurs collègues, même s'ils sont partisans du leader ainsi écarté, car ils rêvent de lui en substituer un autre appartenant à la même majorité. Au contraire, si le Premier ministre menace les assemblées de dissolution et plus encore s'il passe à exécution, il soulève la rancune des parlementaires qui refuseront ensuite de le réinvestir. En dernière analyse, ceux-ci rêvent tous d'être ministres. Ils sont donc portés à préparer la chute d'un gouvernement dès son investiture, afin de multiplier les tours de manège où chacun trouve place.

112 Dans la III^e et la IV^e République française et la I^{re} République italienne, s'est ainsi développé un régime parlementaire anarchique, fondé sur une hégémonie apparente des assemblées qui masquait une impuissance pratique des élus, des gouvernants et des citoyens. Les élus étaient incapables de dégager une majorité stable et homogène. Les gouvernants n'obtenaient ni stabilité ni décision de députés éparpillés entre des partis multiples et indisciplinés, qui pouvaient renverser les gouvernements et les paralyser, mais non leur permettre de durer et d'agir. Les citoyens pouvaient dans une certaine mesure modifier la répartition des sièges entre les partis et les clans, mais ils n'avaient pas le pouvoir de choisir le Premier ministre et sa majorité, ni de les révoquer éventuellement. Ainsi devenait illusoire le droit fondamental des électeurs dans une démocratie authentique : désigner ceux qui vont légiférer et gouverner, et les sanctionner à la fin de leurs mandats respectifs.

Toute histoire du pétainisme ne devrait pas négliger qu'entre le 1^{er} janvier 1932 et juin 1940 Paris avait connu dix-neuf gouvernements, ce qui donnait à chacun d'eux une durée moyenne inférieure à six mois. Dans ses débuts, la « révolution nationale » n'a pas seulement attiré la droite conservatrice et les maurrassiens, mais aussi des républicains rêvant d'une autre république, digne de Poincaré, Clemenceau, Briand, Léon Blum. Sous la IV^e République, l'instabilité fut analogue pour les vingt et un ministères bousculés entre janvier 1947 et juin 1958. Même l'Italie ne parvint pas à battre ce record mondial d'anarchie parlementaire dans sa I^{re} République, où les gouvernements durèrent en moyenne un an. L'instabilité n'est d'ailleurs qu'un des facteurs d'impuissance. La Belgique atteignit le record de stabilité entre avril 1979 et mai 1992, où Wilfried Martens dirigea le gouvernement pendant treize années, sauf une interruption de huit mois en 1981, dont la moitié en crise ministérielle. Mais le gouvernement était encore plus

handicapé qu'en France par ses divisions internes, faute de disposer des quelques jours de grâce qui suivent d'ordinaire l'avènement d'un nouveau Premier ministre.

Le développement de la puissance des Parlements à travers la désagrégation progressive d'un monarque réduit à une fonction symbolique a enraciné en eux un pouvoir d'opposition qui correspondait à leur structure naturelle, mais il ne leur a pas donné une capacité équivalente de gouverner. Institution remarquablement efficace pour rédiger des textes législatifs de compromis, une assemblée élue n'est pas capable spontanément de prendre des décisions énergiques et tranchées dont les avantages seront perçus seulement dans l'avenir mais les inconvénients immédiatement ressentis par les électeurs. La question de confiance et la dissolution ne sont possibles que si le Premier ministre qui les emploie dispose d'une certaine indépendance par rapport aux députés qui les subissent. Elle ne peut exister que s'il s'appuie sur une majorité homogène et solide, qui le reconnaît pour chef et se trouve contrainte de le soutenir, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Cela suppose que les partis soient réduits à deux ou alliés en coalitions bipolaires, et que les élus pratiquent une discipline de vote rigoureuse pour tout scrutin jugé essentiel par le Premier ministre.

113

La généralisation de la proportionnelle sur le continent tendait naturellement à un multipartisme empêchant ces majorités stables et homogènes. Malgré la perversion du mode de scrutin, certains pays parvinrent cependant à développer des régimes parlementaires échappant à l'anarchie. En Scandinavie, la forte structure, les liens avec les syndicats et l'hégémonie électorale des sociaux-démocrates leur ont permis de former autour d'eux des gouvernements solides pendant un demi-siècle à Stockholm et quinze ans à Oslo, cependant que des cabinets minoritaires homogènes autour du parti dominant limitaient l'instabilité et l'impuissance, hors de ces périodes et à Copenhague. En Autriche, l'enracinement traditionnel d'une gauche social-démocrate et d'une droite chrétien-social ont fait succéder des phases de gouvernement d'un parti disposant seul de la majorité et des phases de grandes coalitions entre eux si aucun n'est majoritaire.

En Espagne et en Grèce, un aménagement léger de la proportionnelle a renforcé la tendance des citoyens à voter pour les grands partis afin que l'un d'eux soit majoritaire à lui seul, ou qu'il domine une alliance avec une formation d'appoint. En Allemagne, un mode de scrutin original a polarisé la vie politique autour de deux grands partis alternant au pouvoir, tout en permettant à de petites formations d'obtenir

une représentation parlementaire. La moitié des sièges est pourvue par un scrutin majoritaire à un tour de type britannique qui tend à un bipartisme parfait. La campagne est dominée par ce cadre dualiste. Dans le vote proportionnel par bulletins séparés pour l'autre moitié des sièges, les citoyens restent largement fidèles à leur choix pour l'un des deux grands. Ils le corrigent un peu seulement, pour exprimer à de petites formations une sympathie sans trop de risques.

114 En Grande-Bretagne, le dualisme des partis, engendré et maintenu par le scrutin majoritaire à un tour, a fait sortir le régime parlementaire de l'anarchie en le rénovant. Il a ainsi engendré une des modalités de la monarchie républicaine, décrite ci-après. Mais cela ne s'est pas fait sans difficulté : au début du siècle, le déclin des libéraux et l'ascension des socialistes a entraîné de graves perturbations. Les premiers ont subi une scission en 1918 avec la défection de Lloyd George et les seconds en 1931 avec celle de Mac Donald. De 1922 à 1935, en treize ans, les Britanniques ont subi six élections générales et neuf gouvernements, dont quatre de coalition et deux de minorités. A l'époque, aucun pays continental n'était encore parvenu aux corrections du parlementarisme signalées ci-dessus, qui sont toutes postérieures à 1939. Entre les deux guerres, le régime parlementaire avait donc figure d'impuissance dans toutes les grandes nations démocratiques d'Europe, ce qui donnait aux dictatures de Mussolini et de Hitler un prestige d'efficacité que la face noire de leur tyrannie ne brouillait pas encore parce qu'elle était inconnue.

III. LE RÉGIME SEMI-PRÉSIDENTIEL

Pendant que les monarchies parlementaires évoluaient en Europe vers un régime mixte, tentant d'équilibrer la souveraineté fondée sur la naissance et celle fondée sur l'élection populaire, une monarchie républicaine avait été établie par la Constitution des États-Unis. Libre de toute croyance en une légitimité héréditaire, ses auteurs firent reposer sur le suffrage des citoyens les deux pouvoirs politiques définis par Locke et Montesquieu : législatif et exécutif. Ils n'éprouvèrent aucun scrupule à confier le second à un seul homme, en écartant l'idée d'un gouvernement collégial lié par la solidarité de ses membres. En combinant une séparation horizontale des fonctions et un fédéralisme plus poussé qu'en Suisse, ils firent d'abord désigner le président par de grands électeurs élus par les législatures des États. Un à un, ceux-ci attribuèrent ensuite au vote de leurs citoyens la nomination des grands électeurs, la Caroline achevant l'évolution en 1960. En même temps, ces derniers

s'engagèrent à voter pour le candidat à la Maison-Blanche qu'ils soutiendraient lors de leur propre campagne.

Les citoyens des États-Unis ont donc disposé dès l'origine d'un double exercice du droit de vote : l'un pour les sénateurs et les représentants du Congrès, comme ceux d'Europe pour les députés au Parlement ; l'autre pour l'élection du président dans un scrutin national évidemment plus passionnant. Beaucoup de démocrates français ont envisagé avec faveur un tel régime : notamment Tocqueville, Gambetta, Léon Blum, ainsi que d'excellents juristes comme Hugo Preuss en Allemagne et le doyen Georges Vedel en France. Il a échoué partout où l'on a essayé de l'introduire, en conduisant souvent à la dictature. A Washington, il aboutit en général à un gouvernement assez faible, peu enclin à des décisions audacieuses. Son défaut principal tient moins à l'élection du chef de l'État au suffrage universel et à sa fusion avec le chef du gouvernement qu'à l'insuffisance des moyens de pression entre l'exécutif et le législatif.

115

En 1920, les constituants de Weimar et d'Helsinki la compensèrent en inventant le régime aujourd'hui appelé semi-présidentiel, pour démocratiser l'Allemagne ex-impériale et la Finlande ex-tsariste. Par l'élection au suffrage universel, ils dotèrent le président de la République des deux pays d'une légitimité équivalente en démocratie à celle du souverain héréditaire que possédaient ses prédécesseurs, en espérant ainsi stabiliser et renforcer un exécutif affaibli par les nombreux partis issus de la proportionnelle. Mais il n'était pas question de priver l'un ou l'autre pays de la responsabilité du gouvernement compensée par la dissolution, qui s'amorçait dans le Reichstag bismarckien et restait implantée, malgré l'impérialisme russe, dans la Diète d'un grand-duché lié pendant des siècles à une Suède où le Parlement était presque aussi ancien que celui de Londres. A Helsinki, le régime semi-présidentiel a aidé la résistance à la pression soviétique, sans parvenir à rendre les gouvernements plus stables et plus homogènes que ceux de Rome entre 1949 et 1996.

A Berlin, il n'a pas mieux réussi sur ce plan, ce qui rendit fragile une République de Weimar manquant de républicains, dont le président élu au suffrage universel ouvrit la route du pouvoir à Hitler quand la crise des années trente bouleversa la nation, après sa défaite militaire de 1918 et son effondrement monétaire de 1923. Toute la gauche et une partie de la droite ont craint que la France ne subisse un sort semblable quand de Gaulle y établit en 1962 un régime analogue à celui de l'Allemagne en 1933. Il risquait plutôt de s'enliser comme ceux d'Islande, d'Autriche,

d'Irlande et du Portugal, très proches du régime parlementaire classique, leur chef d'État élu au suffrage universel n'ayant guère plus d'autorité qu'un chef d'État républicain désigné par les assemblées.

116 Finalement, seul le système français établi en 1962 diffère profondément du parlementarisme classique et mérite le nom de régime semi-présidentiel qui lui fut attribué par Hubert Beuve-Méry¹. Il n'est cependant qu'une déviation d'un autre système mixte décrit dans *Le Monde* qui avait proposé de faire élire par les citoyens le chef du gouvernement et non le chef de l'État. Une fois le Général entré à l'Élysée, il était la seule chance de réaliser une réforme de ce type. Mais elle devait lui être adaptée. De 1958 à 1962, il dirigea la France comme s'il avait été porté au pouvoir par le suffrage universel, au lieu d'être élu par les députés, les sénateurs et des notables municipaux issus en majorité des petites communes rurales. Lui disparu, ce système aurait permis de revenir au parlementarisme d'autrefois. Seule l'élection du chef de l'État par le vote populaire pouvait « institutionnaliser de Gaulle ». Il l'a été : tous ses successeurs à l'Élysée ont suivi son exemple, y compris son farouche adversaire François Mitterrand, jusqu'ici le plus gaullien des cinq présidents élus par le peuple.

L'image présidentielle ainsi enracinée par le fondateur du régime a contraint les partis à présenter comme candidats les plus brillants de leurs leaders. Le vainqueur devient chef du parti en même temps que chef de l'État. L'élection des députés se faisant comme la sienne au scrutin uninominal à deux tours, il est le leader incontesté de la majorité qui l'a porté à l'Élysée. Quand elle a au Parlement une orientation politique analogue à la sienne, il dirige la politique nationale à long terme, il en définit les grandes orientations, il choisit le chef du gouvernement, il lui impose certains de ses collaborateurs, il peut le révoquer. Mais le Premier ministre assure la direction de l'administration et la mise en œuvre des projets. Il a des pouvoirs effectifs beaucoup plus grands que dans le parlementarisme français d'avant 1958 ou le parlementarisme italien d'avant 1993. Quand la majorité est opposée au Président (1986-1988 et 1993-1995), le Premier ministre est le maître de la politique intérieure et partage un peu la conduite de la politique extérieure. En l'absence d'une véritable majorité, on retomberait dans une relative impuissance et une certaine fragilité, comme on l'a vu en 1959-1962 malgré la présence du Général.

1. *Le Monde*, 8 janvier 1959.

IV. LE RÉGIME SEMI-PARLEMENTAIRE

En 1956, la IV^e République française se noyait dans le maximum d'impuissance où s'enlissait depuis les années trente le régime établi en 1875. Dans deux articles du *Monde*, je décrivais d'abord « le véritable système parlementaire » que les deux grands partis britanniques avaient établi depuis 1945 en ajoutant une rigoureuse discipline de vote au scrutin majoritaire à tour unique qui rétablit leur duopole après chaque crise le perturbant. Par cette conjonction, en choisissant leurs députés, les citoyens élisent pratiquement le Premier ministre, leader de la majorité victorieuse, dont la docilité et la stabilité sont assurées. S'il est démis par un vote de défiance, il dissout la Chambre et perd en même temps le pouvoir. Après avoir réduit le monarque héréditaire à une fonction symbolique, le Parlement de Londres a dû s'incliner ainsi devant un puissant monarque élu : le chef du gouvernement².

117

Pour transposer en France un tel mécanisme, il aurait suffi d'une réforme constitutionnelle obligeant les électeurs à voter sur bulletins distincts pour les députés et pour le Premier ministre, les deux étant inséparables pendant toute la législature et revenant en même temps devant les citoyens en cas de désaccord manifesté par un vote de censure, une démission forcée du chef du gouvernement ou une dissolution de l'Assemblée nationale³. Une telle élection directe aurait permis de choisir un Premier ministre capable et populaire. Mais elle ne lui garantissait pas une majorité efficace et stable, bien qu'elle pousse les parlementaires à rechercher sa confiance. Le modèle proposé en 1956 comportait donc un second volet : un scrutin majoritaire à deux tours, analogue pour les députés et pour le chef du gouvernement. Dans un pays où le multipartisme est enraciné depuis longtemps, ce système permet aux citoyens d'exprimer leurs préférences idéologiques au premier tour et de désigner une majorité au second, en choisissant celle des deux formations ou des alliances qui s'opposent alors.

Ce modèle de régime politique était innommé et le resta pendant quarante ans, le retour du général de Gaulle au pouvoir en 1958 ayant obligé à infléchir vers un régime semi-présidentiel le projet initial. En 1996, ce dernier a pris racine en Israël, où la réforme constitutionnelle

2. F. W. Benemy, *The Elected Monarch : the Development of the Power of Prime Minister*, Londres, 1965.

3. *Le Monde*, 12 et 13 avril 1956.

de 1994 en avait posé les règles, en rejetant son application à deux ans plus tard. Aux élections du 29 mai, les électeurs ont désigné dans des bulletins séparés le Premier ministre et les députés, qui reviendront ensemble devant eux en cas de censure ou de dissolution. Pour ne pas confondre ce système, auquel on souhaite longue vie, avec le régime semi-présidentiel qui va fêter ses trente-quatre ans, on propose de l'appeler « régime semi-parlementaire ». La différence des dénominations ressemble un peu à celle qui sépare un verre presque plein et un verre presque vide, quand il est rempli à moitié. En fait, l'existence ou l'absence de majorité fait la vraie différence, les deux systèmes n'étant que des variétés du régime parlementaire, puisque l'action et la durée du gouvernement reposent sur le Parlement. Cependant, on se rapproche du régime présidentiel puisque le chef du gouvernement est élu comme

118 l'est le chef de l'État dans ce dernier.

Rome semble entrer aussi sur la voie d'un régime semi-parlementaire, par l'évolution de ses partis politiques et la clairvoyance de ses citoyens. En Grande-Bretagne, en Allemagne, en Israël et ailleurs, les réformes constitutionnelles ou électorales ont été décidées par la classe politique et les partis en place. En Italie, deux des trois grands partis ont été disloqués par la révolution des juges, et le PCI s'est transformé en PDS par l'obstination d'Occhetto à mener jusqu'à son terme l'évolution engagée par Enrico Berlinguer. L'abandon de la proportionnelle a été imposé par un référendum populaire. Silvio Berlusconi a réussi une alliance de droite dont il était le leader incontesté : en 1993, il a été porté au pouvoir par les citoyens dans des élections parlementaires qui désignaient autant le président du Conseil que les députés : comme en Grande-Bretagne ou dans le système semi-parlementaire israélien. Le 21 avril 1996, les citoyens ont de la même façon voté pour Romano Prodi qui a été investi comme chef de gouvernement deux mois plus tard.

L'Italie manque encore de l'autre élément essentiel du régime semi-parlementaire appliqué en Israël : la liaison entre le Premier ministre et sa majorité pendant toute la législature qui les oblige à revenir ensemble devant le suffrage universel s'ils ne sont plus d'accord pour gouverner. En moins d'un an, Berlusconi a été contraint de démissionner par la dislocation de l'alliance de droite, et l'on est revenu au parlementarisme italien traditionnel. A cet égard, Refondation communiste qui rêve de marxisme rend la majorité élue en 1996 aussi vulnérable que celle élue en 1994 l'était par la Ligue du Nord rêvant de séparatisme. Romano Prodi a peu de chances d'obtenir une réforme constitutionnelle garantissant qu'une rupture dans la majorité voulue par les citoyens entraî-

nerait immédiatement le retour des parlementaires devant eux. Mais une Constitution n'interdit pas des réformes législatives qui ne sont pas expressément contraires à ses dispositions.

Rien n'empêcherait en Italie de franchir par une simple loi électorale, plus facile à voter, une nouvelle étape vers le régime semi-parlementaire. Il suffirait de supprimer le pourcentage de proportionnelle, d'adjoindre un second tour au scrutin majoritaire à 100 % et de préciser les devoirs des élus. Il ne serait pas inconstitutionnel d'imposer à ceux-ci le respect des engagements électoraux, notamment en acceptant seulement comme Premier ministre le leader de l'alliance dont le nom figure sur les bulletins de vote, et en revenant avec lui devant le peuple en cas de censure du gouvernement ou de démission forcée de son chef. Ne pouvant pas restreindre les prérogatives des parlementaires et du président de la République définies par la Constitution, de tels engagements n'auraient qu'une valeur morale. Il ne serait pas facile de les négliger, cependant. Après tout, les règles qui font du Premier ministre britannique un monarque élu n'ont guère d'autre fondement.

119

Les deux variétés de monarchie républicaine pourraient avoir un certain avenir. Le régime semi-présidentiel s'est profondément enraciné en France grâce aux deux septennats de François Mitterrand qui lui ont rallié une gauche jusqu'alors farouchement opposée à son principe. Mais il reste choquant dans les autres nations démocratiques : elles comprennent mal une exception culturelle unissant la démocratie jacobine et une monarchie populaire dans la tradition d'Henri IV modernisée par le bonapartisme. Cependant, le régime semi-présidentiel voit s'ouvrir depuis 1989 un champ d'action important en Europe de l'Est, où il pourrait accélérer la transition de la dictature à la démocratie en garantissant mieux des dangers du régime présidentiel américain, qui n'a jamais réussi à fonctionner dans un cadre pluraliste et libéral en dehors des États-Unis.

Le régime semi-parlementaire est certainement mieux adapté à la modernisation des institutions d'Europe de l'Ouest, lesquelles maintiennent encore un parlementarisme sur le modèle de la Grande-Bretagne avant que l'évolution de celui-ci ait fait du Premier ministre un monarque élu. Transposer par des règles juridiques le système établi à Londres par la pratique, n'est-ce pas le mécanisme constamment employé par les États de notre continent ? L'exemple du Royaume-Uni montre que le régime semi-parlementaire peut établir une monarchie

républicaine même dans un pays où subsiste une monarchie héréditaire réduite à des fonctions symboliques. Le prédécesseur d'Olof Palme avait songé à une telle transformation de la Suède. N'oublions pas que le mode d'investiture n'est pas le seul facteur déterminant l'influence de l'autorité investie, et que l'enracinement culturel de celle-ci est au moins aussi important.

Très puissant à Washington et Paris, le président élu au suffrage universel l'est moins à Helsinki et Lisbonne, et pas du tout à Reykjavik, Vienne et Dublin. Les présidents élus par des assemblées parlementaires sont faibles, plus ou moins suivant les pays. Le roi d'Espagne dispose à Madrid d'une autorité beaucoup plus grande que les leurs, malgré sa légitimité de naissance. L'analyse comparative des chefs d'État mérite probablement d'être renouvelée. Le besoin de renforcer les identités nationales parallèlement au développement de l'intégration communautaire conduit à moins oublier que la souveraineté héréditaire a été leur premier facteur essentiel, qui les a développées dans un monde féodal, et que la souveraineté parlementaire a été leur second facteur, dans le cadre d'un suffrage restreint, avant que puisse être établie la souveraineté populaire fondée sur le suffrage universel. Les pays qui ont connu les trois ne devraient en effacer aucune de leur histoire.

R É S U M É

En 1996, l'État d'Israël est entré dans un régime semi-parlementaire, appliquant au Premier ministre l'élection directe au suffrage universel que le régime semi-présidentiel établi en France applique au président de la République. Cette innovation incarne le projet décrit en 1956 pour transposer le « monarque élu » qui représente en Grande-Bretagne l'évolution moderne du régime parlementaire. Ce dernier s'est ainsi adjoint deux types de « monarchies républicaines » dont le régime présidentiel des États-Unis est le troisième.

C H R O N I Q U E S

REGARDS CROISÉS SUR LES PARTIS POLITIQUES*

Il est heureux et de bon augure que cet atelier se tienne à Aix-en-Provence. C'est ici, en effet, à la faculté de droit très exactement, que la renaissance du droit constitutionnel positif, dans les années 1971-1974, a donné un tour nouveau au dialogue entre juristes et politistes. Ce dialogue languissait jusque-là dans la morosité du fait de ce que la notion de constitution n'était plus sur l'Hexagone qu'une « survivance » selon le constat célèbre de Georges Burdeau, laissant alors le champ libre à l'analyse institutionnelle de la politique. C'était l'époque du « duvergérisme triomphant » qui voyait les constitutionnalistes se retrancher dans le droit comparé – qui, chez nous, a toujours pris au pire la forme du droit étranger ou, au mieux, de la théorie générale de l'État – faute de grain national à moudre. Plus cruellement dit : en France, parce que la Constitution n'avait pas de portée normative directe, il n'y avait plus de constitutionnalistes ! Ces derniers se réfugiaient dans des enseignements de contentieux administratif où il leur était possible d'aborder

la hiérarchie des normes juridiques à partir des principes généraux du droit – objet de la thèse fameuse de Benoît Jeanneau – et de l'observation de la jurisprudence du Conseil d'État : Jean Rivero s'interroge (en 1951, si je me souviens bien) : « Le juge administratif, un juge qui gouverne ? »

Le terrain laissé disponible est alors occupé par les disciples de Hauriou ou Duguit qui reçoivent le témoin des mains de Vedel et de mon bon maître ; avec un clin d'œil sur le sujet qui nous réunit aujourd'hui, Duverger oppose dans la première édition du *Thémis* « Institutions politiques et droit constitutionnel » les régimes unitaires et les régimes pluralistes à partir de l'observation des systèmes de partis et Georges Vedel explique que ce qui fait la différence entre le système de Westminster et le système soviétique tient à ce qu'à Londres il y a deux partis politiques, alors qu'à Moscou il n'y en a qu'un seul. Il n'est pas mauvais, pour un agrégatif de « droit public et de sciences politiques », de chausser les lunettes de

123

* Introduction à une rencontre entre politistes et constitutionnalistes, organisée à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, à l'occasion du V^e congrès de l'Association française de science politique, le 26 avril 1996.

Duverger, j'ai de bonnes raisons de m'en souvenir. Car, en 1966, un jury composé et présidé par André de Laubadère, et qui comprenait Jean-Louis Quermonne parmi ses membres, pouvait agréer un candidat sur une leçon (la première, particulièrement discriminante) de « droit constitutionnel et institutions politiques » dont le sujet était intitulé : « L'alternance des partis au pouvoir dans le bipartisme ». C'était le bon temps ! Quelques années après, la double fracture intervient : à celle des disciplines s'ajoute celle de la discipline. Presque simultanées.

124 1971-1974, c'est la renaissance en France du droit constitutionnel positif avec toutes les conséquences qu'elle implique, en particulier l'érection de « l'État de droit constitutionnel ». 1973, c'est la naissance de la science politique comme discipline universitaire autonome dans une dynamique naturellement contestataire du « monde du droit » dont elle vient de se séparer.

Les regards portés par les uns et par les autres, constitutionnalistes sortis de leur torpeur et politistes libérés de leurs entraves, vont alors diverger (il n'y a pas de jeu de mots dans le choix de ce verbe) : les premiers vers la « constitutionnalisation du droit », les seconds vers la « sociologisation de la politique » ; le congrès de l'Association française des constitutionnalistes en 1990 à Strasbourg marque bien le point de rupture : on y tire un solennel coup de chapeau à Georges Burdeau mais on y consacre Charles Eisenmann à travers le modèle kelsenien de justice constitutionnelle opportunément sorti de l'indifférence dans laquelle la science politique constitutionnelle l'avait laissé tomber. Le dialogue donne le sentiment que deux conceptions de l'univers politique

s'affrontent et que leur antagonisme ne pourra aller que croissant au fur et à mesure que l'âge des protagonistes décroît. Les sexagénaires, anciens combattants de l'Hôtel Parisiana, échangent l'*abrazo*, les quadragénaires s'ignorent ou s'invectivent dans des revues dont les clôtures ne sont pas que scientifiques. Au risque de voir l'incompréhension mutuelle porter tort aux deux disciplines recroquevillées sur des paradigmes et des problématiques rabougries.

Alors qu'il est incontestable qu'elles sont tellement proches, voire tributaires l'une de l'autre, qu'elles ne peuvent que s'irriguer mutuellement. Donner à un même objet deux coups de projecteurs complémentaires ne peut que l'éclairer un peu plus et mieux le connaître.

C'est ce que nos collègues politistes nord-américains ont compris – une fois de plus – avant nous en ouvrant le chantier de « l'ingénierie constitutionnelle » qui fait appel aux ressources que le droit et les institutions politiques fournissent tout autant que la théorie et la science des organisations politiques. Il n'est pas indifférent d'ailleurs qu'ils soient souvent d'origine européenne et aient lu Weber, Schumpeter, Aron et Duverger dans le texte ; les modèles de configuration des institutions qu'ils élaborent prennent en compte les principes hérités du constitutionnalisme le plus contemporain.

Dans le même temps, l'effondrement du modèle constitutionnel socialiste et la course effrénée des États d'Europe de l'Est vers la transition démocratique ne pouvaient qu'interpeller (comme on dit) les juspositivistes : quand la Ligue des communistes yougoslaves implose, la Cour constitutionnelle s'effondre. Et il ne saurait être question de jauger le niveau de développement de l'État de droit, ici ou là, à la lueur tremblotante de

jurisprudences constitutionnelles balbutiantes sans tenir compte de la légitimité fort variable des juges chargés de les élaborer, dans un rapport de forces que les partis, désormais consacrés dans le pluralisme, aident à déterminer.

Nous serons alors tous d'accord pour remercier Louis Favoreu de m'avoir demandé de présenter l'an dernier au congrès de l'Association internationale de droit constitutionnel le rapport français de la table ronde consacrée aux « relations entre partis politiques et institutions constitutionnelles »¹. Le questionnaire adressé par le rapporteur général, David Beatty, professeur à la faculté de droit de l'Université de Toronto, comportait un certain nombre de clin d'œil, voire d'appels du pied, vers le champ politologique. Je ne résiste pas au plaisir de vous en donner lecture :

Thème 8

Les partis politiques et les institutions constitutionnelles

I. Les théories sur le constitutionnalisme ne tiennent pas expressément compte des partis politiques. Ceux-ci jouent pourtant un rôle essentiel dans la pratique du constitutionnalisme depuis l'institution du suffrage universel, des élections libres et depuis la liberté d'expression des opinions politiques. C'est pourquoi certaines constitutions ont prévu des *garanties* par rapport aux partis politiques.

1. Les textes constitutionnels de votre pays offrent-ils une protection des partis politiques en tant que tels ?
2. Votre constitution accorde-t-elle aux partis politiques un rôle dans le processus de formation du gouvernement et dans les activités du parlement ?

3. S'il n'est pas question de réglementation constitutionnelle, est-il alors question d'une autre forme de réglementation de droit public, visant les effets mentionnés ci-dessus ?
4. Les partis politiques jouissent-ils d'un statut juridique spécial ou sont-ils une manifestation particulière, par exemple, d'une association de droit privé ?

II. On accorde souvent aux partis politiques un certain nombre de *fonctions*, comme par exemple la fonction représentative (les partis politiques représentent la diversité politique et sociale), la fonction participative (ils font participer leurs membres aux décisions politiques), la fonction sélective (qui va de soi), la fonction communicative (ce sont les partis politiques qui introduisent les questions et les besoins des citoyens dans l'arène politique) et la fonction intégrative (ce sont les partis politiques qui permettent aux groupes de citoyens de jouer un rôle dans les structures politiques).

1. Ces fonctions distinctes sont-elles reconnues dans votre pays ? Ces distinctions ont-elles des conséquences sur la forme juridique et la protection des partis politiques ?
2. Les partis politiques sont-ils, de par leur fonction, soumis dans votre pays à des obligations juridiques différentes de celles valables pour d'autres types d'organisations ?
3. Votre pays connaît-il une réglementation visant à garantir un système fonctionnel de formation des partis politiques ? Citons par exemple la barre électorale, les réglementations spéciales concernant la majorité, ou les relations entre les partis.
4. Les partis politiques sont-ils ou non autorisés à recevoir des subventions gouvernementales ?

1. Ce rapport a été publié par *Les Petites Affiches*, n° 48, 19 avril 1996, sous le titre : « Les partis politiques et les institutions constitutionnelles en France », p. 9 s.

III. Il peut être question de *dégénération* en ce qui concerne les fonctions des partis politiques.

1. Votre pays connaît-il une réglementation permettant l'interdiction des partis politiques ?
2. Les partis politiques peuvent-ils être gênés dans l'exercice de leur fonction politique pour cause d'activités non politiques ?

Bien sûr, le rapport général ultérieur du Pr Beatty est en retrait par rapport à ce menu alléchant pour les politistes adeptes de l'ingénierie constitutionnelle ; il peut même paraître un peu décevant en ce que sa démarche peut être ainsi résumée :

1. La constitutionnalisation des partis politiques est très largement implicite, rarement explicite.

2. Leur statut est alors très souvent d'origine jurisprudentielle fondé sur un ensemble de principes généraux consacrés par les juridictions constitutionnelles.

Le politiste, et plus précisément le comparatiste, est alors un peu gêné aux entournures quand les rapports nationaux vont chercher cette jurisprudence au Pakistan [arrêt Benazhir Bhutto de la Cour suprême (1988)] ou au Népal, qui ne passent pas pour des polyarchies exemplaires dans les catalogues de Coppedge et Reinicke ou de Tatu Vanhanen. Mais il reste évident qu'un des critères de différenciation des systèmes constitutionnels reste aujourd'hui la consécration effective du pluralisme partisan. La République française polyarchique (tautologie volontaire de ma part), ce sont les prérequis énumérés par Dahl et/ou Lijphart, verrouillés par la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971. Les outils politiques de

la conformation des constitutions ne peuvent laisser les juristes indifférents.

Si maintenant, je tourne mon regard vers le même objet, les partis politiques, c'est pour constater que l'évolution des modes d'approches privilégiés des politistes tend à prendre en compte leur encadrement juridique. Soit dit autrement, l'analyse politologique des partis me semble ne plus pouvoir se débarrasser de leur insertion dans le monde du droit.

Pour résumer, je dirais volontiers : au commencement étaient les chapitres rédigés dans une perspective historique qui abordaient la question du statut des partis à l'aune de la fonction qui leur était assignée dans l'État : encadrement idéologique des gouvernés, agrégation de leurs attentes, sélection des gouvernants, détermination et arbitrage des *polities*, pilotage de l'appareil décisionnel de l'État. Avec la question toujours pendante de savoir si ce statut devrait être de droit privé – des associations – ou de droit public. Mais très vite, c'est vers le statut politique ou sociopolitique des partis que l'attention se portait : partis de masse/partis de classe, partis idéologiques/parti attrape-tout, partis de gouvernement/partis d'électeurs, etc. Le droit des partis est évacué ou relégué aux chapitres relatifs au processus – forcément juridique – de désignation ou de cooptation des gouvernants.

La troisième phase est celle qui a été ouverte par la relecture d'Ostrogorski, de Max Weber ou de Schumpeter par la jeune génération venue à maturité dans les années 1980, qui met en évidence – hier encore dans deux tables rondes de ce congrès – à la fois les transformations du marché politique et l'irrésistible professionnalisation de la politique. Je sais bien que des querelles

d'écoles assez vives divisent encore les démarches. Mais, dans ma naïveté de politiste spontané de la deuxième génération, je ne peux m'empêcher d'être séduit par les analogies de plus en plus manifestes entre le marché économique et le marché politique : du forum on passe au foirail. Pour y trouver des professionnels de la chose politique qui investissent dans la fabrication d'objets de première nécessité qui ont nom : programmes, valeurs, croyances, idéologies ; qui ont nom : député, conseiller général, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Assemblée européenne ; qui ont nom : politiques publiques de la Défense ou de la Santé. En polyarchie, ces professionnels se rassemblent dans des machines (dirait Ostrogorski), des entreprises (dirait Weber) qui sont en compétition dans un marché électoral qui met en présence partis-investisseurs et élec-

teurs-consommateurs. Qui dit marché dit réglementation du marché, indispensable à sa régulation et tout simplement à sa survie. Et de la même manière qu'il existe un droit des affaires encadrant le vendeur et l'acheteur, le mineur commerçant et la ménagère de moins de 50 ans, il est nécessaire qu'il existe un droit des affaires politiques encadrant la compétition entre les entreprises et les relations qu'elles entretiennent avec leurs clientèles communes ou respectives.

A cet instant, au lieu de chercher chacun midi à sa propre porte, juristes et politistes croisent nécessairement leurs regards sur l'objet : parti politique, au pluriel plutôt qu'au singulier, pièce essentielle de l'ingénierie constitutionnelle/institutionnelle d'aujourd'hui.

C'est à cet exercice à mes yeux passionnant que je vous convie.

LA TENTATION SÉCESSIONNISTE :

STRATÉGIE UNIONISTE ET GESTION DES CRISES
AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION UDF

A l'heure où sa refondation apparaît comme une nécessité fréquemment exprimée, l'UDF suscite des interrogations sur sa raison d'être et sur sa capacité à se maintenir en dépit des conflits qui se sont succédé en son sein.

En effet, son organisation repose sur un compromis qui contribue à la fragiliser et se traduit par la recherche constante d'un équilibre. Son origine résulte de la nature confédérale des structures que ses fondateurs ont choisies, afin de concilier avec les éléments contraignants d'une nécessaire intégration les exigences d'autonomie revendiquées par chacune des formations adhérentes.

Comme il n'apparaît pas toujours aisé de répondre à des aspirations divergentes, et même dans certains cas inconciliables, ses composantes entretiennent parfois avec l'UDF des relations conflictuelles. Et nombreux sont les motifs de désaccord, à l'origine d'une dégradation des rapports au sein de la confédération. Il peut alors arriver que la tentation soit forte de recourir à la menace d'une scission pour régler les dissensions

internes et prendre ainsi provisoirement ses distances avec les structures mises en place dans le cadre de l'UDF.

L'expression de la revendication autonomiste dépend de facteurs conjugués, où se croisent des divergences d'ordre doctrinal et des considérations tactiques, les unes pouvant prendre le pas sur les autres en fonction de l'enjeu en cours.

La revendication d'une identité spécifique à chaque composante révèle également la difficulté que peut éprouver une formation politique à appartenir à une structure confédérale sans perdre son originalité propre. Cette donnée constitue d'ailleurs le socle des débats qui opposent dans chaque parti les unionistes et les autonomistes, les premiers faisant prévaloir la nécessité stratégique d'une alliance électorale, les seconds mettant en évidence leur identité partisane et le refus du compromis. Elle peut même être considérée comme une grille de lecture de l'ensemble des conflits internes à l'UDF, ainsi réduits à un rapport d'affrontement entre les revendications isolées et les enjeux stratégiques communs.

129

* Docteur en sciences politiques, université de Lille II.

I. UN ESSAI DE COMPOSITION

Si l'on considère le contexte politique et les motifs qui ont présidé à sa constitution, l'UDF présente les caractères d'une structure destinée à mettre en œuvre l'investissement de candidats communs aux formations politiques de la droite centriste et libérale dans la perspective des élections législatives de 1978.

Un cartel électoral

130

La formation de l'UDF en 1978 repose sur la nécessité de fédérer la droite non gaulliste autour de Valéry Giscard d'Estaing, en vue d'éviter le risque d'une défaite aux élections législatives des 12 et 19 mars. La lecture des résultats des élections municipales des 13 et 20 mars 1977 laisse en effet envisager une victoire possible de la gauche, celle-ci ayant conquis cinquante-huit villes de plus de 30 000 habitants. Les composantes de la majorité s'accordent donc pour mettre en place une stratégie et des instruments qui leur permettent de prévenir la progression de leurs concurrents et éviter ainsi la mise en place de la première cohabitation de la V^e République¹.

La stratégie choisie est celle du regroupement des forces constituées par le Parti républicain (PR), le Centre des démocrates sociaux (CDS), le Parti radical valoisien et, plus tard, le Mouvement démocrate socialiste de France (MDSF), qui deviendra le Parti social-démocrate (PSD), et les clubs giscardiens Perspectives et Réalités. Le rapprochement de ces formations s'appuie sur la création d'une structure qui rend possible l'organisation d'investitures communes et permet à des candidats d'origines variées de

partager une dénomination et un programme électoral uniques², sans engendrer les contraintes qui seraient inhérentes à leur intégration dans un cadre plus rigide.

S'inscrivant dans la logique bipolaire du système politique de la V^e République, la stratégie consiste à favoriser l'émergence d'un pôle qui puisse rivaliser avec la coalition du PS et du PC. Mais elle s'appuie également sur la nécessité de contrecarrer l'influence croissante du RPR, qu'elle est ainsi en mesure d'affronter avec des arguments renouvelés, puisqu'elle s'exprime d'une seule voix et bénéficie de ce fait d'une légitimité consolidée. Chacune des deux formations politiques éprouve donc un intérêt nouveau à soutenir l'autre au second tour des élections législatives et à retirer son candidat le moins bien placé afin d'éviter tout duel à droite.

Les petits partis politiques, comme le PSD ou le Parti radical valoisien, bénéficient quant à eux d'une représentativité qui leur faisait jusqu'alors défaut et leur permet d'être associés aux investitures des candidats de l'UDF. L'adhésion à l'UDF contribue par ailleurs à consolider ces formations issues du socialisme ou du radicalisme dans leur ancrage à droite. La création du PSD et celle du Parti radical valoisien résultent en effet d'une rupture avec des formations de gauche engagées dans des alliances avec le Parti communiste dans le cadre de l'adhésion au « programme commun » de 1972.

Leur rapprochement de la droite découle donc d'un choix stratégique qui les détourne de leurs familles politiques originelles et qu'ils affirment de façon volontariste en adhérant à la confédéra-

1. Jacques Chapsal, *La Vie politique sous la V^e République*, Paris, PUF, 1981, p. 582.

2. Le programme de Blois, défini par Raymond Barre.

tion. Il s'accompagne également de l'affirmation de leur soutien à la majorité présidentielle.

La formation de l'UDF en 1978 permet la victoire de la majorité présidentielle dans un contexte politique pourtant difficile et démontre la capacité de la droite non gaulliste à s'unir en vue d'un objectif commun. En présentant une liste unique, concurrente à celle du RPR aux élections européennes de 1979, l'UDF confirme sa capacité à mobiliser un électorat, puisqu'elle parvient à réunir 15,9 % des suffrages contre 9,3 % pour le parti gaulliste. Elle arrive alors en tête de l'ensemble des listes en compétition³.

Ce second succès conforte l'UDF dans la vocation qui préside à sa création, celle d'un cartel électoral, même si plus tard elle ne parviendra parfois que très imparfaitement à maîtriser les processus de désignation des candidats aux différents scrutins, en n'évitant pas toujours les dissidences.

A cette fonction originelle de l'UDF vient très tôt s'ajouter une perspective nouvelle, qui s'inscrit dans la continuité de la victoire de 1978 et introduit ainsi un niveau d'intégration plus avancé de ses composantes. Au lendemain des élections législatives de mars 1978, les députés investis par la confédération décident en effet de constituer un groupe parlementaire unique. Une étape est franchie.

Un groupe parlementaire

Le groupe UDF ainsi composé comprend 124 députés, dont 16 apparentés. Il se substitue aux trois groupes qui existaient précédemment : républicains indépendants, Union centriste et réformateurs.

Par la constitution de cette alliance parlementaire, l'UDF opère un élargissement de son champ d'action initial, qui s'inscrit ainsi presque naturellement dans la continuité de la victoire électorale de mars 1978. Ce choix traduit pourtant une profonde mutation des perspectives que les fondateurs de l'UDF avaient d'abord imaginées. La confédération devait favoriser un rapprochement électoral entre plusieurs formations politiques. Elle évolue à présent vers une forme d'intégration plus aboutie, qui tend à pérenniser son existence ou à la prolonger, au moins jusqu'à la fin de la législature en cours. Surtout, elle bénéficie d'un relais au sein de l'Assemblée nationale qui compense la prépondérance du groupe RPR, numériquement supérieur.

Ce niveau d'intégration traduit la nécessité qu'éprouvent alors la présidence de la République et le gouvernement à s'appuyer sur une représentation parlementaire homogène et structurée, dans le contexte d'une Assemblée nationale où les gaullistes constituent la première force politique sans pour autant bénéficier de la maîtrise du pouvoir exécutif. Il se maintiendra par la suite, avec un bonheur plus ou moins égal, mais connaîtra un échec en 1988, à l'occasion de la fondation par le CDS d'un groupe parlementaire autonome, l'Union du centre (UDC), et fera souvent l'objet de critiques de la part des partis politiques membres de l'UDF.

L'appartenance à l'UDF se traduit donc pour ses composantes par deux niveaux de participation : la constitution de candidatures communes aux élections et l'intégration à un groupe parlemen-

3. Jacques Chapsal, *La Vie politique sous la V^e République, 1974-1987*, t. 2, Paris, PUF, 1993, 6^e éd., p. 690.

taire unique au sein de l'Assemblée nationale. L'autonomie de chacune des formations adhérentes se trouve ainsi limitée par la nécessité de se plier aux choix réalisés par la confédération pour les investitures et de renoncer ainsi aux primaires entre des candidats de la même famille politique, et celle de se soumettre à une discipline collective, dans le cadre du groupe parlementaire.

132 Les avantages dont bénéficie ainsi chaque parti politique au niveau de sa représentativité trouvent leurs limites dans la perte d'autonomie qui s'ensuit. L'adhésion à l'UDF correspond donc à l'acceptation de contraintes qui doivent être compensées par des bénéfices pour les formations politiques concernées, sous peine de rendre insupportable la tutelle exercée par les instances dirigeantes. Celle-ci doit donc, par son mode d'organisation, permettre de concilier souplesse et discipline, intégration et autonomie. La viabilité de l'UDF repose nécessairement sur la constante recherche d'un équilibre. Ses structures ont vocation à l'y aider : celles d'une confédération de partis.

Intégrer sans fusionner

Lors de sa constitution, l'UDF s'est dotée de structures sommaires : d'une part, un conseil provisoire placé sous la présidence de Jean Lecanuet et composé de quatre représentants du PR, trois du CDS, un du MDSF ; et, d'autre part, un délégué général chargé de la coordination.

Les statuts adoptés au lendemain des élections législatives de 1978 prévoient comme instances nationales la convention, le conseil national, le bureau exé-

cutif et instituent localement des conseils départementaux. Le mode d'organisation retenu est établi sur le principe de l'équité, au sens où il apporte la garantie d'une représentation presque égalitaire des différents membres du conseil national, puisque chaque parti fondateur comprend quatre délégués, le MDSF et les clubs Perspectives et Réalités, deux chacun. Le bureau exécutif présidé par Jean Lecanuet comprend un représentant de chaque formation et les présidents des groupes à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Cette organisation présente l'avantage d'institutionnaliser l'alliance mise en place entre les formations de la droite non gaulliste, objectif recherché en commun, tout en assurant à chacune l'exercice de sa souveraineté. Il est en effet impossible que l'UDF puisse entériner une décision sans l'accord unanime de ses composantes.

La forme des structures élaborées en 1978 correspond à une confédération de partis politiques que caractérisent des relations égalitaires et une organisation souple. Bien que ce type de structure ne soit pas unique, puisqu'on le rencontre également en Israël (le Likoud) ou en France sous la V^e République (la Fédération de la gauche démocratique et socialiste, fondée en 1965), peu d'études spécifiques lui ont été consacrées. Celle de Jean-Louis Thiébault appliquée à l'UDF esquisse une proposition de définition. Une confédération serait « une association égalitaire au sein de laquelle [des] partis acceptent de coopérer dans un certain nombre de domaines, tout en conservant à titre principal leur autonomie⁴ ».

4. Jean-Louis Thiébault, *Les Caractéristiques organisationnelles d'une confédération de partis : l'exemple de l'UDF*, Congrès de l'AFSP, Bordeaux, 1988, rapport n° 55, p. 7.

Cette approche résume les intentions qui ont préexisté à la création de l'UDF. Elle intègre également les différents aménagements qui ont été apportés aux statuts depuis 1978. En effet, les modifications dont l'organisation de l'UDF a fait l'objet s'inscrivent de manière constante dans un cadre confédéral. Il ne faut pas en conclure pour autant que ce choix s'impose naturellement à ses composantes. Bien au contraire, avant même sa formation, le débat sur le mode d'organisation de l'UDF était déjà ouvert, opposant les confédéralistes, attachés au principe d'autonomie, aux unionistes, favorables à une fusion des partis politiques concernés.

Les contraintes qui résultent de la seule adhésion à l'UDF semblent parfois si pesantes pour les partis concernés que l'acceptation d'une forme d'intégration plus aboutie, telle une fédération ou une fusion complète, apparaît peu plausible. De plus, les plus petits partis se dilueraient dans la structure nouvelle. Par contre, les plus importantes formations investiraient les instances décisionnelles, mais au prix d'une âpre concurrence qui risquerait de les dresser les uns contre les autres.

Les intérêts diffèrent donc d'un parti à l'autre, en dépit de l'objectif commun poursuivi par l'ensemble de la confédération. A tel point que la volonté hégémonique des uns s'est souvent vu opposer la résistance des autres et que les dissensions entre les composantes de l'UDF ont à plusieurs reprises conduit la confédération vers le risque d'une scission.

II. DES RELATIONS FRAPPÉES DU SCEAU DE L'ÉQUIVOQUE

Jusqu'en 1981, l'unité de l'UDF est vécue par ses différentes composantes comme une nécessité en vue de préserver la majorité présidentielle et d'endiguer la montée en puissance du nouveau parti gaulliste. Mais après la victoire de la gauche en 1981, l'UDF se trouve fragilisée par l'échec qu'elle vient de subir. N'étant plus motivées par la préparation d'élections nationales, ses composantes procèdent à l'évaluation du rapport qui s'établit entre les contraintes imposées par l'adhésion à la confédération et les bénéfices acquis. Plus évidemment perceptibles dans le cadre du partage du pouvoir, ceux-ci se trouvent réduits à néant dans l'opposition. A moins de vouloir anticiper sur les prochaines élections, les raisons de maintenir l'union deviennent marginales.

Vient alors la tentation de privilégier la stratégie autonomiste aux dépens de celle de la confédération, afin d'affirmer une singularité qui se trouve diluée dans l'appartenance à l'UDF.

Les modes de désagrégation

Sans aller jusqu'à la scission, hormis dans le discours, les composantes de l'UDF entreprennent à diverses reprises des démarches autonomes qui s'inscrivent à l'encontre de la stratégie unioniste de la confédération.

Cette stratégie s'appuie tout d'abord sur le principe d'une candidature unique aux différentes élections. Mais celle-ci est parfois remise en cause, par la présentation de candidats dissidents. De même, la constitution d'un groupe commun à l'Assemblée nationale peut être contestée et battue en brèche par des parlementaires.

– Élections et dissidence

Plusieurs cas de figure peuvent être à l'origine de la présentation de candidatures autonomes.

Dans le premier, deux candidats de l'UDF sont en position de rivalité. La confédération choisit alors un des deux pour la représenter, l'autre maintenant malgré cela sa candidature, avec toutefois, dans certains cas, l'accord de son parti, comme en 1988, lors des élections partielles pour le renouvellement du siège de conseiller général du canton de Lille-ouest laissé vacant par le décès de son titulaire, Georges Delfosse, CDS⁵.

134 Dans cette hypothèse, l'affirmation d'une dissidence peut provoquer une crise entre les composantes, ou entre le parti autonomiste et les instances dirigeantes de la confédération. A titre d'exemple, le conflit soulevé entre le PR et le CDS par le choix d'un candidat libéral à la succession de Georges Delfosse a eu un retentissement national. L'éventualité d'un éclatement de l'UDF a même été évoquée⁶.

Dans le deuxième cas, une formation de l'UDF choisit la voie de la dissidence pour exprimer son refus d'une alliance électorale avec le RPR, tel le CDS aux élections européennes de 1989.

Le CDS espère ainsi se démarquer des autres partis de droite en développant un programme européen volontariste et s'attacher un électorat spécifique. Bien qu'elle ne soit pas membre du CDS, Simone Veil est en première position sur la liste. Mais les résultats enregistrés lors de l'élection sont inférieurs aux espérances. La liste ne parvient en effet

à capter que 8,4 % des suffrages exprimés, alors que l'union RPR-UDF menée par Valéry Giscard d'Estaing en réunit 28,87 %.

En prenant l'initiative d'une démarche autonome, le CDS a couru le risque de s'isoler des familles politiques avec lesquelles il était jusqu'alors allié. En effet, après l'annonce par Pierre Méhaignerie à l'issue du congrès de Lille de constituer une liste centriste autonome, nombreuses ont été les réactions désapprobatrices et les menaces de scission au sein de l'UDF, notamment à l'initiative du Parti républicain réuni en conseil national extraordinaire le 23 avril 1989.

Aussi, lorsqu'ils apprennent les résultats de l'élection européenne, ses responsables mesurent-ils les limites de leur initiative et posent-ils une nouvelle fois le problème de leur stratégie au sein de la droite. Face à l'alternative entre un isolement qui pourrait s'avérer suicidaire et une alliance avec le RPR et les autres composantes de l'UDF, ils préfèrent opter finalement pour la deuxième hypothèse⁷.

– La sécession parlementaire

Après les élections législatives de juin 1988, les députés du CDS annoncent la constitution d'un groupe parlementaire autonome, qu'ils dénomment « Union du centre ».

Malgré la mise en scène qui l'accompagne, la portée de cette action est limitée. D'abord, parce que le CDS a déjà au Sénat un groupe qui lui est propre, l'Union centriste, et qu'il en a constitué un en 1979 au Parlement européen, mal-

5. Bertrand Rocher et Valérie Lion, *Le Centre des démocrates sociaux*, Paris, LGDJ, 1994, p. 45 s.

6. *L'Année politique, économique et sociale-1988*, Paris, Éd. du Moniteur, 1989, p. 37.

7. *Le Quotidien de Paris*, 31 août 1989.

gré une liste et une campagne d'union de la droite⁸. Par ailleurs, comme les trop faibles résultats enregistrés par le CDS lors des précédentes élections législatives n'auraient pas permis de former un groupe parlementaire en raison du nombre insuffisant de députés, la question de la formation d'un groupe à l'Assemblée nationale ne se posait pas. Surtout, si le CDS prend ses distances avec l'UDF, il ne choisit pas la rupture. Neuf de ses députés préférèrent même ne pas rejoindre le groupe UDC.

La formation de l'UDC permet également au CDS de reconsidérer son positionnement sur l'échiquier politique et de poser une nouvelle fois le problème de son ambivalence, qui le fait périodiquement hésiter entre son appartenance à droite et sa spécificité centriste. Les circonstances nouvelles, liées à la nomination de Michel Rocard à la tête du gouvernement en juin 1988, remettent cette question à l'ordre du jour.

En effet, le Parti socialiste ne bénéficie à l'Assemblée nationale que d'une majorité relative, et les centristes mesurent l'intérêt que leur soutien pourrait apporter au gouvernement de Michel Rocard. Celui-ci s'efforce alors de mettre en œuvre une politique dite « d'ouverture », dont l'ambition consiste à réaliser un large rassemblement autour de la majorité socialiste. L'opportunité d'un rapprochement vers la gauche est alors débattue au sein du CDS, mais ne débouche sur aucune prise de position favorable à cette solution. Pierre Méhai-

gnerie résume ainsi l'attitude de l'UDC : « L'UDC n'est pas une force d'appoint du PS. Elle veut agir dans une opposition sans sectarisme, constructive, mais sans complaisance, ni compromission⁹. » C'est donc la prudence qui prévaut : le CDS ne souhaite pas entrer dans une alliance avec le Parti socialiste et devenir ainsi un soutien assuré du gouvernement de Michel Rocard.

Néanmoins, ses partenaires critiquent son attitude, d'abord en raison de la création de l'UDC qui, selon Valéry Giscard d'Estaing, menace l'existence de l'UDF¹⁰, et parce que le CDS soutient à plusieurs reprises des projets de loi présentés par le gouvernement socialiste, ainsi que le référendum sur la Nouvelle-Calédonie proposé par le Premier ministre Michel Rocard, s'opposant en cela au groupe UDF. François Léotard demande alors l'exclusion des centristes de la confédération, au motif que « le CDS est entré dans la logique de la IV^e République et serait tombé dans le piège tendu par François Mitterrand¹¹ ».

Cette demande n'est toutefois pas suivie d'effets, car le CDS a réintégré par étapes les instances de la confédération.

Le PR n'a pas mené aussi loin que les centristes la stratégie autonomiste, puisque le projet de constituer un groupe à l'Assemblée nationale, proclamé par vingt-sept députés le 14 juin 1994, n'a pas été mis en application.

Baptisé « Républicains et Indépendants » et mené par José Rossi, député de Corse-du-Sud, ce groupe aurait béné-

135

8. Le Parti populaire européen. Voir François Borella, *Les Partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, Paris, Éd. du Seuil, 1990, p. 118.

9. *L'Année politique*, op. cit.

10. Émission *L'Heure de vérité*, 20 juin 1988.

11. Propos repris dans *L'Année politique*, op. cit.

ficié, selon certains de ses membres, du soutien de Gérard Longuet, alors président du Parti républicain¹². Les motifs avoués de cette fronde opposée à l'UDF reposent sur trois axes : le soutien au gouvernement d'Édouard Balladur, l'élaboration d'une liste unique aux européennes et la désignation d'un candidat unique à l'élection présidentielle. Toutefois, lors de la réunion du conseil national de l'UDF le 26 juin 1994, c'est le problème plus large de l'identité républicaine au sein de la confédération qui est à l'ordre du jour.

136 Un texte de consensus est finalement adopté¹³, qui affirme l'autonomie du PR et définit sa place au sein de l'UDF. Ses objectifs consistent à demander aux dirigeants de l'UDF, de « tout mettre en œuvre pour parvenir à une candidature d'union de la majorité présidentielle » et de respecter le principe de « démocratie », c'est-à-dire de consulter par un vote conforme les grandes composantes de la confédération et en particulier le Parti républicain, avant toute déclaration¹⁴.

Dans les deux cas cités, la constitution ou l'intention de constituer un groupe parlementaire apparaît comme le catalyseur de la revendication identitaire d'une composante de l'UDF. Aboutie dans le cas du CDS, elle est utilisée comme élément de négociation par le PR. Mais elle est surtout révélatrice d'un malaise plus profond, que génèrent les interrogations sur la place des libéraux au sein de la confédération et sur leur spécificité au sein de la majorité politique. Le PR souhaite en effet affirmer les caractéristiques de sa politique éco-

nomique et apporter son soutien au gouvernement d'Édouard Balladur et à sa candidature encore non déclarée à la présidence de la République¹⁵. Il fait de cette dernière exigence une condition à son maintien dans l'UDF et réfute l'hypothèse d'un candidat qui émanerait de la confédération.

On pourrait relativiser l'importance de l'enjeu que représente pour l'unité de l'UDF l'existence d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale. Il est vrai que l'UDF n'a pas éclaté par la constitution de l'UDC en 1988 et que le CDS a peut-être davantage souffert de son éloignement que l'UDF, celle-ci ayant recherché des compensations, notamment électorales, en se rapprochant du RPR. Par ailleurs, les élus de l'UDF sont répartis en plusieurs groupes au Sénat et au Parlement européen, sans que ne soit atteinte la cohésion de la confédération.

Au-delà de la dimension symbolique qu'elle véhicule, la rupture ou la menace de rupture d'un groupe parlementaire de l'Assemblée nationale risque de modifier l'équilibre instauré entre des partis politiques alliés.

S'il est relativement aisé de sérier les différents modes d'expression de la revendication autonomiste, la recherche des causes qui suscitent ce type de comportement relève d'une approche plus complexe. Il convient ainsi d'établir une distinction préalable entre les motifs invoqués et ceux qui apparaissent virtuellement.

Identité et stratégie partisans

12. *Le Figaro*, 15 juin 1994.

13. *Le Manifeste des députés républicains*.

14. *Libération*, 23 juin 1994.

15. *Ibid.*, 7 septembre 1994.

Manifestes identitaires et stratégies partisans s'entrecroisent. Dans les premiers résident souvent les justifications affirmées de la volonté autonomiste, alors que les seconds demeurent le plus souvent latents. Les débats internes à l'UDF et à ses composantes évoquent inmanquablement la question de la confrontation de l'identité de la confédération à celle des partis adhérents.

Cette préoccupation est inséparable de la définition des objectifs stratégiques poursuivis. Elle renvoie à des enjeux multiples, parfois contradictoires, et pose plus largement le problème du rapport qu'entretiennent la réflexion identitaire et la conquête du pouvoir au sein de l'UDF.

– *La recherche d'une identité collective*
Jean-Louis Thiébault écrit que l'UDF « se définit moins par son programme ou son idéologie que par les querelles de ses leaders et surtout par la nature de son organisation¹⁶ ». Il justifie ainsi l'approche organisationnelle. Mais un autre type d'approche de l'UDF est-il possible ? L'UDF ne se définit-elle pas avant tout comme structure ? Limiter son étude à son mode d'organisation résulte certes d'un choix volontariste, mais cette démarche ne peut-elle être interprétée comme la reconnaissance *de facto* de son absence d'identité politique ? On ne parlerait alors que des structures de l'UDF parce que d'autres types d'approche seraient dénués d'objet.

L'UDF s'est dotée d'un cadre qui sert de support aux missions qu'elle s'est assignée, à finalité électorale ou parlementaire. Est-elle parvenue à construire

une identité, des références, qui lui soient propres ? Il faudrait pour cela que cette identité soit reconnue et acceptée par chacune de ses composantes, qu'elle leur soit commune. Or, est-il possible de dégager un consensus idéologique des formations de l'UDF, alors que chacune d'entre elles s'efforce de cultiver sa différence et travaille à la redéfinition de sa singularité ? Cette question, maintes fois posée au sein de l'UDF, n'a jamais fait l'objet d'une véritable réflexion, en raison de l'absence de volonté de la résoudre.

Les composantes de l'UDF sont-elles séparées par d'inconciliables contradictions, qui rendraient impossible tout rapprochement idéologique ? Avant la fondation du « Mouvement pour la France » et son exclusion de l'UDF, la mouvance de Philippe de Villiers défendait des principes doctrinaux que la plupart des autres composantes rejetaient, notamment sur les thèmes de la construction européenne et de l'immigration. Un consensus aurait alors semblé irréalizable. Depuis, les motifs de divergence se sont amoindris. Le principal clivage encore opérant relèverait éventuellement de l'opposition entre deux conceptions du libéralisme, mais il n'empêcherait pas de trouver un consensus sur la mise en œuvre d'une action politique, militante ou gouvernementale.

La non-identité de l'UDF se trouve relayée par la difficulté qu'elle rencontre à dégager un leader qui transcenderait les rivalités partisans. La seule hypothèse de la candidature de Valéry Giscard d'Estaing, alors président de l'UDF, à l'élection présidentielle de 1995, avait suffi à provoquer l'émoi parmi les siens.

16. Jean-Louis Thiébault, *op. cit.*, p. 6.

De la même façon, Raymond Barre n'était pas parvenu à rassembler autour de lui toutes les composantes de l'UDF lors des élections présidentielles de 1988.

En choisissant de soutenir à l'élection présidentielle de 1995 un candidat qui leur est extérieur, les composantes de l'UDF reconnaissent de façon implicite l'impossibilité dans laquelle elles se trouvent de s'accorder sur une candidature qui favoriserait l'une d'entre elles et exclurait les autres par voie de conséquence.

138 Dans le dessein de contribuer à sa cohésion interne, la nouvelle organisation de la direction de l'UDF mise en place en avril 1996 comprend un président, François Léotard, et un président délégué, François Bayrou, réunis dans le cadre d'un programme qu'ils ont présenté conjointement¹⁷. Les structures mises en place à cette occasion reconnaissent au sein du bureau politique l'existence d'un axe majoritaire, d'une opposition et d'un axe charnière constitué par les radicaux. Elles s'accompagnent de l'ouverture d'un débat sur une éventuelle refonte de l'organisation de l'UDF qui devrait se conclure lors de l'été 1996. D'ici là, toutes les hypothèses sont permises.

– *L'affirmation des spécificités partisans*
A défaut de trouver un consensus sur des fondements doctrinaux communs, les composantes de l'UDF placent au centre de leurs préoccupations la définition et l'affirmation des singularités qui leur permettront de se distinguer des autres membres de la confédération.

L'affirmation de soi impose nécessai-

rement que des comparaisons soient établies et que des spécificités soient revendiquées. Cette démarche peut être le fait d'une minorité au sein d'une formation politique, qui cherche à souligner son opposition avec ses dirigeants, comme Philippe de Villiers au PR, ou les rénovateurs au sein des formations de la droite classique en 1985¹⁸.

Le CDS s'est toujours efforcé de souligner deux lignes caractéristiques de son identité, les dimensions sociale et européenne. L'appartenance à l'UDF et l'alliance avec le RPR lui ont imposé, à plusieurs reprises, de participer à des décisions politiques qui ne coïncidaient pas avec les valeurs revendiquées. Aussi peut-on se demander si le processus d'autonomie se met en œuvre, parce que les compromis imposés par l'union sont ressentis comme une intolérable atteinte à l'intégrité doctrinale. A moins que l'affirmation identitaire ne résulte plutôt de la volonté de prendre ses distances vis-à-vis de la confédération. La vérité se situe plus probablement entre ces deux hypothèses.

La constitution d'une liste centriste aux élections du Parlement européen, en 1989, soulève la question de savoir si la construction européenne est porteuse d'un enjeu d'une si grande importance qu'il justifierait à lui seul la dissidence du CDS. Ne faudrait-il pas plutôt voir dans cette manifestation l'aboutissement d'une démarche fondée sur la recherche d'autonomie, comme la formation de l'UDC quelques mois auparavant ? Et la faiblesse de l'implantation électorale du CDS révélée par ces élections ne signifierait-elle pas que les contours idéolo-

17. « Une France fraternelle ».

18. Sur cette période, voir Christine Clerc, « Quand les quadras entraient en scène », *Le Figaro*, 7 mars 1995.

giques de ce parti sont indistincts et mal perçus des électeurs ?

Peut-être aussi qu'au lieu de reposer sur la volonté de mieux affirmer une identité, la revendication autonomiste résulterait de son absence ou de son incapacité à l'exprimer. Ne parvenant pas à dégager son originalité propre, la formation politique concernée conditionnerait sa ligne de conduite au problème de la participation à la confédération et de la position qu'elle devrait y occuper. Ce débat constituerait alors le seul enjeu véritable et transcenderait toutes les autres questions.

Il ne paraît pas impossible d'appliquer cette grille de lecture à l'actualité récente de l'UDF et de ses composantes. En effet, lors du renouvellement des instances statutaires du CDS des 10 et 11 décembre 1994, la question de la participation à l'UDF avait constitué l'élément principal de l'argumentation des deux candidats à la présidence du parti. Bernard Bosson y avait défendu la thèse de l'autonomie¹⁹, résumant la fonction de l'UDF à celle d'un cartel électoral. À l'inverse, François Bayrou, alors secrétaire général de la confédération, avait soutenu le principe de la participation et avait proposé que le CDS « grandisse en même temps que l'UDF, en y occupant une place plus importante²⁰ ».

Le débat en cours sur le renouvellement du PR s'inscrit dans la continuité de la réflexion amorcée au sein de ce parti

depuis la défaite de Valéry Giscard d'Estaing en 1981²¹. À partir de cette période s'accomplit un processus de reconstruction, où il s'agit d'affirmer l'identité partisane et de prendre ses distances à la fois avec l'UDF et avec l'image du « père », Valéry Giscard d'Estaing. Un travail de production est alors mené autour de référents idéologiques nouveaux, principalement fondés sur le thème du libéralisme, tandis que s'effectue un rapprochement stratégique avec le RPR²². Il apparaît alors nécessaire aux jeunes dirigeants du Parti républicain de construire une formation qui s'émancipe de son fondateur, en créant une fracture entre les générations politiques et en réactualisant les valeurs auxquelles se réfèrent leurs prédécesseurs²³. Aujourd'hui, le débat interne au PR s'articule autour de l'opposition d'Alain Madelin à François Léotard. Dissensions d'ordre idéologique, certes, mais aussi stratégique, puisque les thèmes principalement défendus pendant la préparation de l'élection du président de l'UDF portaient sur les réformes à mener au sein de l'UDF.

Dans le cas des petites formations, la quête identitaire semble occuper une place mineure par rapport à la stratégie à mener. C'est en effet moins la communauté d'idées qui a pu les inciter à fusionner que la perspective de consolider leur représentation face au CDS ou au PR. Les hésitations manifestées sur ce point

139

19. Lettre envoyée par Bernard Bosson aux adhérents du CDS en date du 17 octobre 1994.

20. Discours de candidature de François Bayrou à la présidence du CDS lors du congrès des 10 et 11 décembre 1994.

21. Sur ces événements, voir l'article de Brigitte Gaïti, « Des ressources politiques à valeur relative : le difficile retour de Valéry Giscard d'Estaing », *RFSP*, n° 6, décembre 1990, p. 902-917.

22. François Borella, *op. cit.*, p. 120.

23. Voir Christine Clerc, *op. cit.*

attestent du caractère secondaire du contenu doctrinal. En effet, après avoir annoncé son rapprochement avec les adhérents directs et les radicaux, la direction du PSD a fusionné avec le CDS en novembre 1995, dans le cadre de Forces démocrates. De même, la tactique des adhérents directs et des radicaux, regroupés depuis dans le mouvement « UDF République et Renovation », n'a pas été linéaire. Avant de se regrouper, ces deux formations avaient d'abord entamé des discussions avec le PSD, de même qu'elles avaient consulté le CDS et le PR.

140 Auparavant, le Parti radical valoisien avait tenté à plusieurs reprises de procéder à un rapprochement avec le Mouvement des radicaux de gauche, afin de réunifier les deux composantes du radicalisme. Ce projet fut à l'ordre du jour en juin 1982, quand les deux formations radicales entreprirent de créer un parti politique commun, le Parti démocrate français²⁴. Ce fut également le cas après les élections législatives de 1986 et celles de 1988²⁵. Mais ces tentatives n'ont jamais débouché sur un accord, parce que le Parti radical valoisien et le MRG auraient dû renoncer à leurs alliances respectives, au profit d'un recentrage qui les aurait peut-être isolés.

Les fluctuations des intentions annoncées, les tentatives de rapprochement abandonnées puis remises en chantier, avec parfois d'autres formations politiques, laissent à penser que les combinaisons sont multiples, interchangeables et motivées par la seule perspective pour les partis concernés d'une optimisation

de leur représentation au sein de l'UDF. Les négociations menées par les démocrates-chrétiens et le PSD, attaché à la laïcité, sont à cet égard révélatrices de la volonté de nier les divergences doctrinales pour parvenir à une entente. Peut-on en conclure pour autant du caractère relatif de l'identité partisane des formations considérées ?

Il semble à ce jour peu probable qu'une des formations partisans qui composent l'UDF parvienne à concrétiser un projet de sécession interne, à moins que l'ensemble de la confédération, ou un grand nombre de ses membres, ne décide de se réorganiser en dehors de ses structures actuelles. En effet, si l'UDF est « souvent moribonde », elle n'est encore « jamais décédée »²⁶, sans doute parce qu'aucune de ses composantes n'y aurait intérêt, en raison de la nécessité, vitale pour elle, de préserver un espace politique que le RPR pourrait s'efforcer d'occuper. On se permettra donc d'émettre l'hypothèse selon laquelle l'UDF court moins le risque d'une rupture interne, que d'une refonte globale de son organisation, comme le souhaitent actuellement ses composantes²⁷.

Il reste que le recours à l'argument séparatiste constitue un mode d'expression privilégié au sein de l'UDF, pour résoudre des conflits internes ou revendiquer une position dans l'organisation de la confédération ou de l'une de ses composantes. La scission devient alors

24. François Borella, *op. cit.*, p. 138.

25. *Ibid.*, p. 120.

26. *Ibid.*

27. Voir notamment l'article de Bernard Stasi, « Un rêve impossible », *Le Monde*, 23 décembre 1994.

le centre de l'enjeu qui oppose à l'UDF l'un des partis membres et représente le terme principal de l'échange dans la résolution du conflit. L'exemple fourni par la tentative de sécession de vingt-sept députés membres du Parti républicain illustre ce type de stratégie, fondée sur une rhétorique de la rupture, puisque le principal instigateur du mouvement, José Rossi, est nommé secrétaire du PR en échange de sa reddition. Dans le même esprit, le soutien des principales composantes de l'UDF à la candidature d'Édouard Balladur à l'élection présidentielle les conduit à exiger de Valéry Giscard d'Estaing qu'il ne se présente pas, sous peine de remettre en cause l'unité de la confédération.

La tentation sécessionniste ne se réduit cependant pas à un instrument de régulation des conflits internes à l'UDF. Elle traduit très certainement un sentiment de malaise partagé par la plupart de ses membres, dans la mesure où la par-

ticipation à une structure confédérale réduit leur autonomie. Mais le « mal-être » de l'UDF pourrait surtout être explicité par la difficulté de concilier des intérêts divergents et, dans certains cas, par la nécessité de sacrifier ceux d'un parti ou d'un leader potentiel à l'hégémonie d'un autre ou de l'ensemble de la confédération. La participation à l'UDF n'aurait alors de sens que pour la contrôler ou, dans l'hypothèse d'un petit parti, pour survivre, au risque d'être étouffé par les autres. D'où les tensions internes.

L'UDF doit-elle aujourd'hui pérenniser son mode d'organisation confédérale, en lui apportant peut-être des aménagements ? Doit-elle favoriser une plus grande intégration de ses composantes, sous la forme d'une fédération ou s'orienter vers une structure partisane unique ? Les déclarations d'intention de ses dirigeants sont sur ces questions nombreuses et contradictoires. Le processus de rénovation mis en œuvre par

l'UDF, indépendamment de celui de ses composantes, n'a débouché pour le moment que sur l'établissement d'un calendrier. Son contenu reste à définir.

PRÉVENIR PLUTÔT QUE « SURVEILLER ET PUNIR »

QUAND LA LOI MET LA POLICE ADMINISTRATIVE À L'ÉCOUTE DES DROITS FONDAMENTAUX EUROPÉENS

Le renforcement de la protection internationale des droits de l'homme, notamment dans le cadre de la Convention européenne, a des incidences sur l'ensemble de notre droit administratif. Celui-ci, selon l'expression de René Chapus, évolue de plus en plus vers un « droit des libertés publiques », la reconnaissance de la supériorité des traités et des actes dérivés sur les lois pouvant entraîner, selon cet auteur, une « dénationalisation du droit administratif¹ ». Certes, la pénétration du droit international et européen dans le droit interne se révèle de plus en plus importante, et particulièrement par le biais du respect des droits fondamentaux de la personne², un concept suggéré par nos voisins. Le droit public français demeure cependant très largement inspiré par la

conception majestueuse d'une administration investie de multiples privilèges (dont, jusqu'à une date toute récente, celui de ne pas recevoir d'injonctions du juge³), tirant sa force et sa légitimité de son rôle de gardien de l'intérêt général et de l'ordre public. Face à cet ordre régalien bardé de la toute-puissance du service public, l'individu, que l'on qualifiait encore tout récemment d'« administré », semble considéré davantage comme un « sujet que comme un citoyen », selon la formule de Jean Rivero⁴. L'autorité de police administrative dispose d'une marge d'action assez importante, même si le contrôle du juge administratif se montre dans ce domaine particulièrement vigilant.

143

Quelle police, pour quel ordre public ?

* Professeur à l'université de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

1. « L'administration et son juge, ce qui change », *Études et Documents du Conseil d'État. Rapport public*, 1991, p. 264 et 275.

2. Voir, sur ce point, l'article de Yves Madiot, « La protection internationale des droits de la personne », in *Les Petites Affiches*, 23 et 25 juin 1993.

3. Pour un réexamen doctrinal des problèmes liés à l'injonction, voir J. M. Woehrling, « Les nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif, selon la loi du 8 février 1995 : propositions pour un mode d'emploi », in *Les Petites Affiches*, 24 mai 1995.

4. « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges René Sabatier*, p. 821.

La notion de police est aussi ancienne qu'universelle, puisqu'elle renvoie à l'ordre et au commandement de la Cité. Aujourd'hui, en France, elle possède un double sens : fonctionnel lorsqu'elle désigne l'activité juridique ou matérielle de maintien de l'ordre, et organique si elle se réfère aux autorités ou forces chargées de cette activité. Le concept de police administrative est davantage lié à la culture juridique française. Fort d'un principe de séparation des autorités administratives et judiciaires solidement inscrit dans notre patrimoine révolutionnaire avec la loi des 16 et 24 août 1790, l'ordre juridique contemporain dissocie la police judiciaire de la police administrative. La première a pour objet principal de repérer les délits et les crimes, d'en rechercher les auteurs et de les livrer à la justice. Elle est investie d'une mission répressive, et le contentieux auquel son action peut donner naissance relève principalement du juge judiciaire. La seconde, la police administrative, s'attache à l'ordre public (défini généralement comme la protection de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques) et à la prévention des infractions plutôt qu'à leur répression. Elle est exercée, selon les cas, par le maire, le préfet ou le chef du gouvernement. Son contentieux relève pour l'essentiel du juge administratif. L'homme de la rue aura d'autant plus de peine à comprendre la distinction entre les deux polices qu'elles sont en grande

partie assurées par le même personnel, celui des forces de police⁵. Le partage des fonctions n'en est pas moins essentiel, car les pouvoirs de police administrative se manifestent avant que la liberté ne puisse s'exercer et visent, dans la plupart des cas, à la suspendre, à en limiter l'ampleur ou certains de ses effets.

Selon une jurisprudence ancienne et constante en France, l'interdiction d'une activité prononcée par un maire ou un préfet ne pourra se fonder que sur des circonstances locales particulières laissant prévoir des troubles graves à l'ordre public ; il faut en outre que l'autorité de police n'ait pas d'autre moyen que l'interdiction pour éviter ces troubles. Et l'on connaît le soin avec lequel le juge administratif surveille la manière dont l'autorité administrative exerce ses attributions en ce domaine. Cette vigilance n'a fait que se renforcer, comme en témoigne la jurisprudence la plus récente sur le contrôle des expulsions et reconduites à la frontière des étrangers.

La définition de l'ordre public lui-même, autant que les mesures prises à ce titre par l'autorité administrative, font l'objet d'une particulière attention de la part des autorités administratives concernées et du juge. Certains des droits consacrés au niveau européen permettent d'en préciser les contours et donnent déjà lieu à une jurisprudence intéressante tant nationale qu'européenne⁶.

Ainsi en va-t-il pour l'article 3 de la

5. L'exemple souvent cité est celui du contrôle routier : la vérification des papiers du véhicule relève de la police administrative ; le procès-verbal établi à l'encontre d'un contrevenant pour défaut d'assurance ou de vignette, de la police judiciaire.

6. Rappelons que le Conseil d'État a reconnu l'applicabilité directe de la Convention. Voir, par exemple, la décision d'assemblée du 11 juillet 1984, *Subrini, Rec. Lebon*, p. 259.

7. Le grief de traitement dégradant a été invoqué devant la Commission et la Cour, notamment à propos du comportement des forces de police, des conditions de détention péniten-

Convention sur les traitements inhumains et dégradants⁷. Une circulaire du ministre de l'Intérieur du 27 novembre 1991 recommande aux maires d'interdire les spectacles dits de « lancer de nains » jugés contraires aux dispositions de l'article 3. Se fondant sur une jurisprudence ancienne, les tribunaux administratifs de Marseille et de Versailles ont cru pouvoir annuler des décisions d'interdiction municipales concernant de tels spectacles. Le Conseil d'État, dans deux arrêts d'assemblée du 27 octobre 1995, annule ces jugements en considérant que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public et que, même en l'absence de circonstances locales particulières, le maire peut interdire une attraction portant atteinte à cette dignité⁸. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Frydman insiste sur le fait que le respect de la dignité humaine relève de la morale publique, considérée de plus en plus par la jurisprudence et la doctrine⁹ comme une composante de la notion d'ordre public. En l'occurrence, la circulaire ministérielle et les décisions du Conseil d'État visent à combler une carence du droit existant, aucun texte ne permettant d'instituer un contrôle préventif, au niveau national, de spectacles portant

atteinte à la dignité humaine, à l'instar du visa d'exploitation cinématographique. Seuls les maires sont actuellement chargés d'une telle protection, et sans doute serait-il préférable que le législateur intervienne pour décider comment « concilier les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public », selon la formule bien connue du Conseil d'État, que le Conseil constitutionnel a reprise à son compte¹⁰.

Le juge administratif, en dépit d'une œuvre prétorienne importante, ne peut combler à lui seul les lacunes de la législation, ni pourvoir à tous les manquements ou les abus de l'autorité administrative. Il demeure en outre très marqué par le modèle administratif français, auquel on reproche souvent la promptitude à prendre des mesures autoritaires et la lenteur à en réparer les dégâts.

La Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme a rappelé à la France de manière directe ou incidente certaines insuffisances de son dispositif législatif dans le domaine des libertés fondamentales. On peut ici donner deux exemples où le législateur, admonesté par la Cour, s'est décidé, après un long silence, à réglementer les pouvoirs de police administrative. L'un affecte la surveillance des individus par les écoutes téléphoniques, l'autre concerne l'inter-

145

tiaire ou psychiatrique (sur ce dernier point, voir *infra*). Rappelons que le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 jette l'anathème sur « les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine ». Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 27 juillet 1994 sur la bioéthique, reconnaît au principe de dignité humaine une valeur constitutionnelle.

8. Voir *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 1995, p. 1204, ainsi que le commentaire de M.-C. Rouault aux *Petites Affiches*, 24 janvier 1996, p. 28.

9. Voir, par exemple, R. Chapus, *Traité de droit administratif général*, p. 596, ou encore J. Moreau, « Polices administratives, théorie générale », *Jurisclasseur administratif*, fasc. 200.

10. Voir, à titre d'exemple, la décision du 25 janvier 1985 sur la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et la note de P. Wachsmann, avec un intéressant commentaire sur « la constitutionnalisation de l'ordre public », à laquelle procède implicitement la Haute Juridiction constitutionnelle, *AJDA*, 20 juin 1985, p. 362.

nement administratif des personnes mentalement malades. Ces deux lois ne constituent pas une version actualisée du « surveiller et punir » naguère stigmatisé par Michel Foucault, elles entendent au contraire revenir à ce qui constitue la vocation de la police administrative : prévenir les atteintes à l'ordre public.

I. LA TENTATION DE L'ÉCOUTE TÉLÉPHONIQUE : LES RAPPELS À L'ORDRE EUROPÉEN DES DROITS DE L'HOMME

146 Depuis que le téléphone existe, les écoutes existent. Tous les gouvernements et les polices en ont usé et en usent, ce qui justifie le renforcement des mesures législatives, réglementaires et juridictionnelles. On distingue habituellement trois types d'écoutes :

- les écoutes privées qui ont toujours été totalement interdites¹¹ ;

- les écoutes judiciaires ordonnées par le juge judiciaire dans le cadre d'une enquête ;

- les écoutes administratives décidées par le gouvernement afin de prévenir les atteintes à l'ordre public ou à la sûreté de l'État.

Cette dernière catégorie relève de la police administrative. Elle est particulièrement sensible, car elle est susceptible de donner lieu à des abus de la part des autorités politiques. Il est toujours tentant d'écouter les adversaires ou leurs

proches pour des raisons parfois bien éloignées de la sécurité publique.

Le dispositif européen face aux lacunes françaises

La question de la légalité des écoutes téléphoniques est assez ancienne en France. Les écoutes administratives se pratiquent traditionnellement sur la seule base d'instructions gouvernementales ou ministérielles confidentielles, ce qui les rend totalement discrétionnaires et pratiquement impossibles à prouver¹². Une circulaire de 1960 du Premier ministre centralise les écoutes administratives en les plaçant sous la responsabilité du Groupement interministériel de contrôle (GIC), sans pour autant mettre un terme au laxisme ambiant, en dépit de plusieurs rapports sur la question émanant de commissions indépendantes. La Cour de cassation, dans un arrêt d'assemblée plénière (affaire *Baribeau*) du 24 novembre 1989, condamne vigoureusement les écoutes téléphoniques d'origine administrative en se fondant directement sur l'article 8 de la Convention européenne.

L'article 8-1 de la Convention européenne des droits de l'homme considère que les écoutes téléphoniques relèvent du droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance. L'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit est subordonnée à deux conditions cumulatives. Elle doit tout d'abord avoir une

11. Mais elles sont abondamment pratiquées et tendent à augmenter : plus de 100 000 par an en France, selon une estimation de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, en dépit d'un décret du 25 mars 1993 et d'un arrêté du 23 février 1995 relatifs au contrôle des appareils conçus pour intercepter les correspondances. Rapports de 1994 et de 1995 (voir *infra*).

12. Comme le souligne le commissaire du gouvernement, M^{me} Marie-Aimée Latournerie, dans ses conclusions dans l'affaire *Féznac* (Conseil d'État, Ass. 17 décembre 1976, rec. Cons. d'État, p. 553).

base légale. Celle-ci devant être « accessible », c'est-à-dire facilement connue et « prévisible », donc « énoncée avec suffisamment de précision » pour permettre à chacun de savoir dans quels cas il peut être porté atteinte au secret de sa vie privée¹³. L'ingérence doit ensuite apparaître comme une mesure, « qui dans une société démocratique » est nécessaire au respect d'un certain nombre de finalités ou de valeurs que l'article 8-2 énumère.

La référence à « une société démocratique » reflète l'esprit du Conseil de l'Europe, dont le traité constitutif appelle à la défense des « principes de la démocratie parlementaire ». La Convention elle-même, dans son préambule, réaffirme l'attachement des pays signataires à un « régime politique véritablement démocratique », fondé sur « un commun respect des droits de l'homme ». Cette disposition visait naguère les dictatures européennes d'Est et d'Ouest ; elle demeure toujours d'actualité pour certaines d'entre elles. Elle marque en tout cas très volontairement le cadre idéologique de référence à la conception occidentale de la démocratie parlementaire et des droits de l'homme, dont on constate aujourd'hui encore qu'il est, au moins formellement, une condition d'admission au Conseil de l'Europe. « La sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre » (art. 8-2) sont définies comme celles régnant dans les pays signataires détenteurs d'un « patrimoine commun d'idéal et de traditions ». La « protection de la santé et de la morale » et plus encore la recherche du « bien-être économique du pays » sont des notions difficiles à circonscrire, même si

l'on prend comme critères les valeurs en vigueur dans les pays signataires, comme le montreront ultérieurement les jurisprudences concernant l'avortement, la laïcité ou la propriété, autant de domaines qui ne sont pas sans interférences avec la vie privée.

S'agissant des écoutes téléphoniques, la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme se montrent attentives à l'exigence d'une base légale, quelle qu'en soit la nature, et la France sera vivement rappelée à l'ordre sur ce point. Dans deux affaires, *Huvig* et *Kruslin*, jugées le 24 avril 1990, la Cour estime que les écoutes et autres formes d'interceptions des entretiens téléphoniques représentent « une atteinte grave au respect de la vie privée et de la correspondance ». Par conséquent, elles doivent se fonder sur une « loi » d'une précision particulière et des règles « claires et détaillées en la matière apparaissent indispensables », d'autant que les procédés techniques utilisables ne cessent de se perfectionner, estime la Haute Juridiction européenne. La Cour considère que « le droit français, écrit et non écrit, n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités ». Elle condamne la France dont « le système n'offre pas pour le moment de sauvegardes adéquates contre divers abus à redouter ».

Il devient par conséquent urgent de mettre en place un dispositif de réglementation et de contrôle pour les écoutes judiciaires, mais plus encore pour les écoutes administratives laissées à la quasi-discrétion des autorités. Tel est l'objet de la loi du 10 juillet 1991 relative

13. Arrêt *Malone*, 2 août 1984.

au « secret des correspondances émises par la voie des télécommunications ».

La loi du 10 juillet 1991 : qui écoute, pourquoi et comment ?

Cette loi proclame le secret des correspondances en apportant des exceptions limitées à « l'autorité publique [...] dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public prévus par la loi ». Elle dissocie clairement les écoutes judiciaires et administratives :

– Pour les écoutes judiciaires, la loi autorise le juge d'instruction (et non le Parquet, ni *a fortiori* les officiers de police judiciaire, commissaires de police ou gendarmes) à les ordonner pour des affaires passibles de deux ans d'emprisonnement au minimum (art. 100 du Code pénal)¹⁴.

– Les écoutes administratives, qualifiées d'« interceptions de sécurité » sont, tout comme les écoutes judiciaires, subordonnées par la loi à un certain nombre de conditions, qui tiennent fidèlement compte des remarques de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme.

La loi énumère les motifs d'écoutes : la recherche de renseignements intéres-

sant la sécurité nationale, la prévention de la criminalité, de la délinquance organisées (trafic d'armes ou de stupéfiants, grand banditisme notamment) ou le maintien de groupements dissous, la protection des intérêts économiques et scientifiques de la France, le terrorisme. Cette énumération, on le voit, demeure assez large et laisse une marge d'appréciation non négligeable aux autorités publiques, notamment lorsqu'il s'agit des intérêts français en matière économique et scientifique.

La loi de 1991 prend acte des décisions de la Commission et de la Cour européennes en réservant aux autorités supérieures la décision d'écoute. Les interceptions de sécurité doivent être autorisées par une décision écrite et motivée du Premier ministre ou de l'une des deux personnes spécialement déléguées par lui. Le branchement téléphonique ne peut être effectué que sur ordre du ministre chargé des Télécommunications ou de la personne qu'il a désignée¹⁵.

Le déroulement de l'écoute est réglementé. La loi prévoit un maximum de quatre mois et pose le principe d'un quota d'écoutes autorisées de manière

14. Selon la Cour de cassation, il y a écoute lorsque est mis en œuvre un procédé technique quelconque de captation de ligne ou d'enregistrement. Si un tiers (particulier ou agent public) décroche un écouteur ou branche un amplificateur, il n'y a pas écoute (Cass. crim., 4 septembre 1991, *JCP*, 1992, n° 21802). De même, la victime d'appels téléphoniques abusifs (injures, harcèlements) ou menaçants peut solliciter elle-même une écoute de la police qui, dans ce cas, est licite.

15. Il s'agit aussi de limiter au minimum la marge d'autonomie des agents chargés de la mise en œuvre des écoutes et d'éviter un usage abusif des enregistrements effectués. A cette fin, l'article 423-9 du Nouveau Code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende le fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice de ses fonctions, « d'ordonner, de commettre ou de faciliter, hors des cas prévus par la loi, l'interception et le détournement des correspondances émises, transmises ou reçues par la voie des télécommunications, l'utilisation ou la divulgation de leur contenu ».

16. Le Premier ministre a fixé ce quota à 1 180 lignes réparties entre la Défense, l'Intérieur et les Douanes.

simultanée¹⁶. Cela répond également à une préoccupation rappelée à plusieurs reprises par la Commission et la Cour : éviter des écoutes diffuses et à grande échelle, même pendant une courte période.

Enfin, les instances du Conseil de l'Europe se sont montrées soucieuses de prévoir la destruction des enregistrements effectués en fonction de ce que certains ont appelé le « droit à l'oubli », sans toutefois que ce droit ne soit explicitement consacré, ni qu'une distinction soit faite sur ce point entre écoutes judiciaires et administratives. La loi française dispose que tout enregistrement doit être mentionné sur un registre établi sous la responsabilité du chef du gouvernement, puis détruit au bout de dix jours ; seules seront transcrites et gardées pour le temps indispensable les informations directement liées à l'objet même de l'écoute (sécurité nationale, prévention du terrorisme, etc.).

La loi de 1991 ne reconnaît pas un droit à l'information des personnes écoutées, se ralliant à la position de la Commission européenne des droits de l'homme, qui considère qu'un système de contrôle offrant des garanties suffisantes peut pallier l'inexistence d'un droit à notification ou à communication¹⁷. Telle est la fonction de la CNCIS.

La Commission nationale des interceptions de sécurité et sa doctrine

Conçue selon une formule proche de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), cette autorité administrative indépendante est présidée par une personnalité désignée pour six ans par le président de la République¹⁸ ; elle comprend, en outre, un député et un sénateur désignés par leur président respectif¹⁹. Ces trois membres ne sont pas renouvelables.

Ayant pour mission de protéger les personnes contre les abus, la CNCIS vérifie que les écoutes administratives sont autorisées et réalisées dans le respect de la loi. Elle reçoit communication des autorisations motivées d'interception de sécurité dans un délai de 48 heures et peut procéder, spontanément ou sur demande de toute personne ayant un intérêt direct et personnel, à des contrôles en ce domaine. La Commission dispose d'un pouvoir de recommandation à l'égard du Premier ministre, visant à mettre un terme à une ou plusieurs écoutes. Le chef du gouvernement doit l'informer des suites positives ou négatives données à sa recommandation. La Commission informe le procureur de la République des infractions dont il a eu connaissance et présente chaque année un rapport.

Dans ses rapports d'activité²⁰, la CNCIS affirme solennellement que sa doctrine est fondée sur l'État de droit et les principes appliqués par la Cour européenne des droits de l'homme ; ce qui

149

17. Voir notamment la décision du 10 juin 1990, *X c. Norvège*.

18. Il s'agit actuellement de Paul Bouchet, conseiller d'État, nommé en septembre 1991.

19. Soucieux de maintenir un principe d'équilibre entre majorité et opposition que la loi française ne prévoit pas (à la différence de la loi allemande), le président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin, a nommé, en mai 1993, un parlementaire de l'opposition socialiste, M. Derosier. Le président du Sénat avait nommé l'année précédente un parlementaire de la majorité UDF.

20. Les rapports depuis 1992 sont publiés par *La Documentation française*.

signifie que les écoutes doivent respecter les règles de légalité, de proportionnalité et de subsidiarité²¹. Sans mettre directement en cause le Premier ministre pour ses autorisations d'écoutes, la Commission insiste sur la nécessité de justifier de manière plus précise les motifs des interceptions, notamment lorsque l'urgence est invoquée. En matière de sécurité, il est également rappelé que le fait d'invoquer « la crainte d'un trouble à l'ordre public » ne suffit pas à satisfaire aux exigences de la loi²².

Écoutes abusives et secret-défense

150 En 1995, le nombre des lignes interceptées a été d'environ 3 000. La Commission a rendu quarante-trois avis négatifs, le Premier ministre refusant d'obtempérer dans trois cas seulement, en invoquant des motifs de sécurité nationale.

Des affaires récentes ont montré l'importance du rôle de la Commission, mais aussi ses limites. La première concerne la révélation, en 1993, par le journal *Libération*, d'écoutes décidées par la cellule antiterroriste de l'Élysée, entre 1983 et 1986 (donc avant la nouvelle loi), notamment sur la ligne privée d'un collaborateur du journal *Le Monde*. Bien que non compétente, la CNCIS a été saisie par le Premier ministre, alors Pierre Bérégovoy, d'une demande d'enquête. En décembre 1993, la Com-

mission a rendu ses conclusions au chef du gouvernement, concluant au caractère illégal de ces écoutes, même au regard de la circulaire du Premier ministre de 1960, seul texte applicable à l'époque. Mais au nom du « secret-défense » invoqué par le gouvernement, notion dont le contenu est par nature incontrôlable²³, la Commission ne révèle rien du contenu du dossier, laissant à l'autorité judiciaire, saisie par ailleurs, du soin de se prononcer sur les points relevant de sa compétence. En revanche, à la suite de nouvelles révélations par la presse d'écoutes supposées de Paul Barril, ex-gendarme de la cellule élyséenne, en février 1993, le président de la Commission demande, en mars 1996, au gouvernement la levée du secret-défense sur ces écoutes, craignant de voir se multiplier dans la presse des comptes rendus falsifiés, dont l'intéressé pourrait être à l'origine²⁴.

L'affaire Schuller-Maréchal, survenue à l'occasion d'écoutes administratives, montre la nécessité de compléter le dispositif législatif existant. La police judiciaire demande, en décembre 1994, au chef du gouvernement une autorisation d'écoute administrative du docteur Maréchal ; la police invoque la nécessité d'identification de « complices » dans une affaire d'extorsion de fonds. L'autorisation est accordée et transmise à la CNCIS avec une semaine de retard. La

21. La Commission se réfère abondamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le rapport de 1993 reproduisant même un arrêt relatif à une écoute judiciaire où la France est une nouvelle fois condamnée (*A. c. France*, 23 novembre 1993).

22. *Ibid.*, p. 18.

23. Sont considérés comme secret-défense les renseignements, objets, documents, etc., dont la divulgation est de nature à nuire « à la défense nationale et à la sûreté de l'État », selon le décret du 12 mai 1981. L'article 410 du Nouveau Code pénal sur les « intérêts fondamentaux de la nation », expression substituée à celle de « sûreté de l'État », ainsi que l'article 413 sur le « secret de défense nationale » ne sont guère plus précis. Le juge peut toujours se voir opposer le secret-défense, le gouvernement décidant seul si ce fait est ou non vérifié.

24. Déclaration au *Monde*, 29 mars 1996.

presse affirme peu après qu'il s'agit en réalité d'une affaire politique visant à impliquer le gendre du docteur Maréchal, le juge Halphen, de manière à le dessaisir du délicat dossier des détournements de fonds effectués par le président de l'Office des HLM des Hauts-de-Seine au profit du RPR. Le président de la CNCIS, Paul Bouchet, prend alors publiquement position, estimant que même si la procédure suivie était formellement légale, elle a été utilisée « de manière abusive » en dissimulant les motifs réels de l'interception « sous une qualification erronée »²⁵. En effet, les interceptions de sécurité ne peuvent être autorisées que pour la prévention de crimes ou de délits organisés ; en aucun cas pour la constatation d'infractions individuelles et encore moins comme moyen de provocation à l'initiative de la police. Le faux motif masqué par une appellation vague, dont aurait été dupe le Premier ministre lui-même²⁶, et le retard dans la transmission de la demande à la CNCIS expliqueraient donc le « dérapage » constaté dans l'affaire Schuller-Maréchal.

Il apparaît par conséquent nécessaire de mieux définir les modalités d'autorisation et de contrôle des écoutes en cas d'urgence. Dans son avis sur l'affaire

Maréchal et son rapport de 1994, la Commission adresse quelques recommandations dont le gouvernement tient compte. La CNCIS reçoit désormais chaque jour les demandes transmises au GIC et elle est le plus souvent à même de se prononcer *avant* le Premier ministre, même dans les cas d'urgence²⁷.

Un tel dispositif va au-delà du minimum garanti par la loi et les recommandations des instances européennes, et l'on ne peut que s'en réjouir. Mais les affaires de la cellule de sécurité de l'Élysée et l'incident Schuller-Maréchal posent aussi la question des recours éventuels à la disposition des victimes d'écoutes illégales. Dans l'un et l'autre cas, des procédures judiciaires sont en cours. L'article 13 de la Convention européenne sur le recours effectif devant une instance nationale en cas de violation des droits et libertés s'applique-t-il aux cas d'écoutes illégales ? Il est trop tôt pour le dire. Le caractère secret des mesures d'écoutes, surtout lorsque sont en jeu la sécurité nationale ou les intérêts supérieurs du pays, rend difficile la mise en œuvre d'un tel droit. La Cour, dans son arrêt *Klass* du 6 septembre 1978, insiste sur la portée limitée d'un recours en la matière, une limite qui est « inhérente à tout système de surveillance ». Comme le souligne

151

25. Conférence de presse du 20 février 1995. Voir *Le Figaro*, 22 février 1995.

26. Dans sa conférence de presse du 21 février 1995, ainsi que dans plusieurs émissions télévisées, M. Bouchet indique cependant que M. Balladur n'a pas reçu, contrairement à ce qu'il a affirmé, l'aval de la CNCIS. Voir *Le Figaro*, 22 février 1995.

27. Neuf fois sur dix l'interception de sécurité se fait en urgence, ainsi que l'a indiqué le président de la CNCIS devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale, réunie le 28 février 1995, à la suite de l'affaire Schuller-Maréchal. A cette occasion, M. Bouchet insiste sur le fait qu'il convient de mieux organiser la procédure d'*extrême urgence* (souvent invoquée dans les cas de terrorisme ou de secret-défense) en simplifiant le document de transmission, sans oublier cependant de faire apparaître le motif légal invoqué et les circonstances de fait, ainsi que l'événement justifiant l'extrême urgence. Voir Assemblée nationale, *Commission des lois, compte rendu n° 66*, p. 18 s.

28. « Écoutes téléphoniques ; le point de vue de Strasbourg », *RFDA*, janvier-février 1991, p. 99.

J.-P. Flauss²⁸, la Cour et la Commission procèdent par « contrôle bilan », évaluant de manière synthétique les voies de recours disponibles sur le plan national. L'existence d'un système de contrôle interne des écoutes, même s'il n'est pas juridictionnel, est suffisant comme voie de recours au sens de l'article 13. Il faut rappeler qu'en France les condamnations demeurent en nombre limité, notamment en raison des difficultés de la preuve, ainsi que le rappelle la CNCIS. Il est vrai que dans le domaine des écoutes administratives, comme dans bien d'autres domaines, l'efficacité du système de protection tient probablement d'avantage à son effet dissuasif qu'à tout autre. Il s'agit en quelque sorte de prévenir la prévention. Le même souci a guidé le législateur à propos de l'internement des malades mentaux.

II. L'INTERNEMENT DES MALADES MENTAUX : UN INTERNEMENT AUX NORMES EUROPÉENNES

La conception simpliste du XIX^e siècle, selon laquelle on est « aliéné ou on ne l'est pas », inspire les termes de la loi du 30 juillet 1838 sur les asiles d'aliénés²⁹ que l'on appliquera en France pendant près d'un siècle et demi.

De l'aliénation aux « troubles mentaux »

Le texte de 1838 se veut une loi d'assistance pour les malades, mais aussi et surtout une loi de police, dont la pièce maîtresse est le préfet, visant à protéger la sûreté des personnes et plus généralement l'ordre public³⁰. Deux cas d'internements contre la volonté du malade sont prévus :

- L'internement administratif, dit « placement d'office » ; il concerne l'« aliéné » présentant un danger « pour lui-même ou pour les autres ». Le préfet décide de son internement par arrêté motivé. A l'époque, l'autorité administrative est considérée comme parfaitement apte à vérifier à la fois l'état d'aliénation et le danger présenté.

- Le placement qualifié (improprement) de « volontaire » ; il permet à un particulier (normalement un proche parent) de demander un internement, en produisant un simple certificat médical.

Cette législation fera l'objet de nombreuses critiques, aussi bien de la part des milieux médicaux et psychiatriques, des associations de malades, que des défenseurs des droits fondamentaux. Le retard de la France devient d'autant plus patent, à partir des années cinquante, que se manifeste au niveau européen une volonté de protéger les droits des malades mentaux.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ne fait pas

29. Déclaration du ministre de l'Intérieur, citée par J.-P. Machelon, « La loi de 1838 sur les aliénés : la résistance au changement », *RDJ*, 1984, p. 1005 s. Dans le Code civil de l'époque, l'aliéné est défini comme une personne en « état habituel de démence, fureur ou imbécillité ».

30. Voir Marc Debène, « La modernisation de la loi de 1838 sur les aliénés, commentaire de la loi du 27 juin 1990 », *AJDA*, 20 décembre 1990.

31. Elle dispose dans son article 5 c que « nul ne peut être privé de liberté sauf [...] s'il s'agit de la détention particulière [...] d'un aliéné », ce qui ne constitue pas un réel progrès par rapport à la législation française. L'Assemblée générale des Nations unies va un peu plus loin en adoptant, en décembre 1971, une déclaration des « droits du déficient mental ».

d'avancée spectaculaire en ce domaine³¹. En revanche, les apports de la Commission et de la Cour renforcent progressivement les garanties offertes au malade mental hospitalisé³². Avec la même préoccupation, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adresse aux gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe une recommandation R (83) 2 concernant la protection juridique des malades mentaux faisant l'objet d'une hospitalisation forcée.

Après bien des hésitations, le gouvernement français se décide à « mettre notre législation en cohérence³³ » avec la recommandation du Comité des ministres et à actualiser la législation de 1838³⁴. Ainsi est votée, au terme d'un long débat, la loi du 27 juin 1990, intégrée au Code de la santé publique (art. L. 326 à 355 du Livre III). Ce texte est relatif aux « droits, à la protection et aux conditions d'hospitalisation des personnes atteintes de troubles mentaux ». Cette dernière formule, substituée au concept périmé d'« aliéné », est directement inspirée de la recommandation R (83) 2 ; de même, la loi substitue l'hospitalisation au placement. Le but de celle-ci, dispose l'article L. 326, ne doit pas être l'enfermement, mais la guérison suivie de la réinsertion du malade ; un tel principe doit impérativement inspirer la

décision du préfet lorsqu'il décide de l'internement.

L'hospitalisation d'office, un pouvoir de police étroitement contrôlé

L'hospitalisation en milieu psychiatrique sans consentement est, en effet, une atteinte à la liberté, d'autant plus grave qu'elle s'effectue sans intervention préalable du juge. La Convention européenne des droits de l'homme indique seulement que nul ne peut être privé de liberté sinon par les voies légales (art. 5) et n'impose pas de condition particulière quant à l'autorité judiciaire ou administrative chargée de décider de l'hospitalisation psychiatrique. Un vaste débat intervient au Parlement sur ce sujet, certains parlementaires estimant nécessaire de confier l'hospitalisation d'office au seul juge judiciaire, gardien des libertés individuelles aux termes de l'article 66 de la Constitution. C'est finalement la solution classique qui a été retenue au nom de « l'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs³⁵ », mais aussi de par la volonté de laisser au préfet son rôle d'autorité sanitaire départementale et de gardien de l'ordre public.

En revanche, selon la formule utilisée par l'article 5-4 de la Convention européenne des droits de l'homme, la loi de 1990 impose pour les malades mentaux hospitalisés, comme pour toute personne

153

32. Voir le constat opéré par Louis Dubouis, « La loi du 27 juin 1990 assure-t-elle une protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux conforme au droit européen ? », in *Mélanges Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 728.

33. Selon la formule utilisée par Claude Évin, ministre de la Santé, devant le Sénat ; citée par L. Dubouis, art. cité, p. 728.

34. Certes, depuis 1838, plusieurs textes législatifs sont intervenus pour actualiser quelque peu le régime des internés pour maladie mentale ; ainsi la loi du 3 janvier 1968 relative aux incapables majeurs ou encore la loi « sécurité et liberté » du 2 février 1981 instituant un recours en référé des malades mentaux auprès du tribunal de grande instance. Mais il ne s'agit que de retouches ponctuelles. Voir, sur ce point, l'étude de J.-P. Machelon, *op. cit.*

35. Selon l'expression du ministre de la Santé ; voir Marc Debène, art. cité, p. 877.

privée de sa liberté, « le droit d'introduire un recours devant un tribunal ». La loi actuelle précise, de manière plus stricte que sa devancière de 1838, les pouvoirs de l'autorité administrative en matière d'hospitalisation, soit d'office, soit à la demande d'un tiers. Elle renforce également les moyens de contrôle médicaux, administratifs et judiciaires susceptibles d'intervenir au stade de l'hospitalisation, pendant le séjour du malade ou à sa sortie. En outre, est créée une instance spécifique, la Commission départementale des hospitalisations psychiatriques (CODHOPSY), composée d'un psychiatre, d'un magistrat et de deux personnes qualifiées, qui a un pouvoir général de surveillance et de saisie du juge en cas d'abus.

L'hospitalisation d'office est décidée par le préfet, qui la prononce à l'égard des personnes « dont les troubles mentaux compromettent l'ordre public ou la sûreté des personnes » (art. L. 342) ou encore celles présentant des « troubles mentaux manifestes » et constituant un « danger imminent » pour la sûreté des personnes (art. L. 343). Cette procédure est utilisée dans environ 10 % des hospitalisations psychiatriques. L'arrêt doit être motivé en précisant les circonstances qui rendent l'hospitalisation indispensable. Le préfet est en outre tenu, à la différence du système ancien, de se fonder sur un certificat médical circonstancié, qui doit être fourni dans les 24 heures suivant l'internement³⁶. La personne hospitalisée n'a pas un droit à être entendue par l'autorité administrative, mais dispose du recours pour excès de pouvoir.

La loi de 1990 maintient la possibilité

d'une hospitalisation, sans intervention du préfet, demandée par un membre de la famille du malade et plus largement une personne susceptible d'agir dans son intérêt. Il faut deux certificats médicaux émanant de deux médecins différents, dont l'un doit être étranger à l'hôpital d'accueil. Ces certificats doivent indiquer les raisons qui justifient l'internement du malade. La vérification des formalités est faite par le directeur de l'établissement qui décide de l'admission.

Qui définit le trouble mental ?

Dans le cas du placement d'office, comme dans celui du placement à la demande d'un tiers, se pose la question de la définition des troubles mentaux. Il s'agit en effet d'une question sensible : on connaît les abus qui ont pu être commis, pendant de longues années, dans l'ex-bloc soviétique, toute opposition au régime pouvant être considérée comme activité antisociale et relevant d'une déviance mentale passible d'internement. Les sociétés occidentales ne sont pas exemptes d'abus individuels lorsqu'il s'agit de personnes âgées ou autres que l'entourage peut avoir intérêt à faire interner, ou encore pour neutraliser des comportements inoffensifs, mais socialement déviants.

Le juge français répugne à se prononcer sur ce point, s'en remettant à l'avis des médecins, à la différence du juge européen qui entend poser un certain nombre de limites sur le fond. C'est ainsi que la Cour de Luxembourg, dans un arrêt *Winterwerp* du 24 octobre 1979, souligne que le critère de l'aliénation

36. Les maires en province, les commissaires de police à Paris, peuvent intervenir, à titre provisoire, en cas d'urgence et de danger imminent attesté par un certificat médical ; leur décision d'internement devant être confirmée dans les 48 heures par le préfet.

mentale « ne cesse d'évoluer avec les progrès de la recherche psychiatrique » et cela change beaucoup les critères de l'hospitalisation³⁷. Dans cet arrêt, la Cour exclut la détention d'une personne « du seul fait que ses idées et son comportement s'écarterent des normes prédominantes ». Ce principe a été repris par la jurisprudence ultérieure indiquant les conditions nécessaires à l'hospitalisation d'office : le trouble mental doit revêtir un caractère ou une ampleur justifiant un internement ; ce dernier ne peut se prolonger qu'en raison de la persistance du trouble lui-même. Le malade a un droit constant au réexamen de sa situation, contrôlé par le juge³⁸.

La recommandation R (83) 2 a repris à son compte une formule contenue dans le texte français de 1838 : le fait d'être « dangereux pour lui-même ou pour les autres » justifie la mesure d'internement administratif. Elle ajoute l'hypothèse où l'hospitalisation apparaît comme le seul moyen approprié à l'état du malade, ce qui paradoxalement ouvre un champ discrétionnaire plus vaste à l'autorité administrative avec le concours toutefois de l'autorité médicale,

seule à même de dire si le séjour forcé à l'hôpital se justifie³⁹.

Le législateur français s'est largement inspiré des recommandations et de la jurisprudence européennes. La loi de 1990 prévoit l'hospitalisation forcée quand les troubles de la personne à hospitaliser rendent impossible son consentement et lorsque son état impose des soins immédiats, assortis d'une surveillance constante en milieu hospitalier.

Les droits de la personne atteinte de troubles mentaux

La loi énumère les règles relatives à la liberté et à la dignité du malade : possibilité de communiquer avec l'extérieur, droit d'envoyer et de recevoir du courrier, liberté religieuse, etc. ; ainsi que certains droits conditionnés par l'état du malade : droit de recevoir des visites, de circuler à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, sorties d'essai. D'une manière générale, ainsi que le précise l'article L. 326-3 du Code de la santé publique reprenant les termes de la recommandation R (83) 2, les restrictions imposées à la liberté individuelle du patient doivent être limitées à celles

155

37. Cela se révèle particulièrement vrai pour des maladies graves telles que la schizophrénie. Jusqu'à la découverte des molécules actives sur l'activité cérébrale (comme le Largactil), ces maladies étaient évolutives et incurables ; elles sont soignées aujourd'hui, ce qui permet aux malades de rester à domicile et de mener une vie proche de la normale.

38. Voir L. Dubouis, art. cité, p. 731.

39. Et, de fait, les recours pour internement injustifié sont généralement rejetés par la Cour, qui s'en remet à l'opinion du médecin comme justification suffisante ; voir L. Dubouis, art. cité.

40. Le malade devra être en mesure, par exemple, de mettre en œuvre de manière effective les droits de recours contre son internement prévus par la loi et par conséquent de communiquer librement avec l'extérieur. Sur la base de l'article 8 de la Convention européenne (respect de la correspondance), la recommandation R (83) 2 interdit l'ouverture des lettres. Cette interdiction n'est pas prévue par la loi française du 27 juin 1990. Il n'est pas impossible par conséquent que la France soit un jour appelée à l'ordre sur ce point ; voir les analyses de J.-P. Flauss, « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », in *AJDA*, 1993, p. 111, et F. Sudre, « Droit de la Cour européenne des droits de l'homme », *JCP*, Éd. G, n° 8, 3654.

requis par son état de santé et à l'efficacité du traitement⁴⁰.

Le malade mental doit-il être protégé contre les risques de mauvais traitement ? La loi française de 1990 ne fait que renvoyer « au strict respect des règles déontologiques et éthiques » du corps médical. La Cour européenne des droits de l'homme (*Herczegfalvy c. Autriche*, 24 septembre 1992) a cependant relevé que, s'il appartient aux autorités médicales de décider des moyens thérapeutiques à employer, y compris par la force, pour préserver la santé et l'intégrité des malades, ceux-ci demeurent protégés par l'article 3 de la Convention, relatif aux traitements « inhumains et dégradants ». La Cour estime en conséquence qu'il lui appartient de juger de la nature des mesures imposées au malade⁴¹. Au regard de la nature des soins psychiatriques, de leur évolution, de la diversité des pathologies, un tel examen ne sera guère aisé de la part du juge.

La loi prévoit une série de mesures visant à éviter des prolongations de séjour injustifiées ; elle organise les modalités de sortie de l'hôpital par décision du médecin, de l'autorité administrative ou judiciaire. Le préfet retrouve ici un rôle important puisqu'il peut toujours constater que les conditions d'hospitalisation forcée ne sont plus réunies et ordonner la sortie immédiate, après avis médical (art. L. 345, al. 3). Il peut aussi prendre la décision de sortie sur proposition de la CODHOPSY ou de l'autorité médicale, transmise par le directeur de l'établissement. A l'inverse,

une sortie à la demande de la famille ou des proches peut être refusée par le préfet sur demande du médecin de l'établissement et en raison du fait qu'une telle sortie risque de « compromettre l'ordre public ou la sûreté des personnes ». La loi enfin entend protéger le malade de l'oubli ou de l'inertie administrative, puisqu'en cas d'hospitalisation d'office le préfet doit réexaminer la situation des personnes hospitalisées selon un échéancier régulier (fin du premier mois, puis trois mois plus tard, puis tous les six mois). Faute d'une confirmation expresse de la décision préfectorale, la mainlevée de l'hospitalisation est acquise.

Les contrôles incombent d'abord aux médecins et à la direction de l'établissement de soins, leur non-respect est passible de sanctions pénales. Un premier certificat médical doit confirmer l'hospitalisation dans les 24 heures suivant l'admission à l'hôpital psychiatrique, les suivants doivent être établis tous les quinze jours, puis tous les mois et préciser si le maintien de l'hospitalisation se justifie. Ces certificats sont adressés au préfet et à la CODHOPSY. Tout psychiatre de l'établissement peut certifier que les conditions de l'hospitalisation sur demande d'un tiers ne sont plus réunies et décider de la sortie du malade (art. L 338).

Les autorités administratives (maire et préfet) et judiciaires (juge d'instance, président du TGI, procureur de la République) ont également un pouvoir de contrôle. Elles sont informées par les

41. Voir également le commentaire de cette décision, in C. Byk, « Recherche médicale et droits de l'homme, une approche européenne », *JCP*, Éd. G, n° 46-47, 3719. L'article 3 de la Convention donne lieu à d'âpres débats au sein des instances de Strasbourg, notamment à propos des violences commises par la police, comme le souligne J.-F. Flauss (« Actualité de la convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, janvier 1994, p. 29).

directeurs d'établissement des hospitalisations forcées ; elles doivent visiter à intervalle régulier (semestre ou trimestre, selon les cas) les hôpitaux psychiatriques et signer le « registre de la loi » qui retrace pour chaque malade l'évolution de sa situation. Ces autorités peuvent être saisies à tout moment par les malades ou des personnes agissant dans leur intérêt. Le préfet doit en outre réexaminer périodiquement la situation des personnes hospitalisées d'office et ordonner le cas échéant sa levée immédiate, après accord de l'autorité médicale.

Le contentieux de l'hospitalisation d'office est marqué par le dualisme des compétences juridictionnelles. Les décisions de l'autorité administrative relèvent de la juridiction administrative qui se limite à un contrôle de régularité de forme, de compétence et de procédure⁴². Le juge judiciaire, en tant que gardien des libertés individuelles, apprécie le bien-fondé de la décision d'hospitalisation d'office.

La complexité de la procédure a souvent été déplorée, surtout lorsqu'il s'agit de malades privés de leur liberté et qui n'ont pas nécessairement un accès facile à la justice en dépit des facultés offertes par la loi de 1990⁴³. À cela s'ajoute la lenteur de notre système judiciaire, et l'on peut craindre que la France ne se fasse

de nouveau condamner par la Cour sur ce sujet⁴⁴.

La loi de 1990 s'est donc directement inspirée des positions prises par les instances du Conseil de l'Europe sur les personnes atteintes de troubles mentaux. Elle ne représente cependant pas cette charte du malade mental que certains défenseurs de la liberté ainsi que des professionnels de la santé appelaient de leurs vœux. Elle a cependant le mérite de mieux préciser les pouvoirs respectifs des autorités administratives, judiciaires et médicales au regard des droits du malade. Un gros effort reste à faire pour éviter de devoir recourir au placement d'office ou à la demande d'un tiers. L'accueil psychiatrique, des populations en difficulté notamment, devrait être amélioré par la mise en place de services d'urgence travaillant en collaboration avec les structures d'intervention psychiatrique, les dispositifs d'action sociale et le SAMU, comme le recommande, en avril 1994, un groupe de travail constitué par la Délégation interministérielle à la ville. Ainsi le principe de prévention, qui éclaire la notion même de police administrative, retrouve-t-il toute son importance. Une conjugaison de l'action des services de prévention sociale et des structures d'accueil dans les hôpitaux devrait favoriser les hospitalisations ou actions de

157

42. Un directeur d'hôpital psychiatrique n'est pas compétent pour décider du maintien d'un malade dans son établissement (TA Nantes, 11 avril 1991, *Taugourdeau*, Jurisdata n. 902003).

43. Voir les propositions de la Commission « Justice pénale et droits de l'homme » présidée par Mireille Delmas-Marty : création d'un juge des « libertés » autorisant les mesures portant atteinte aux droits fondamentaux de la personne et contrôlant les mesures administratives prises au titre de la police des aliénés. *Rapport sur la mise en état des affaires pénales*, Paris, La Documentation française, 1991.

44. L'affaire *Lempereur c. France* (30 juin 1992) en fournit un exemple : la décision définitive sur le bien-fondé d'une hospitalisation d'office dans un hôpital psychiatrique n'est rendue qu'après un délai de onze mois. La Cour européenne estime, par exemple, qu'un délai de huit semaines peut être excessif (arrêt du 29 août 1990, *E. contre Norvège*). Cf. J.-P. Flauss, art. cité, p. 112.

suivi psychiatrique à la demande des personnes mentalement fragilisées, plutôt que l'internement forcé qui est toujours une atteinte à la liberté, traumatisante pour l'intéressé et son entourage.

Ces deux exemples d'encadrement législatif des pouvoirs de l'autorité administrative, à la suite des recommandations des instances européennes, illustrent la primauté sur notre droit interne de la Convention européenne dans l'interprétation qu'en donne la Cour européenne. Ils montrent aussi combien

gestions et recommandations de la Cour. Cela se vérifie particulièrement en matière de police administrative, dont la justification primordiale, la prévention des atteintes à l'ordre public, est clairement rappelée en l'occurrence. Il est vrai que les positions prises durant les deux dernières décennies par le juge constitutionnel, administratif ou judiciaire incitent le législateur à la vigilance au regard des abus que l'administration est susceptible de commettre vis-à-vis des libertés et droits fondamentaux. Mais des progrès substantiels demeurent à accomplir dans le droit au recours, tant en ce qui concerne la simplification

ROXANE GARNIER

LES ÉLECTIONS PORTUGAISES
DE 1995 ET 1996
ET LEURS CONSÉQUENCES
SUR LE SYSTÈME POLITIQUE

et la rapidité de la procédure que les
garanties apportées au fond.

159

	PS	PSD	PP	PCP	PRD
législatives 95	43,9 % 112 sièges	34,0 % 88 sièges	9,01 % 15 sièges	8,6 % 15 sièges	–
européennes 94	34,8 %	34,4 %	15,5 %	11,2 %	–
législatives 91	29,1 % 72 sièges	50,6 % 135 sièges	4,4 % 5 sièges	8,8 % 17 sièges	–
législatives 87	22,2 % 60 sièges	50,2 % 148 sièges	4,4 % 4 sièges	12,1 % 31 sièges	4,9 % 7 sièges
législatives 85	20,7 % 57 sièges	29,8 % 88 sièges	9,9 % 22 sièges	15,4 % 38 sièges	17,9 % 45 sièges
législatives 83	36,1 % 101 sièges	27,2 % 75 sièges	12,5 % 30 sièges	18,0 % 44 sièges	–

160

PS : Parti socialiste

PSD : Parti social-démocrate

CDU : Centre démocratique unitaire : alliance des communistes et des écologistes

CDS-PP : Centre démocratique et social, devenu le Parti populaire (PP)

PRD : Parti rénovateur démocratique

Les élections qui ont eu lieu en octobre 1995 et en janvier 1996 marquent un tournant dans la vie politique portugaise. En l'espace de quelques mois le Portugal a renouvelé sa classe politique, par le changement d'équipe gouvernementale et par la désignation d'un nouveau chef de l'État. La sensation de fin de cycle est d'autant plus accentuée que les deux figures dominantes de la vie politique portugaise viennent de quitter le devant de la scène. Chef de l'État de 1986 à 1996, Mario Soares (socialiste) a passé le relais à Jorge Sampaio (socialiste), tandis que l'ancien Premier ministre Cavaco Silva (social-démocrate), a été remplacé le 1^{er} octobre 1995 par Antonio Guterres (socialiste). Aujourd'hui, c'est une nouvelle génération d'hommes qui s'apprête à dominer la vie publique.

La jeune démocratie portugaise fait

preuve de sa vitalité. En effet, la dynamique de l'alternance a très bien fonctionné. Le Parti socialiste dirigé par Antonio Guterres a remporté les élections législatives d'octobre 1995, avec une majorité de 43,8 % des suffrages.

Au Portugal, l'indépendance des deux plus hautes charges de l'État s'accompagne d'une déconnexion des deux élections. Seule l'élection du Parlement est gouvernementale. De même, parce qu'elles n'ont pas la même essence, les deux majorités sont autonomes et ne sont pas attributives du même pouvoir. La majorité présidentielle confie le pouvoir à une autorité impartiale, gardienne de la Constitution, garante du bon fonctionnement des institutions ; la majorité parlementaire attribue le pouvoir à un gouvernement, définissant les grandes orientations politiques. Ainsi le

1. Le PSD se situe à la droite de l'échiquier politique.

président portugais ne subit-il pas de chute dans les sondages lorsque la politique économique menée par le gouvernement est mal perçue. Inversement, la cote de popularité du président ne peut faire de l'ombre au Premier ministre. Du fait de cette autonomie, il n'y a pas nécessairement de coïncidence entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. C'est d'ailleurs la règle de la discordance qui a prévalu jusqu'à présent. Or, le résultat des dernières consultations électorales suscite un certain nombre d'interrogations quant à l'évolution du système politique portugais. La démocratie portugaise, telle qu'elle a fonctionné jusqu'ici, faisait de la cohabitation un mode d'exercice original du pouvoir. Avec la fin de la cohabitation, que ces élections entraînent, le Portugal entre dans une nouvelle phase de son histoire.

I. LE RETOUR DE L'ALTERNANCE

Les sondages publiés donnaient un net avantage au Parti socialiste. Le résultat global est quasiment sans surprise. Deux millions et demi de Portugais ont voté pour Guterres et son parti, soit 44 % des voix. Un score historique dans l'histoire du PS. Même Mario Soares, leader charismatique pendant dix ans, n'a pas réussi à dépasser la barre fatidique des 40 %. Le Parti social-démocrate¹ enregistre, quant à lui, sa première défaite cuisante et se retrouve distancé de 10 points par le PS auquel il concède 375 000 voix. Alors que plus d'un million d'électeurs ont reporté leurs suffrages sur la liste socialiste.

Les Portugais ont donné au PS et à Antonio Guterres leur plus grande victoire électorale, tout comme lors des deux précédentes législatives où ils

avaient donné au PSD et à Cavaco Silva les deux triomphes les plus marquants de leur histoire. Comment expliquer ces revirements d'opinion dans un pays où le scrutin proportionnel ne facilite pas de telles alternances ?

La bipolarisation de la vie politique

Au-delà des raisons de caractère politique et social qui ont provoqué la défaite du gouvernement PSD, il faut souligner deux phénomènes électoraux importants qui se sont accentués au cours de la décennie : la bipolarisation du système de partis d'une part et la formation d'un électorat volatil d'autre part. L'électorat du centre s'est désormais habitué à franchir la séparation gauche-droite en fonction des réalités du moment et à donner peu d'importance à la fidélité partisane.

Dans les années 1980, la carte électorale du pays était divisée en quatre partis : PCP, CDS, PS, PSD. Actuellement, deux partis se partagent les circonscriptions électorales : le PS et le PSD, qui représentent à eux seuls presque 80 % des voix. Cette bipolarisation s'est construite par la captation progressive de l'électorat des partis extrêmes : PCP et CDS-PP. En 1983, le PCP-APU (18 % des voix) et le CDS (12,5 % des voix) représentaient 30,5 % des électeurs, c'est-à-dire presque un tiers de l'électorat portugais. Actuellement, aucun d'eux n'atteint la barre des 10 % et ils totalisent à peine 18 % à eux deux. Le paysage politique s'articule ainsi autour de deux grands partis pivots.

L'apparition d'un électorat volatil

La mobilité de l'électorat portugais s'est déclarée avec l'apparition du Parti rénovateur démocratique du général Eanes. Désertant le PS, un million d'électeurs

(dans leur majorité anciens socialistes) ont été attirés par le PRD en 1985. Cet électorat fluctuant, qui soutient l'expérience partisane du général Eanes, se tourne deux ans plus tard vers le PSD. Le PRD, laminé, n'y survit pas. Aujourd'hui, c'est le PS qui, sous la houlette d'Antonio Guterres, a su capter l'électorat versatile. Cette masse d'électeurs, qui oscille entre l'abstention, la droite et la gauche, représente 20 % de l'électorat, soit 1 300 000 électeurs.

L'alternance se joue au centre

A la veille des élections, l'électorat volatil domine les sondages. Il fait pencher la balance en faveur des sociaux-démocrates en 1987 et 1991 et des socialistes en 1995. C'est à ce noyau d'électeurs indécis que s'adressent les discours des principaux partis au cours de la campagne. C'est aussi la stratégie adoptée par Antonio Guterres, depuis qu'il succède, en 1992, à Jorge Sampaio à la présidence du PS. En effet, un des mérites d'Antonio Guterres est d'avoir compris que l'alternance se jouait au centre. Alors que certains membres de son parti, et Mario Soares en particulier, préconisaient l'unité à gauche en opérant un rapprochement avec les communistes, Antonio Guterres a fait de la conquête de l'électorat central le fer de lance de la bataille des législatives. Il a commencé par assouplir le discours socialiste, délaissant les dogmes idéologiques, pour privilégier la connaissance des dossiers. Il a su, par ailleurs, dépasser les querelles internes et garder le cap des échéances électorales. C'est ainsi qu'il a mené son parti à la victoire des municipales en 1993, avec cinq points d'avance sur son rival à droite. Le faible succès remporté aux européennes de 1994 (0,4 % de différence par rapport au PSD) contribue,

d'une certaine façon, au redressement qu'opèrent les socialistes à partir de 1993. L'année 1995 a débuté avec le retrait de Cavaco Silva de la course aux législatives. Il est évident que, sans la présence de l'ancien Premier ministre, la récupération de l'électorat social-démocrate s'est avérée plus facile pour Guterres, le vote social-démocrate étant davantage un vote pour l'homme que pour le parti lui-même. En effet, l'ancien Premier ministre a fait bénéficier son parti d'une plus-value de 15 %.

Une victoire personnelle de Guterres

Les trois secrétaires généraux qui se sont succédé à la direction du PS après le retrait de Soares en 1985, Victor Constâncio, Jorge Sampaio et Antonio Guterres, n'ont cessé d'éprouver les pires difficultés à s'émanciper de la tutelle exercée par le chef de l'État. L'ascension d'Antonio Guterres n'a donc pas été facile. Depuis son élection à la tête du parti en février 1992, jusqu'à son élection à la tête du gouvernement, Guterres a dû se battre à l'intérieur de son propre camp et notamment contre les soaristes, pour faire admettre ses idées. En réalité, peu de socialistes pariaient sur lui. On l'envisageait plutôt comme un secrétaire général temporaire. En ce qui concerne son image auprès de la population, il a cultivé le sens de la modération. Il se dit socialiste, mais il va à la messe tous les dimanches. Il est le leader de l'opposition, mais il sait reconnaître les mérites du gouvernement. Il est un homme de gauche, mais il ne veut pas s'allier avec les communistes. Enfin, au cours de la campagne, il a substitué le poing à la rose comme emblème du Parti socialiste.

La stabilité gouvernementale est maintenue

Le PS a été élu à la majorité relative. Il lui manque 4 sièges pour obtenir la majorité absolue, mais la stabilité de ce gouvernement reste assurée, puisqu'il obtient plus de sièges que le PSD et le PP réunis. Seule une alliance improbable de toutes les forces d'opposition, comprenant le PSD, le parti d'extrême droite et le Parti communiste, peut renverser le gouvernement. Une telle coalition insolite s'est pourtant déjà produite lorsqu'en 1987 le Parti socialiste de Victor Constâncio, le PRD de Eanes et le CDS de Freitas do Amaral se sont unis pour faire tomber le gouvernement de Cavaco Silva. Cette union s'est révélée infructueuse. L'électorat portugais a sanctionné cette alliance contre nature en reconduisant le PSD et en lui apportant sa première majorité absolue. C'est à partir de cette date que la vie politique portugaise a commencé à se stabiliser.

Vers une parlementarisation accrue ?

Aujourd'hui, le PS est assuré de pouvoir légiférer et contribue ainsi à maintenir la stabilité gouvernementale. Toutefois, les Portugais incitent le gouvernement à plus de modestie. Guterres l'a, lui-même, bien compris, puisqu'il déclare que « les Portugais ont fait un double choix : celui de la stabilité » en donnant au PS un mandat pour gouverner, « et celui du dialogue » puisque la majorité n'est pas absolue mais relative. Si le PS peut se passer des voix du PCP pour légiférer, il ne pourra cependant pas faire l'économie du dialogue avec l'opposition. La véritable attente des Portugais est un changement de ton de la majorité.

L'absence de débats parlementaires qui a caractérisé la période cavaquiste s'est accompagnée d'un recul de l'Assemblée. Sous les deux législations précédentes, la majorité écrasante du PSD a eu tendance à négliger la concertation et le dialogue. Le style autoritaire de Cavaco Silva a fini par lasser. Les Portugais espèrent que la nouvelle configuration de l'Assemblée va réveiller un hémicycle où l'on est habitué à suivre les consignes de la majorité. La promesse de réconcilier les citoyens avec le système politique, formulée par Antonio Guterres lors de la campagne, est d'ailleurs une des clefs de son succès.

163

L'échec du PSD

Pour la première fois depuis 1983, le PSD se trouve écarté du pouvoir. A l'issue des législatives de cette même année, le Parti social-démocrate, à l'époque dirigé par Carlos Mota Pinto, intègre le gouvernement Soares dans une coalition insolite droite-gauche. Cette coalition ne résistera pas à la réorganisation interne du PSD, qui élit en 1985 Cavaco Silva à sa tête. Celui-ci dénonce l'alliance gouvernementale de son parti avec le PS, ce qui entraîne, un mois plus tard, des élections législatives anticipées. Élu à la majorité relative, le PSD, largement renoué par Cavaco Silva, impose son style dans un système de partis miné par les divisions au sein de la gauche, notamment entre le PS et le nouveau parti du général Eanes, le PRD (Parti rénovateur démocratique). En 1987, la motion de censure déposée par la gauche, qui renverse le gouvernement, est suivie d'un raz de marée social-

2. De la couleur fétiche du Parti social-démocrate.

3. Après le retrait de Cavaco Silva en février 1995, Fernando Nogueira est le nouveau leader du PSD.

démocrate. Les consultations électorales suivantes confirment la percée du PSD, inaugurant les années « orange »². Seule formation politique à obtenir à elle seule la majorité absolue, le PSD doit son triomphe au dynamisme de son leader : Cavaco Silva

Le rejet de l'État orange

L'analyse des résultats des législatives de 1995, circonscription par circonscription, indique que la chute du PSD de Fernando Nogueira³ s'est opérée de façon très égale sur tout le territoire. Il a perdu environ un électeur sur trois par rapport à 1991, soit presque 1 million de voix.

Plusieurs facteurs ont causé ce revirement de l'opinion, depuis la nette victoire du PSD en 1991. Outre l'image négative laissée par les scandales à répétition, la défaite du PSD s'explique aussi par le rejet de l'État orange et plus généralement par la lassitude de l'électorat à l'encontre du cavaquisme. Les votes d'octobre et de janvier derniers traduisent le mécontentement d'une couche de la population qui juge sévèrement l'attitude de Cavaco Silva envers le président et les autres instances démocratiques. Fustigeant ce qu'il appelait les « forces de blocage », l'ancien Premier ministre se disait victime de l'action de Mario Soares et du tribunal constitutionnel. D'autre part, les électeurs, qui avaient voté massivement pour Cavaco Silva, ont été déçus par la politique de rigueur mise en place par le gouvernement social-démocrate. Mais ce sont surtout les thèmes abordés pendant les deux campagnes électorales – la transparence de la vie politique, la bureaucratie – qui ont déclenché un fort courant anti-cavaquiste. En insistant sur un thème aussi sensible que la corruption, le PS a su

catalyser les mécontentements. Le clientélisme reconnu du PSD a conduit Antonio Guterres à se faire le chantre de l'État impartial. Durant toute sa campagne, celui-ci a promis d'élaborer une « nouvelle culture politique » plus respectueuse de l'arbitrage présidentiel, de l'opposition et de tous les autres organes de la Constitution. La victoire des socialistes peut s'interpréter comme la volonté de changer la manière de faire de la politique. Le nouveau gouvernement a déjà inauguré une forme différente de gouverner : le Premier ministre s'adressera une fois par mois au Parlement et un débat aura lieu à l'Assemblée avant chaque conseil européen.

La remontée du Parti populaire

L'autre fait marquant de ces élections est la montée du Parti populaire de Manuel Monteiro. Rappelons qu'en février 1995 le CDS (démocrates-chrétiens) est devenu, sous la houlette de Manuel Monteiro, le Parti populaire. Le PP tient un discours patriotique et anti-européen, il symbolise la droite populiste. Ce parti de la droite nationaliste a progressé de façon spectaculaire dans les grandes villes, notamment à Lisbonne où il obtient son meilleur score. Il enregistre l'un des résultats les plus importants de son histoire avec une progression de 4 points par rapport à 1991. Il confirme ainsi son implantation parmi les classes moyennes urbaines.

Le maintien relatif du Parti communiste portugais

Le leader du Parti communiste, Carlos Carvalhas, peut s'estimer content : le score de son parti est honorable (8,6 % des suffrages). Malgré la bipolarisation croissante de la vie politique, le PCP a réussi à se stabiliser. En outre, l'électorat communiste a résisté à l'appel des

socialistes en faveur du vote utile. En maintenant son électorat, en évitant que celui-ci se déplace vers le PS, le Parti communiste n'a pas subi le même sort que le CDS qui avait vu chuter son score à 4,4 % des voix au profit du PSD. Toutefois, il n'a pas les moyens de négocier avec les socialistes, à moins de s'allier avec l'extrême droite, ce qui paraît peu probable pour les raisons mentionnées.

II. LA FIN DE LA COHABITATION

Après dix ans d'absence au gouvernement, la victoire des socialistes, aux législatives d'octobre dernier, a amorcé la fin d'un cycle qui s'est achevé avec l'élection de Jorge Sampaio à la présidence. Ce cycle était celui de la coexistence depuis 1985 entre un président de gauche et un gouvernement de droite.

La vague rose

Depuis 1993, les socialistes ont remporté toutes les élections nationales : des municipales de 1993 jusqu'à la présidentielle de 1996. Ils détiennent aussi les deux plus grandes villes du pays : les mairies de Lisbonne et de Porto. Si l'élection de Sampaio s'inscrit dans cette onde socialiste, dégagée aux législatives, c'est surtout le mouvement anti-Cavaco Silva qui lui a permis d'être élu. Cette vague socialiste qui vient de déferler sur le Portugal entraîne dans son mouvement la fin de la cohabitation.

La jeune démocratie portugaise avait fait de la cohabitation un mode d'exercice original du pouvoir. Depuis la II^e République, en 1976, une guérilla institutionnelle s'était déclarée entre les deux têtes de l'exécutif. Il s'agissait alors, pour le président comme pour le Premier ministre, de défendre leur place

dans le nouveau régime. Le général Eanes, héritier de la révolution des Œillets, cherchait à imposer sa vision présidentieliste des institutions. Il s'est opposé au Premier ministre socialiste, Mario Soares, farouchement attaché, quant à lui, à une conception parlementariste. La cohabitation entre les hommes fut difficile. Mais c'est surtout, à partir de 1981, avec les gouvernements de droite de Sa Carneiro, puis de Balsemao, que les échanges furent les plus vifs. La guérilla s'est par la suite apaisée, pour devenir une cohabitation institutionnelle plus ou moins courtoise. Ce sont finalement Cavaco Silva et Mario Soares, les deux principaux acteurs du jeu politique de ces dernières années, qui ont apporté de la clarté dans la répartition des rôles entre les deux branches du pouvoir. Désormais, c'est la vision parlementariste qui domine : le chef du gouvernement dirige la politique du pays, tandis que le président est le gardien des valeurs démocratiques et de l'État de droit.

La nouvelle concordance des élections

Il résulte d'une lecture rapide des rythmes électoraux que le système politique portugais a connu, mis à part les deux gouvernements dits présidentiels de Eanes entre 1978 et 1979, une pratique constante de la cohabitation. Élections présidentielles et parlementaires successives ont amené au pouvoir des hommes de majorités opposées. Certains auteurs ont souligné à ce propos la préoccupation qu'avait l'électorat portugais de l'équilibre ; équilibre qui, jusqu'alors, n'avait pas permis l'hégémonie d'un seul parti, présent à tous les échelons du pouvoir.

Cette fois-ci, la règle de la discorde n'a pas fonctionné. Le chef de l'État et

le Premier ministre sont désormais de la même couleur politique. Sampaio est, depuis le 14 janvier 1996, le troisième président du Portugal. Il devance son rival à droite, Cavaco Silva, l'ancien Premier ministre, de 8 points. Agé de 56 ans, il succède à Mario Soares, qui quitte le palais de Belem après deux mandats consécutifs de cinq ans.

La volonté d'apaisement

166 L'élection de Jorge Sampaio à la tête de l'État va dans le sens de l'apaisement souhaité par la population. La dégradation des relations au sommet de l'État entre le président et le Premier ministre a fini par entamer la popularité de Cavaco Silva. Son style autoritaire dans l'exercice du pouvoir a fait craindre à un certain nombre de personnes le retour de la guérilla institutionnelle sur la scène politique. Aussi, le vote pour Sampaio apparaît en grande partie comme un vote sanction ; c'est ce que démontre le sondage *Expresso/Europexpansao*, du 8 décembre 1995 (un tiers des personnes qui soutiennent Sampaio le font pour sanctionner Cavaco Silva). Avocat de formation, Jorge Sampaio a un passé qui témoigne de son intégrité. Il a entrepris d'assainir la gestion financière de la capitale, et dans une campagne largement dominée par les scandales financiers, ceci était un atout. Il donne l'impression d'être un homme de dialogue. En effet, ancien dirigeant du PS, il a opéré un rapprochement avec les communistes à la mairie de Lisbonne. Moins agressif et autoritaire que son rival, il rassure. Selon lui, le président est le garant de la stabilité, un arbitre impartial et non un

contre-pouvoir. C'est ce qui lui fait ajouter qu'en aucun cas il ne représentera le PS à la tête de l'État.

La première expérience d'élection présidentielle

Au palais de Belem, c'est en somme un socialiste qui succède à un socialiste. Le Portugal n'a pour l'instant pas connu de président de droite. La révolution des Œillets est encore dans toutes les mémoires, et il semblerait que l'ancrage historique et idéologique des chefs d'État soit important aux yeux des Portugais. La lutte contre la dictature confère aux candidats de gauche une dimension inégalée. D'ailleurs, tous les chefs d'État portugais sont crédités d'une légitimité historique. Le premier d'entre eux, le général Eanes, faisait partie du Mouvement des forces armées qui a préparé la révolution des Œillets. Mario Soares, de son côté, était un opposant. Quant à Jorge Sampaio, il organise les grèves d'opposition à la dictature.

Pour la première fois depuis 1976, un candidat social-démocrate se présente à l'élection présidentielle. Jusqu'à présent, le PSD ne s'était jamais investi dans la course à la présidence. En 1976, l'homme fort du PSD de l'époque appuie la candidature d'Eanes, « parce que ce dernier est le plus modéré du Mouvement des forces armées ». En 1980, alors que la guérilla institutionnelle bat son plein, Sa Carneiro ne concourt pas à la présidence, mais préfère soutenir la candidature du général Soares Carneiro, qui finalement échoue. En 1985, le PSD ne réussit toujours pas à présenter de candidat. Cavaco Silva, le

4. C'est une allusion aux « gouvernements présidentiels » du général Eanes entre 1978 et 1979.

successeur de Sa Carneiro, soutient Freitas do Amaral qui, pour la circonstance, abandonne la présidence du CDS. C'est finalement Soares qui est élu. En 1991, faute d'avoir un candidat à la hauteur de Soares, le PSD décide de soutenir le président sortant. Dès l'annonce des résultats des législatives de 1995, nombreux sont les membres du PSD à encourager la candidature de Cavaco Silva. Durrao Barroso (numéro 2 du PSD) déclare que la candidature de Cavaco est nécessaire pour « maintenir l'équilibre institutionnel ». Ce n'est pourtant pas ce qu'ont retenu les Portugais. D'après un sondage, publié dans *Expresso*, le 30 décembre 1995, 68,4 % des personnes interrogées estiment que l'ancien Premier ministre créerait des difficultés au nouveau gouvernement s'il était élu.

L'héritage de Mario Soares

Le nouveau chef de l'État devra répondre à un certain nombre d'interrogations quant à sa position dans l'équilibre institutionnel, créée par ses prédécesseurs, et notamment Mario Soares. Théoricien de la « magistrature d'influence », ce dernier a marqué de son empreinte la charge présidentielle.

Il a cherché à éviter ce qu'il considérait comme les deux excès contraires du système politique portugais : un président aux fonctions « uniquement symboliques de représentation de l'État », et un « président exécutif » intervenant de manière excessive⁴. Sa fonction a été celle d'un modérateur et d'un garant de la constitutionnalité. Sans entrer en concurrence avec le Premier ministre, l'activité du chef de l'État s'est traduite par un contrôle permanent de l'action du

gouvernement. Pour cela, il a utilisé toutes les armes constitutionnelles qui étaient à sa disposition, notamment le droit de veto. Et, s'il le fallait, il n'hésitait pas à manifester son désaccord. Mario Soares ne s'est d'ailleurs jamais privé d'intervenir dans les débats publics, ayant une conception active de son rôle politique. Toujours, il a défendu ses pouvoirs face à la majorité écrasante du Premier ministre à l'Assemblée. Souvent, il s'est fait l'écho officiel des mécontentements, plaçant parfois le gouvernement de Cavaco Silva dans l'embarras. Le chef de l'État tire de l'onction populaire une légitimité suffisante pour imposer son autorité. Si le président doit être le garant de la paix sociale, il ne doit pas pour autant se retrancher derrière une neutralité circonspecte, rappelant celle des présidents sous le régime de Salazar. Mario Soares a surtout cherché à mettre en œuvre une « magistrature d'influence » en étant en quelque sorte le médiateur entre les forces sociales et les pouvoirs publics. La notion de magistrature d'influence correspond dans la pensée de Mario Soares à une fonction d'arbitre, et de modérateur, à « l'instance de dernier recours » que constitue selon lui la présidence. Apaisant les tensions et les divisions, il a, à plusieurs reprises, contraint le gouvernement à une modération qu'il n'aurait pas eue sans ses interventions. Sa popularité s'est du reste consolidée sur ses « présidences ouvertes » au cours desquelles il déplaçait le siège de la présidence dans une région du pays pour ausculter la vie des citoyens et soutenir certains secteurs touchés par la crise.

L'avenir du système politique portugais

Déjà une première question se pose. La fin de la cohabitation ne va-t-elle pas modifier la nature de la démocratie portugaise telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à présent ? La magistrature d'influence de Mario Soares a permis une revalorisation très nette de la fonction présidentielle, et les Portugais ont plébiscité cette interprétation de la Constitution faite par le président sortant. Reste à savoir maintenant quel usage Jorge Sampaio fera de cet héritage. Bien sûr, il est trop tôt pour savoir quelle place va prendre la fonction présidentielle dans cette nouvelle configuration des pouvoirs, mais il est clair que le Portugal s'oriente vers une parlementarisation croissante de son système politique. Si, comme le souhaite le gouvernement, les projets de loi seront davantage débattus à l'Assemblée, le dialogue gouvernement-parlement risque de ternir le dialogue gouvernement-président. Jusqu'à présent, Mario Soares jouait le rôle de contrepoids face à la majorité absolue. Désormais, le gouvernement Guterres trouve en l'Assemblée son partenaire privilégié.

Le Portugal, il ne faut pas l'oublier, est une démocratie encore jeune comparée à celle de la plupart des pays de l'Europe occidentale. Les premières élections démocratiques datent de 1976. Après quelques années de gouvernements minoritaires et instables, le système politique portugais semble avoir trouvé son rythme. La vie politique se bipolarise entre le PS et le PSD. Mais la frontière idéologique entre ces deux principales formations politiques s'estompe. Ainsi, la politique économique de Guterres ne

devrait pas varier de celle de son prédécesseur. En définitive, l'enjeu de ces élections concernait l'équilibre institutionnel avec, pour toile de fond, l'avenir de la cohabitation. Dominées par la perspective de l'après-Soares et de l'après-cavaquisme, elles inaugurent une nouvelle période fondée sur la concorde des majorités. Le Premier ministre et le président sont, désormais, de la même couleur politique et, de toute évidence, la nature de leurs relations va s'en trouver modifiée. Quoi qu'il en soit, ces élections confirment le solide enracinement de la démocratie portugaise, vingt ans après l'avènement de la II^e République en 1976.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JANVIER - 30 AVRIL 1996)

169

* Université de Poitiers.

Partis	Congrès des députés				Sénat	
	Taux de participation 78,06 %		par rapport à 93 76,4 %		Sièges	par rapport à 1993
	voix (%)	sièges	voix (%)	sièges		
Parti populaire (PP)	38,85	156	+ 4,08	+ 15	111	+ 18
Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	37,48	141	- 1,20	- 18	81	- 15
Coalition de gauche, dominée par les communistes (IU)	10,58	21	+ 1,01	+ 3	0	=
Nationalistes catalans Convergence et Union (CIU)	4,61	16	- 0,34	- 1	8	- 2
Parti nationaliste basque (PNV)	1,28	5	+ 0,04	=	4	+ 1
Coalition des Canaries (régionalistes)	0,89	4	+ 0,01	=	2	- 3
Parti nationaliste de Galice (BNG)	0,88	2	+ 0,34	+ 2		
Herri Batasuna (branche politique de l'ETA)	0,73	2	- 0,15	=		
Indépendantistes Catalans, Gauche républicaine de Catalogne (ERC)	0,67	1	- 0,13	=		
Indépendantistes basques modérés (EA)	0,46	1	- 0,09	=		
Parti régionaliste de Valence (UV)	0,37	1	- 0,11	=		
Autres partis	3,20	0	+ 0,90	=		
Groupe Ibiza-Formentera					1	
Parti indépendant de Lanzarote					1	
	100	350			208	

ESPAGNE

3 mars 1996 : **Élections législatives et sénatoriales.** Ces élections voient la défaite du Parti socialiste (PSOE) de Felipe Gonzalez au pouvoir depuis 1982. Mais la droite n'est pas pleinement victorieuse. Le Parti populaire de José Maria Aznar (PP, conservateur) obtient seulement 38,85 % des suffrages (soit + 1,37 % par rapport au Parti socialiste ouvrier espagnol) et 156 députés sur 350 au Congrès, soit 20 de moins que la majorité absolue (176). L'opposition socialiste avec 141 sièges reste donc solide, perdant seulement 1,32 % de suffrages par rapport à 1993 (cf. *RE*, 67). Tous les autres partis se retrouvent avec à peu près le même nombre de députés à la Chambre.

Les formations nationalistes de Catalogne et du Pays Basque vont négocier chèrement leur appui au Parti populaire, moyennant la reconnaissance de pouvoirs importants aux provinces.

Ces élections se déroulaient au scrutin proportionnel. Les circonscriptions correspondent aux 51 provinces administratives, y compris les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla au nord du Maroc qui élisent un député chacune. A chaque province revient un minimum initial de 2 députés, soit au total 102. Les 248 autres sièges sont attribués en application du système d'Hondt. Les partis n'ayant pas recueilli 3 % des suffrages exprimés dans leur circonscription ne sont pas pris en compte.

Les partis présentent leurs candidats sur des listes bloquées.

Les sénateurs sont également élus dans le cadre des provinces à l'exception des Canaries où les habitants votent par île, au scrutin majoritaire à un tour.

208 sénateurs sont ainsi élus par les citoyens ; les 47 autres sont désignés par les parlements régionaux.

Traditionnellement, le roi et la famille royale s'abstiennent afin de manifester leur impartialité, même si aucun texte ne leur interdit de voter (*Le Monde*, 5 et 12 mars 1996 ; *Le Figaro*, 5 mars 1996 ; *Libération*, 26 février-6 mars 1996 ; *El País*, 4 et 5 mars 1996 ; ambassade d'Espagne).

27 mars 1996 : **Congrès, Sénat.** M. Frederico Tricco, 43 ans, PP, est élu président du Congrès. Il devient le troisième personnage de l'État espagnol après le roi Juan Carlos et le chef du gouvernement.

M. Juan Ignacio Barrero (PP) est élu à la présidence du Sénat (*Le Monde*, 29 mars 1996).

171

ÉTATS-UNIS

30 janvier 1996 : **Élections.** L'État d'Oregon a toujours été pionnier en matière électorale. C'est là que se sont développées certaines techniques originales comme le *recall*. Lors d'une élection partielle pour élire l'un des deux sénateurs de l'État, les électeurs ont voté exclusivement par correspondance. Cela a permis de faire passer le taux de participation de 40 % (en novembre 1994) à 60 %. En attendant le vote *via* Internet ! (*Le Monde*, 16 février 1996.)

ITALIE

11 janvier-16 février 1996 : **Gouvernement, dissolution.** Dans l'incapacité de constituer une majorité parlementaire pour soutenir sa politique, le président du Conseil, M. Lamberto Dini, à la tête

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Taux de participation 82,9 %

Uninomial		Sièges	Proportionnel				Par rapport aux élections de 1994	Total des sièges
Coalition	RC		Liste	Votants	%	sièges	% suffrages	
Refondation communiste (RC)	15	Refondation communiste	3 215 960	8,6	20	+ 2,6	35	
	246	Parti démocratique de la gauche (PDS)	7 897 044	21,1	26	+ 4,3	284	
		Parti populaire (de R. Prodi)	2 555 082	6,8	4			
L'Olivier (centre gauche)	169	Renouveau (de L. Dini)	1 627 191	4,3	8			
		Forza Italia (de S. Berlusconi)	7 715 342	20,6	37	- 0,4		
		Alliance nationale (de G. Fini)	5 875 391	15,7	28	+ 2,2		
Pôle des libertés et alliés (droite)		Centre démocrate-chrétien (CCD-CDU)	2 190 019	5,8	12	+ 5,8	245	
		Liste Pannella (radicaux)	701 033	1,9	0	- 1,6		
<i>Autres</i>								
Ligue du Nord	39	Ligue du Nord	3 777 786	10,1	20	+ 1,7	59	
Autonomes	2	Verts (Verdi)	937 684	2,5	0	- 0,2		
Liste du Sud-Tyrol	3	Mouvement social flamme tricolore						
Divers droite	1	(néofascisme)	338 721	0,9	0		6	
		Autonomes	205 650	0,5	0	- 0,2		
		Parti socialiste (PSI)	149 576	0,4	0			
		Autres ligues	72 152	0,2	0	- 0,7		
		Mani pulite (Segue)	44 455	0,1	0			
		Autre liste Verts	41 440	0,1	0			
		Parti socialiste d'AZ	37 974	0,1	0			
		Autres listes	205 650	0,3				
Total		475			155		630	

Taux de participation 82,4 %

SÉNAT

	Partis ou coalitions	Suffrages	%	par rapport à 1994	Sièges		
					Uninominal	Proportionnel	Total
Gauche	{ L'Olivier Parti socialiste italien	13 448 392	41,2	+ 8,3	134	23	157
		228 610	0,9	+ 0,4	0	0	0
Centre	Parti pour l'Italie	935 298	2,9	− 13,8	10	0	10
Gauche	{ Pôle des libérés et alliés Liste Pannella (radicaux)	12 187 498	37,3	− 5,3	67	49	116
		511 689	1,6		0	1	1
Autres	{ Ligue du Nord Mouvement social flamme tricolore (néofascisme) Autonomes Mani Pulite Autre liste des Verts Autres ligues Refondation communiste Autres listes	3 394 527	10,4		18	9	27
		748 759	2,3		0	1	1
		537 852	1,8	+ 0,4	3	0	3
		109 022	0,3		0	0	0
		88 440	0,3	− 0,2	0	0	0
		66 583	0,2	− 1,6	0	0	0
		5 682	0		0	0	0
		278 243	0,8	− 2,5	0	0	0
Total				232	83	315	

N.B. : Depuis la loi électorale de 1993, le système électoral italien est mixte, aussi bien à la Chambre des députés qu'au Sénat. Le scrutin majoritaire à un tour concerne les trois quarts des sièges ; l'autre quart est attribué à la proportionnelle, aux listes qui dépassent la barre des 4 % à l'échelon national, en appliquant un système de retenue qui favorise les petits partis.

d'un gouvernement de techniciens, démissionne le 11 janvier, après moins d'un an d'exercice du pouvoir (cf. *RE*, 74 et 77).

Le 1^{er} février, après les consultations d'usage, le président de la République, M. Oscar Luigi Scalfaro, pressent M. Antonio Maccanico, haut fonctionnaire, pour former un gouvernement soutenu par la gauche et la droite. La tentative ayant échoué, le chef de l'État prononce la dissolution des chambres le 16 février. La douzième législature de l'Italie républicaine aura donc duré deux ans (*Le Monde*, 13 janvier, 3 février et 18-19 février 1996 ; *Le Figaro*, 12 janvier, 2 et 16-17 février 1996).

21 avril 1996 : **Élections législatives.** Pour la troisième fois en quatre ans, les 50 millions d'électeurs italiens étaient appelés aux urnes pour élire leurs parlementaires.

Rappelons que les précédentes législatives de mars 1994 avaient donné une large victoire à la formation de Silvio Berlusconi et à ses alliés (cf. *RE*, 70). Neuf mois plus tard, la Ligue du Nord lui ayant retiré son appui, le gouvernement de Berlusconi devait démissionner (cf. *RE*, 74).

Ces élections voyaient s'affronter deux coalitions : l'une de centre droit – Pôle des libertés –, dirigée par Silvio Berlusconi, regroupant son parti Forza Italia et l'Alliance nationale de Gianfranco Fini (post-fascistes) ; l'autre de centre gauche – L'Olivier –, dirigée par Romano Prodi, leader du Parti populaire, et regroupant à ses côtés le Parti démocratique de la gauche (anciens communistes) de Massimo d'Alema et le Renouveau de Lamberto Dini, dernier président du Conseil.

Entre les deux, la Ligue du Nord

d'Umberto Bossi, ancien allié de Berlusconi, faisait cette fois-ci cavalier seul avec son programme fédéraliste et ses revendications sécessionnistes.

Le parti Refondation communiste, extrême gauche marxiste, avait conclu un accord avec L'Olivier.

Ces élections vont entraîner une alternance avec le retour de la gauche au pouvoir, dont elle était évincée depuis mai 1947, date à laquelle les ministres communistes puis socialistes avaient quitté le gouvernement De Gasperi. C'est la fin de l'hégémonie de la Démocratie chrétienne (DC), qui a dominé la vie politique italienne pendant quarante-cinq ans.

La coalition de centre gauche – L'Olivier – l'emporte sur le Pôle des libertés. Elle manque la majorité absolue au Sénat d'un siège (157 sur 315) ; elle y devient cependant majoritaire avec l'appui éventuel du Parti communiste (10 sièges). La gauche est également majoritaire à la Chambre des députés avec 319 sièges (284 pour L'Olivier et 35 pour la Refondation communiste). Si la coalition de L'Olivier veut être majoritaire à la Chambre des députés, elle aura besoin des communistes (orthodoxes) de la Refondation ou des élus du parti fédéraliste Ligue du Nord.

Le Parti démocratique de la gauche de Massimo d'Alema (PDS), héritier du PCI, devient ainsi le premier parti du pays avec 21,1 % des suffrages ; le Parti communiste orthodoxe fait une belle avancée par rapport à 1994 en gagnant 2,6 % des voix. La Ligue du Nord d'Umberto Bossi remporte son meilleur résultat avec 10,1 % des suffrages.

L'Alliance nationale de Gianfranco Fini, avec 15,7 % des voix, ne réussit pas à dépasser son allié, Forza Italia (FI) de Silvio Berlusconi (20,6 %) (*Le*

Monde, 23 et 24 avril 1996 ; ambassade d'Italie).

JAPON

5-11 janvier 1996 : **Gouvernement**. A la tête d'un gouvernement dominé par le PLD depuis le 30 juin 1994 (cf. *RE*, 72), le Premier ministre japonais, le socialiste Tomiichi Murayama, 71 ans, démissionne, face à l'impossibilité de se mettre d'accord sur une politique cohérente avec ses alliés, les conservateurs du Parti libéral démocrate (PLD).

C'est l'occasion pour ces derniers, évincés depuis 1993 à la suite de nombreux scandales, de revenir au pouvoir. La Diète désigne, en effet, le leader depuis le 22 septembre 1995 du PLD, M. Ryutaro Hashimoto, 58 ans, comme chef du gouvernement par 288 voix contre 167 à M. Ichiro Osawa, chef du Shinshito (Parti de la nouvelle frontière).

C'est le huitième chef du gouvernement que le Japon connaît en sept ans et le quatrième depuis les élections de juillet 1993 (cf. *RE*, 68, 71, 72).

Il constitue un gouvernement de coalition tripartite, alliant des conservateurs du PLD aux socialistes radicaux : 11 ministres sont issus du PLD, 6 du Parti socialiste et 2 du petit parti Sakigake (parti Pionnier). Il devrait s'agir d'un gouvernement de transition, dans la mesure où les prochaines élections législatives doivent avoir lieu au plus tard en juillet 1997 (*Le Monde*, 6, 7-8 et 13 janvier ; *Libération*, 6-7, 9 et 12 janvier 1996 ; *Le Figaro*, 7 et 12 janvier 1996 ; *Courrier international*, 18 janvier 1996).

PORTUGAL

14 janvier 1996 : **Élections présidentielles**. Comme l'avait fait son prédécesseur, M. Mario Soares, en 1991, il n'a fallu qu'un seul tour à M. Jorge Sampaio, 56 ans, socialiste, pour remporter l'élection présidentielle avec 53,83 % des suffrages. Soutenu par le PS ainsi que par le PC, il l'emporte sur l'ancien Premier ministre libéral (PSD), Anibal Cavaco Silva, 56 ans, au pouvoir depuis le 6 novembre 1985, soutenu par le PSD et une partie du Parti populaire (droite).

C'est la fin de dix ans de « cavaquisme » et de domination du Parti social-démocrate. En trois élections successives : municipales de 1993, législatives de 1995 (cf. *RE*, 77) et présidentielles, la gauche détient désormais tous les rouages de l'État.

C'est aussi la fin du règne de Mario Soares, élu président de la République le 16 février 1986 et réélu le 13 janvier 1991 (cf. *RE*, 58), la Constitution lui interdisant de briguer un troisième mandat successif (*Le Monde*, 16 janvier et 10-11 mars 1996 ; *Le Figaro*, 15 et 16 janvier 1996 ; *Libération*, 13-14, 15 et 16 janvier, 9-10 mars 1996).

Inscrits	8 693 636	
Voix exprimées	5 762 978	
Abstentions		33,65 %
Nuls	69 328	1,22 %
Blancs	63 463	1,10 %
M. Jorge Sampaio	3 035 056	53,91 %
M. A. Cavaco Silva	2 595 131	46,09 %

RUSSIE

15 mars 1996 : **Union soviétique**. A

l'initiative des communistes, la Douma prononce, par 250 voix contre 98, la « restauration » de l'URSS, en déclarant illégale la décision du Soviet suprême du 12 décembre 1991, qui avait mis fin à

l'Union soviétique, ce qui provoque immédiatement des vives réactions dans les États issus du démembrement. Le 20 mars la Chambre Haute demande à la Douma de revenir sur un vote qui ne

PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JANVIER – 30 AVRIL 1996)

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).

177

REPÈRES

11 janvier. Le FLNC-canal historique annonce une trêve en Corse.

17 janvier. Philippe Séguin qualifie le traité de Maastricht de « stupidité historique ».

18 janvier. « La majorité n'est pas une caserne », déclare François Léotard à l'intention du Premier ministre.

18 janvier. La diffusion du *Grand Secret* de Claude Gubler est interdite par le juge des référés.

26 janvier. Philippe Séguin appelle la France et l'Allemagne à une relance politique de l'Europe.

27 janvier. Jean-Michel Baylet est élu président de Radical.

13 février. Relance de « Demain la France » par Philippe Séguin et Charles Pasqua.

2 mars. Marc Blondel est réélu secrétaire général de FO.

13 mars. La cour d'appel de Rennes condamne Henri Emmanuelli à deux ans de privation des droits civiques.

15 mars. « Pour la France, c'est le printemps », assure le Premier ministre.

17 mars. Jean-Pierre Chevènement dénonce « l'emballement de la justice » à propos de l'affaire Gigastorage.

23 mars. Le président du Front national veut faire battre les candidats de la majorité.

31 mars. François Léotard succède à Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de l'UDF.

2 avril. Meeting unitaire à Bercy à l'initiative du PCF.

12 avril. Le ministre de l'Éducation nationale désapprouve la commission Fauroux.

16 avril. Le rapport de la commission d'enquête sur l'immigration suscite des réactions contrastées.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Administration interne.* M. Jean-Louis Pezant, directeur général des services législatifs, a été nommé concomitamment directeur du secrétariat général de la présidence, en remplacement de M. Jacques Desandre. M. Yves Michel lui succède à la direction du service de la séance (BQ, 5-2).

178 – *Composition.* M. Borotra (Yvelines, 2^e) (RPR), ministre de l'Industrie, a été réélu, le 25-2, à l'issue du second tour (cette *Chronique*, n° 77, p. 239). Il devait abandonner son siège à son suppléant le 25-3 (p. 4702). M. Pajon (Seine-Saint-Denis, 13^e) (S) a été élu, également, le 25-2 (p. 3119) (*ibid.*, n° 77, p. 244). De son côté, M. Janetti (Var, 6^e) (S) a succédé le 17-3, au ballottage, à M. Falco (UDF), élu sénateur (*ibid.*, n° 77, p. 244). Sur ces entrefaites, M. Paul Vergès (Réunion, 2^e) (RL) est devenu un nouvel « élu amphibie » en entrant au Sénat, le 14-4 (p. 5923). Pour sa part, M^{me} Bassot (Orne, 3^e) (UDF) a remporté l'élection au second tour, le 31-3, à la suite de la déchéance du mandat de M. Gouyon (v. *Parlementaire*).

Quant à M. Mellick (Pas-de-Calais, 9^e) (S), il a démissionné de son mandat après sa condamnation par la cour d'appel de Douai, à compter du 1^{er}-3 (p. 3308) (cette *Chronique*, n° 77, p. 252).

V. *Congrès du Parlement. Contentieux électoral. Lois de financement de la sécurité sociale. Parlement. Parlementaire.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* J.-M. Auby, « L'autorité judiciaire gardienne du corps humain »,

Mél. Roland Drago, *Economica*, 1996, p. 353 ; D. Guihal, « L'inamovibilité des juges à l'épreuve des contraintes de gestion », *RFDC*, 1995, p. 795.

– *Mise en cause.* La cour d'appel de Rennes, par un arrêt du 13-3, a aggravé la sanction prononcée à l'encontre de M. Emmanuelli, député, en sa qualité d'ancien trésorier du PS, par le TGI de Saint-Brieuc (cette *Chronique*, n° 75, p. 178), en l'assortissant d'une privation de droits civiques pour une durée de deux ans. « Décision inique », devait répliquer sur-le-champ M. Jospin au nom du PS, tandis que, par un communiqué du lendemain, M. Toubon « mettait en garde tous ceux qui mettent en cause les décisions de justice. Les déclarations sont déplacées et contraires à la loi. Elles nuisent à la sérénité de la justice qui doit pouvoir s'exercer également à l'égard de tous » (*Le Monde*, 15-3) (cette *Chronique*, n° 62, p. 169).

M. Fabius devait réfuter cette analyse à l'Assemblée lors de la séance des questions, le 19-3 (p. 1737). Le PS a lancé une pétition en faveur de M. Emmanuelli le lendemain (*Le Monde*, 22-3).

Dans le même temps, l'affaire Giga-storage éclatait à Belfort : M. Proust, président du conseil général, était incarcéré le 15-3 (*ibid.*, 17/18-3), ainsi que M. Maillot, directeur de l'Agence pour le développement de Belfort ; cette dernière décision devait être contestée au demeurant par le procureur général près la cour d'appel de Besançon (*ibid.*). C'est « une erreur judiciaire en direct », opinera M. Chevènement (20-3), avant d'interpeller le ministre de la Justice à la séance du 19-3 (p. 1733), relayé par M. Jean-Pierre Michel, le 26-3 (p. 1985). Le journal *Le Monde* a publié les pièces du dossier dans son édition du 13-4 ;

lequel devait, au surplus, être diffusé sur le réseau « Internet » à partir du 17-4 (*ibid.*, 11 et 19-4).

Le garde des Sceaux a demandé, le 12-4, au ministère public d'ouvrir une information judiciaire pour violation et recel de violation du secret de l'instruction (*Le Monde*, 14/15-4).

V. Conseil supérieur de la magistrature. Libertés publiques.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* B. Stirn, « Le Conseil d'État, régulateur de l'appareil normatif », in *La Régulation entre droit et politique* (dir. M. Miaille), L'Harmattan, 1995, p. 129 ; G. Braibant, « La régulation consultative du Conseil d'État », *ibid.*, p. 145.

BICAMÉRISME

– *Priorité.* La nouvelle rédaction de l'art. 39 C résultant de la LC du 22-2-1996 fait figurer les lois de financement de la sécurité sociale aux côtés des lois de finances parmi celles dont les projets sont déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale.

V. Lois de financement de la sécurité sociale.

CODE ÉLECTORAL

– *Loi interprétative.* L'art. L. 52-5, qui dispose que « le candidat ne peut être membre de sa propre association de financement », a fait l'objet d'interprétations contradictoires par les TA à

l'occasion des élections municipales des 11 et 18-6-1995. Les uns en ont limité l'application au candidat tête de liste, tandis que les autres l'appliquaient à tous les candidats de la liste ainsi frappés d'inéligibilité ; c'est cette dernière interprétation qu'a retenue le CE dans son avis du 5-2 (p. 3300), contrairement au ministère de l'Intérieur (qui avait plutôt pour lui les travaux préparatoires : la mention explicite des autres candidats de la liste, qui figurait dans le texte du Sénat, avait été écartée par la CMP). Pour réparer l'inégalité découlant de cette situation, la proposition de loi de M. Mazeaud, devenue la loi 96-300 du 10-4 (p. 5570), dispose à titre interprétatif que l'interdiction ne s'applique qu'au candidat tête de liste pour les candidatures antérieures à l'avis du CE ; pour l'avenir, une nouvelle rédaction de l'art. L. 52-5 précise que l'interdiction s'applique à tous les candidats d'une liste.

179

V. Contentieux électoral.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* J.-Y. Faberon (dir.), « Le statut du territoire de Polynésie française. Bilan de dix ans d'application : 1984-1994 », *Economica*, PUAM, 1996, et « La loi du 5-2-1994 d'orientation pour le développement de la Polynésie française », *RDP*, 1995, p. 1531 ; « La démocratie locale », *JO*, brochure n° 1648, 1996.

– *Note.* L. Favoreu, « Les normes de référence applicables au contrôle des délibérations des assemblées territoriales des TOM : principes généraux du droit ou normes constitutionnelles ? », *RFDA*, 1995, p. 1241.

– *Code général des collectivités territoriales*. La loi 96-142 du 21-2 (p. 2992) forme la partie législative de ce code.

– *Communes inhabitées*. Au vu du recensement général de la population de 1990, cinq communes ne comportent aucun habitant : Caunette-sur-Lauquet (Aude) et celles du champ de bataille de Verdun : Beaumont-en-Verdunois, Bezonvaux, Haumont-près-Samogneux et Louvemont-Côte-du-Poivre (Meuse) indique le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 646).

180 – *Composition des conseils généraux*. Le ministre de l'Intérieur dresse par département la moyenne d'âge des conseillers métropolitains (61,7 ans pour le Loir-et-Cher et 51,7 pour le Haut-Rhin représentent la fourchette) (AN, Q, p. 2225). S'agissant de la répartition socioprofessionnelle, la documentation a été adressée au parlementaire en raison d'un « volume incompatible avec celui des réponses habituellement publiées ».

– *Coopération transfrontalière*. Le statut d'autonomie de la Polynésie française (art. 41 de la LO 96-312 du 12-4) fixe le régime juridique des conventions de coopération décentralisées qu'elle est appelée à conclure. La transmission au représentant de l'État (art. 72C) a été déclarée conforme à la Constitution par le CC (96-373 DC) sans qu'il juge expédient (cette *Chronique*, n° 74, p. 198) de se référer aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté ».

Le décret 96-8 du 2-1 (p. 227) porte publication de l'accord entre les gouvernements français et italien relatif à la coopération entre leurs collectivités territoriales signé à Rome, le 26-11-1993.

– *Droit local alsacien-mosellan*. Concernant les dispositions réglementaires prises en application des lois du 1^{er}-6-1924 (cette *Chronique*, n° 77, p. 240), le garde des Sceaux indique que le juge administratif ne peut, en vertu de l'« écran législatif », les déclarer inconstitutionnelles (AN, Q, p. 2228).

– *Libre administration*. La décision 96-373 DC en donne une illustration avec l'autonomie renforcée de la Polynésie, tant au point de vue interne qu'externe (*supra*), mais elle en marque autant les limitations s'agissant de l'uniformité du régime des libertés publiques sur le territoire de la République. V. *Libertés publiques*.

– *Statut d'autonomie de la Polynésie française*. Un nouveau pas a été franchi en faveur de l'autonomie du territoire (cette *Chronique*, n° 32, p. 168), par la LO 96-312 du 12-4 (p. 5695) et la loi 96-313 du même jour qui la complète (p. 5705) (V. rapports Bignon, AN, n°s 2456 et 2457 ; Lanier, S, n°s 214 et 266). La compétence d'attribution réservée aux autorités de l'État a donné lieu à une stricte interprétation du CC (96-373 DC). V. *Libertés publiques*.

– *Territoire des Terres australes et antarctiques françaises*. Le décret 96-200 du 14-3 (p. 4087) transfère le siège de l'administration dudit territoire de Paris au département de la Réunion (nouvelle rédaction de l'art. 6 de la loi du 6-8-1955) (p. 4087).

V. *Élections. Libertés publiques. République*.

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Assemblée nationale*. Sur la proposition de M. Michel Péricard, président du groupe RPR, une commission d'enquête chargée d'inventorier les dispositifs actuels d'aide à l'emploi, d'en mesurer les effets sur l'emploi et d'en proposer une simplification et une rationalisation afin d'en améliorer la connaissance par les demandeurs d'emploi et les entreprises, a été créée le 19-3 (p. 1742).

COMMISSIONS

– *Commissions spéciales*. A la demande des présidents des groupes RPR et UDF, dont l'effectif représente la majorité absolue de l'AN, une commission spéciale a été constituée le 28-3 pour l'examen du projet de LO relatif aux lois de financement de la sécurité sociale et de la proposition de LO de M. Delalande relative au même objet (p. 2136), sous la présidence de M. Adrien Zeller (UDF). Selon une technique déjà appliquée (cette *Chronique*, n° 77, p. 241), cette commission avait été précédée de la constitution, le 20-2, d'une mission d'information sur les modalités de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, commune aux commissions des affaires culturelles, des finances et des lois (*BAN*, n° 79, p. 43), qui a préparé l'examen du projet par des auditions, notamment celle de notre collègue Guy Carcassonne.

D'autre part, la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi tendant à élargir les pouvoirs du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques a élu à sa présidence M. Arnaud Cazin d'Honincthun (UDF) le 6-2, en rem-

placement de M. Jean-Jacques Hyest, élu au Sénat (*BAN*, n° 77, p. 32).

– *Mission commune*. Outre la mission d'information sur la mise en œuvre de l'art. 47-1 C (v. ci-dessus), une mission d'information commune de 65 membres sur le service national a été constituée sur décision de la conférence des présidents du 19-3, qui a confié sa présidence au Pr Philippe Séguin (*BAN*, n° 83, p. 44) ; ses réunions ont été ouvertes à la presse et retransmises sur *Canal-Assemblée nationale*. Cette décision faisait suite à la lettre du Premier ministre aux présidents des assemblées demandant au Parlement de conduire la consultation sur l'avenir du service national (*Le Monde*, 21-3).

181

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Composition*. Le Congrès comprenait 895 membres : soit 574 députés sur 577, par suite de la vacance de trois sièges (v. *Assemblée nationale*), et 321 sénateurs sur 322, en raison de la non-affectation du siège du ci-devant territoire français des Afars et des Issas.

– *Convocation*. Le président de la République a convoqué le Congrès pour le 19-2 (décret du 7-2, p. 2039), pour la huitième fois depuis 1958 et la seconde du nouveau septennat (cette *Chronique*, n° 76, p. 166), en vue du vote sur le projet de LC instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

– *Règlement*. Comme à l'ordinaire, le bureau a décidé que le règlement adopté le 20-12-1963 demeurerait applicable (p. 3) (cette *Chronique*, n° 76, p. 166). Mais, à titre préventif, selon la

pratique observée, le Conseil constitutionnel s'est réuni simultanément dans l'éventualité d'une modification qui lui serait apportée afin de l'examiner sur-le-champ.

– *Tradition républicaine.* Le président du Congrès, M. Philippe Séguin, n'a pas pris part au vote (p. 19) (cette *Chronique*, n° 76, p. 166). De la même façon que le bureau a accueilli trois hauts fonctionnaires du Sénat. Le texte de loi a été scellé au château de Versailles.

182 – *Vote de ratification.* A l'issue de l'intervention du Premier ministre et des explications des représentants des groupes (art. 10 RC), le scrutin public a donné lieu au résultat suivant : 869 suffrages exprimés sur 879 votants ; 681 voix se sont prononcées pour l'adoption, 188 contre (p. 19).

Il y a lieu d'observer que, parmi les députés de la majorité (p. 20), 2 UDF ont voté contre (MM. Beaumont et Mesmin) et 5 UDF se sont abstenus (M^{me} Boutin, MM. Béguin, Coulon, Dominati et Rousset-Ronard) ; dans l'opposition, un député non inscrit s'est prononcé pour (M. Noir) et 8 RL (MM. Baumet, Ferry, Gascher, Le Nay, Royer, Soisson, Thien Ah Koon et Urbaniak). En revanche, les députés communistes et socialistes et 9 RL (MM. Carassus, Charles, Chevènement, Fauchoit, Michel, Sarre, Saumade, Zuccarelli et M^{me} Taubira-Delannon) ont voté contre. Il reste que 4 RL se sont abstenus : MM. Bernard, Juventin, Muller et Warhouver.

Quant aux sénateurs (p. 20), la majorité a fait bloc, en dehors du cas particulier de 5 RDSE (MM. Abadie, Baylet, Boyer, Collin et M^{me} Dusseau). De même, les 9 non-inscrits ont apporté leur voix à la révision.

V. *Lois de financement de la sécurité sociale. Ordonnance. Révision de la Constitution.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Ph. Ardant, *Décisions du CC*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2562, 2^e éd., 1995 ; D. Rousseau, *La Justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, 2^e éd., 1996 ; Guillaume Drago, « Le contentieux constitutionnel des lois, contentieux d'ordre public par nature », *Mél. Roland Drago*, *Economica*, 1996, p. 9 ; O. Dugrip, « La notion de "règles concernant la création des catégories d'établissements publics" dans la jurisprudence du CC et du CE », *op. cit.*, p. 369 ; Cl. Goyard, « Unité du droit et justice constitutionnelle », p. 43 ; J. Robert, « Contrôle juridictionnel et règlement des litiges », p. 343 ; L. Favoreu, « La prise en compte du droit international et communautaire dans la jurisprudence du CC », *Mél. Alain Plantey*, Éd. Pedone, 1995, p. 33 ; J.-P. Machelon, « Parlementarisme absolu, État de droit relatif », *RA*, 1995, p. 628 ; F. Miatti, « Le juge constitutionnel, le juge administratif et l'abstention du législateur », *PA*, 29-4 ; O. Schrameck, « La vision du juge constitutionnel », colloque 30^e anniversaire des TA, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p. 449 et « Le CC et l'élection présidentielle de 1995 », *AJDA*, 1996, p. 3 ; G. Vedel, « Réflexions sur les singularités de la procédure devant le CC », *Mél. Roger Perrot*, Dalloz, 1996, p. 537.

CC, « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits », plaquette, 1996.

– *Chr. PA*, 13-3 ; *RDP*, 1996, p. 11 ; *RFDC*, 1995, p. 783.

– *Notes*. J.-P. Camby sous 29-11-1995, S. Seine-Saint-Denis, *AJDA*, 1996, p. 135 ; L. Favoreu, 94-352 DC, 18-1-1995, *RFDA*, 1995, p. 1246 ; F. Zitouni, 94-359 DC, 19-1-1995, *PA*, 12-1.

– *Composition*. François Mitterrand, membre de droit depuis le 17-5-1995 (cette *Chronique*, n° 75, p. 168), est décédé le 8-1 (*Le Monde*, 10-1). Marcel Rudloff, nommé en 1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 173), a été emporté, à son tour, par la maladie le 23-3 (*Le Monde*, 26-3). C'est le huitième membre désigné qui succombe dans l'exercice de ses fonctions (cette *Chronique*, n° 48, p. 179).

Par une décision du 29-3 (p. 4864), le président du Sénat a choisi en remplacement notre collègue M. Alain Lancelot, 59 ans, professeur des universités, directeur de l'IEP de Paris. Celui-ci a prêté serment le 10-4 (*Le Figaro*, 11-4) et démissionné de ses fonctions rue Saint-Guillaume (art. LO 142 al. 1^{er} du code électoral). Son successeur a été désigné par un décret du président de la République, en date du 7-5 (p. 6925). En revanche, le nouveau haut conseiller demeure professeur (art. LO 142, al. 2).

Avec la disparition du président du conseil régional d'Alsace, le principe de l'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif est désormais pleinement honoré (cette *Chronique*, n° 74, p. 202).

– *Contrôle de constitutionnalité*. De manière classique (74-54 DC, 15-1-1975 et 90-280, 6-12-1990, *Rec*, p. 19 et 84), le CC a rappelé, le 6-2 (96-372 DC), que si « la Constitution ne [lui] confère pas un pouvoir général d'appréciation et de

décision identique à celui du Parlement [...] il lui appartient néanmoins de rechercher si les modifications introduites par la loi ne sont pas manifestement inappropriées aux objectifs que s'est assignés le législateur ».

Par surcroît, s'agissant de l'autorité de chose jugée, le juge a estimé le 9-4 (96-373 DC) que, sous réserve de la détermination de leur caractère organique (art. 74 C), « il n'y a pas lieu de procéder à un examen de la constitutionnalité des dispositions de la LO soumise à l'examen [...] ayant une rédaction ou un contenu identiques à ceux des dispositions déclarées conformes à la Constitution » dans de précédentes décisions.

La technique de la réserve d'interprétation a été sollicitée par le juge (96-373 DC), à propos de l'art. 7 concernant l'attribution au TOM d'un domaine public maritime qui « ne saurait affecter l'exercice de sa souveraineté par l'État » ; s'agissant de l'urgence, déclarée par le Conseil des ministres, en vue de saisir la commission permanente entre les sessions de l'Assemblée, elle doit s'entendre comme imposant des justifications le cas échéant sous le contrôle du juge administratif (art. 70) ; ainsi que l'usage du français et de l'enseignement de la langue tahitienne (art. 115) (v. *République*).

En dernière analyse, la vigueur avec laquelle le Conseil a réagi à des atteintes manifestes au régime des libertés publiques, matière emblématique par définition (*infra*), à l'occasion de l'examen de la LO sur la Polynésie, affaiblit la sécurité juridique résultant de l'avis donné par le Conseil d'État (v. *Loi*).

– *Condition des membres*. M. Roland Dumas a été élu, le 11-4, à la présidence de l'Institut François-Mitterrand (*Libération*, 13/14-4).

– *Décisions*. V. ci-dessous.

– *Procédure*. Outre une saisine émanant du Premier ministre et le déclassement de dispositions dépourvues du caractère organique (96-374 DC), le garde des Sceaux, en réponse à une question écrite, ne se déclare pas opposé à l'examen d'éventuels aménagements procéduraux en matière d'oralité, tout en visant le précédent de 1995 (cette *Chronique*, n° 75, p. 168) et le fait qu'ils

relèveraient du règlement intérieur du Conseil (AN, Q, p. 2227). Ce *modus operandi* est d'autant plus utile à relever qu'au même moment le décret 96-334 du 18-4 (p. 6082) institue la publicité de certaines audiences de la Cour des comptes et que le 19-1 fera date rue Montpensier. Ce jour, en effet, à l'occasion de l'examen d'un contentieux électoral (S. Vaucluse), des conseils ont été entendus, selon une information puisée à bonne source, pour la première fois, par

184

6-2 (p. 2006)	Nomination de rapporteurs adjoints
96-372 DC, 6-2 (p. 1872)	LO relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française. V. <i>Élections</i> .
96-373 DC, 9-4 (p. 5724)	LO portant statut d'autonomie de la Polynésie française. V. <i>Collectivités territoriales. Libertés publiques. Loi organique. République</i> .
96-374 DC, 9-4 (p. 5729)	Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française. V. <i>Élections. Loi organique et ci-dessous</i> .
96-375 DC, 9-4 (p. 5730, 5731 et 5734)	Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. V. <i>Loi</i> .
95-7 D, 18-1 (p. 1182)	Déchéance de plein droit de M. Éric Boyer. V. <i>Parlementaire. Sénat</i> .
96-8 D, 6-2 (p. 2006)	Déchéance de plein droit de M. Jean-Luc Gouyon. V. <i>Assemblée nationale. Parlementaire</i> .
95-15 I, 18-1 (p. 1183)	René Baumont. V. <i>Incompatibilités parlementaires</i> .
95-13 I, 19-1 (p. 1183)	Patrick Braouezec, V. <i>Incompatibilités parlementaires</i> .
95-14 I, 19-1 (p. 1184)	Charles Josselin. V. <i>Incompatibilités parlementaires</i> .
19-1, AN, Bas-Rhin, 4 ^e (p. 1185)	V. <i>Contentieux électoral</i> .
19-1, 95-2076 à 2078 (p. 1185 et 1186)	V. <i>Contentieux électoral</i> .

le Conseil en *plenum*. Seul le président a posé des questions.

– *Réception*. De façon inédite depuis 1959, les membres du Conseil constitutionnel ont été invités à déjeuner, le 27-3 à l'Élysée, par le chef de l'État (*Le Monde*, 29-3).

V. *Collectivités territoriales. Congrès du Parlement. Contentieux électoral. Libertés publiques. Loi. Loi organique. Président de la République*.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie*. Hubert Haenel, « Le Conseil supérieur de la magistrature : clé de voûte de l'indépendance de l'autorité judiciaire », *La Vie judiciaire*, 24-3.

V. *Autorité judiciaire. République*.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. P. Avril et G. Conac, *La Constitution de la République française. Textes et révisions*, Montchrestien, 1996 ; Ch. Bigault, *Les Révisions de la Constitution de 1958*, Documentation française, doc. d'études n° 1-20 ; O. Le Cour Grandmaison, *Les Constitutions françaises*, La Découverte, 1996 ; P. Mazeaud, « L'Europe et notre Constitution », *Le Monde*, 20-1, et *Droit communautaire et Constitutions nationales*, rapport d'information, AN, n° 2630.

– *Archives*. M. Jacques Toubon, garde des Sceaux, a remis au ministre de la Culture, le 29-3, les constitutions et actes constitutionnels depuis 1791 qui étaient conservés à la chancellerie et qui sont

désormais déposés aux Archives nationales (*BQ*, 28-3).

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. J.-D. Combrexelle, B. Maligner, B. du Marais, « Problèmes actuels du contentieux électoral », *RFDA*, 1996, p. 242.

– *Élection législative partielle*. La décision AN Bas-Rhin, 4^e, rendue par le CC, le 19-1 (p. 1185), est relative à la régularité du compte de campagne du député proclamé élu (cette *Chronique*, n° 75, p. 166). Le juge s'est livré à une interprétation audacieuse (v. J.-P. Camby, *Le CC, juge électoral*, Sirey, 1995, p. 172) en estimant que si les personnes morales, à l'exclusion des partis et groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne, au sens de l'art. L. 52-8 du code électoral, cette disposition ne fait obstacle à la fourniture par une personne morale de droit public de biens ou de services à un candidat « à la condition que leur évaluation ait été effectuée conformément aux prix habituellement pratiqués et qu'ils aient donné lieu à un paiement effectif ».

Au surplus, trois candidats à cette élection partielle ont été frappés d'une inéligibilité d'un an en l'absence du dépôt régulier de leur compte de campagne (p. 1185 et 1186).

– *Référé*. Tranché par le CC sur le plan constitutionnel (cette *Chronique*, n° 67, p. 173), l'affaire du référé concernant « Génération verte » a trouvé son épilogue judiciaire avec deux arrêts de la Cour de cassation du 8-3, l'un cassant l'arrêt de la cour de Versailles et l'autre confirmant celui de la cour de Paris, au

motif qu'« il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires d'interférer dans les opérations électorales » dont le contentieux ressortit au seul juge de l'élection.

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* G. Druesne, *Code européen des personnes*, Dalloz, 2^e éd., 1996 ; L. Dubouis et Cl. Gueydan, *Grands Textes de droit communautaire et de l'Union européenne*, Dalloz, 4^e éd., 1996 ; J.-Cl. Masclet, *Les Grands Arrêts du droit communautaire*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3014, 1996 ; Union européenne, *Annuaire interinstitutionnel*, Luxembourg, 1995 ; P.-A. Feral, « Le principe de subsidiarité dans l'Union européenne », *RDP*, 1996, p. 203 ; P. Mazeaud, « L'Europe et notre Constitution », *Le Monde*, 20-1, et « Droit communautaire et constitutions nationales », *AN*, rapport n° 2630, 1996 ; Ch. Zorgbibe, « Europe : vers la fin de l'« exception française » », *RPP*, n° 981, p. 19.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Cl. Leclercq, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Éd. techniques, 9^e éd., 1995 ; D. Chagnollaud, *Introduction à la politique*, Éd. du Seuil, 1996 ; L. Favoreu, « La constitutionnalisation du droit », *Mél. Roland Drago*, Economica, 1996, p. 25 ; D. Rousseau, « De la démocratie représentative à la démocratie continue », *Le Monde*, 1^{er}-2.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* Michel Laflandre, *Contribution à l'étude des sources du*

droit parlementaire de la V^e République, Travaux et recherches Panthéon-Assas, LGDJ, 1996.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie.* D. Maus, *Élection présidentielle des 23-4 et 7-5-1995*, La Documentation française, 1996 (cette *Chronique*, n° 77, p. 245) ; B. Dive, « L'élection présidentielle : la campagne », *Encyclopædia Universalis*, « Universalis 1996 », p. 217 ; N. Tenzer, « Les résultats », *ibid.*, p. 220 et « Les conséquences », *ibid.*, p. 224.

V. Conseil constitutionnel.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* O. Duhamel, « Élection présidentielle : le moment décisif », *L'état de l'opinion-1996*, Éd. du Seuil, 1996 ; J. Jaffré, « Les changements de la France électorale », *ibid.* ; J.-Cl. Zarka, *Les Systèmes électoraux*, Ellipses, 1996 ; Cl. Emeri, « Systèmes majoritaires et systèmes proportionnels : un débat revisité », *Cahier politique*, n° 9502, déc. 1995, université Paris-Dauphine.

– *Concl.* J.-D. Combrexelle sous CE 29-12-1995 Coubret (faits de nature à fausser la régularité d'un scrutin), *AJDA*, 1996, p. 325.

– *Élections législatives partielles.* La gauche a ravi deux sièges à la majorité (Seine-Saint-Denis, 13^e, et Var, 6^e), tandis que cette dernière conservait ses acquis (Yvelines, 2^e, et Orne, 3^e). V. *Assemblée nationale*.

– *Élections sénatoriales partielles.* Deux scrutins se sont déroulés dans l'Aveyron et le Bas-Rhin. V. *Sénat*.

– *Éligibilité.* A la suggestion d'un parlementaire tendant à instituer une limite d'âge (70 ans) pour les élections parlementaires ou présidentielle, le ministre de l'Intérieur s'oppose en estimant qu'il appartient seul au corps électoral de sanctionner un candidat en raison de son âge (AN, Q, p. 2072).

– *Plafond des dépenses électorales.* Conformément à l'art. L. 52-11 du code électoral, le montant du plafond des dites dépenses pour l'élection des députés est multiplié par le coefficient 1,05, aux termes du décret 96-250 du 27-3 (p. 4745).

– *Report du renouvellement des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française.* Après déclaration de conformité par le CC (96-372 DC), la LO 96-89 du 6-2 (p. 1872) a reporté du mois de mars à celui de mai 1996 son prochain renouvellement. La « périodicité raisonnable » du droit de suffrage, découlant de l'art. 3 C est satisfaite, en l'occurrence. Cependant, le CC n'a cru devoir se référer, comme naguère (87-233 DC, 5-1-1988, Élections cantonales, *Rec.*, p. 9), aux « garanties d'objectivité qui doivent présider à toute consultation électorale ».

V. *Collectivités territoriales. Loi organique.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « La formation du gouvernement Juppé II », *RDP*, 1996, p. 5.

– *Condition des membres.* M. Borotra, ministre de l'Industrie, réélu député le 25-2, a renoncé à siéger à l'Assemblée (cette *Chronique*, n° 77, p. 239).

– « *Délocalisation* ». M. Raffarin, ministre des PME et du Commerce, a annoncé, le 4-4, qu'il installerait une semaine par mois son ministère en région (*Le Monde*, 6-4).

– *Séminaire.* Les membres du gouvernement s'y sont retrouvés, pour la première fois, le 14-3, en vue de préparer les prochaines élections législatives (*Le Monde*, 16-3) : c'était le 3^e séminaire convoqué par M. Juppé (cette *Chronique*, n° 76, p. 171).

– *Solidarité.* Des divergences d'appréciations se sont fait jour entre MM. Debré et Pasquini à propos de la gestion du problème corse (*Le Monde*, 16-1), d'une part, et MM. Borotra et de Charette concernant la relation entre l'emploi et les critères de convergence du traité de Maastricht, d'autre part. En cette circonstance, une mise au point a été jugée nécessaire, tant à la présidence de la République qu'au gouvernement, le 25-1 (*Le Monde*, 27-1).

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

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Article 38 C.* La loi 96-1 du 2-1 autorise le gouvernement à prendre les mesures nécessaires à l'extension et à l'adaptation de la législation en matière pénale applicable aux TOM et à Mayotte (p. 53), et la loi 96-87 du 5-2 l'autorise à prendre les mesures législatives relatives au statut général des fonctionnaires de la collectivité de Mayotte (p. 1823).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Précisions.* La loi 96-62 du 29-1 (p. 1439) prise pour l'application de la LC du 4-8-1995 (cette *Chronique*, n° 76, p. 172) ajoute à l'ordonnance 58-1100 du 17-11-1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires un art. 9 *bis* précisant que « l'arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté susceptible d'être décidée à l'encontre d'un membre du Parlement fait, à peine de nullité, l'objet d'une demande d'autorisation formulée par le procureur général [...] et transmise par le garde des Sceaux au président de l'assemblée intéressée ». Ce rappel fait suite aux incidents provoqués en décembre 1994 par un magistrat instructeur désinvolte... ou ignorant (cette *Chronique*, n° 73, p. 207).

V. Session.

INCOMPATIBILITÉS
PARLEMENTAIRES

– *Article LO 146 (1°).* Saisi par le bureau de l'AN de la compatibilité des fonctions de membre du conseil d'administration de la Société pour la réalisation de la liaison fluviale Saône-Rhin avec le mandat de M. René Beaumont député (UDF) de Saône-et-Loire, le CC avait apparemment à déterminer la nature de cette société, créée à parité entre EDF et la Compagnie nationale du Rhône : entrait-elle dans le champ de l'art. LO 145 (entreprise nationale) ou de l'art. LO 146 (entreprise travaillant pour le compte d'une entreprise nationale) ? Allant au plus court, la décision 95-15 I du 18-1 (p. 1183) se contente de relever que ladite société bénéficie

d'avantages financiers assurés par l'État ou par une collectivité publique, qu'elle entre donc dans le champ du 1° de l'art. LO 146 et que les fonctions envisagées sont incompatibles.

– *Article LO 146 (3°).* MM. Patrick Braouezec, député (C) de Seine-Saint-Denis, et Charles Josselin, député (S) des Côtes-d'Armor, ayant été renouvelés dans leurs fonctions de membres du conseil d'administration de la Société centrale pour l'équipement du territoire, la question de la compatibilité a été posée au CC. Les décisions 95-13 I et 95-14 I du 19-1 (p. 1183) constatent que la SCET a pour objet de faciliter les initiatives des collectivités territoriales et de leur apporter son concours : elle entre donc dans le champ du 3° de l'art. LO 146 et les deux députés exerçaient sans le savoir des fonctions incompatibles.

– *Nomination.* Le tribunal de commerce de Paris a nommé deux mandataires *ad hoc*, MM. Robert Badinter, sénateur des Hauts-de-Seine (S), et Lord Wakeham, ancien ministre, dans le cadre de la restructuration financière de la société Eurotunnel (*Le Monde*, 14-2).

IRRECEVABILITÉ

– *Article 40 C.* En application de l'article 48 C, al. 3, la proposition de loi de M. Maxime Gremetz tendant à assurer le droit à réparation des anciens combattants et victimes de guerre dans le respect de l'égalité des générations a été inscrite à l'ordre du jour du 27-3 à la demande du groupe communiste, dont c'était le tour de bénéficier de la séance mensuelle réservée à la décision des

assemblées. Mais la commission des Affaires culturelles ne présenta pas de conclusions, anticipant l'irrecevabilité soulevée en séance par le ministre délégué aux Anciens Combattants. Conformément à l'article 92, al. 3 RAN, la discussion fut suspendue jusqu'à la décision du bureau de la commission des Finances sur l'application de l'article 40 C (p. 2036).

JOURNAL OFFICIEL

– *Pagination.* En une décennie, le nombre annuel de pages du *JO* relatif aux lois et aux textes d'application, ainsi qu'aux circulaires, est passé de 16 044 à 19 248, précise le Premier ministre (AN, Q, p. 1296).

V. Loi. Pouvoir réglementaire.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* L. Franceschini, *La Régulation audiovisuelle en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3044, 1995 ; Cl. Leclercq, *Libertés publiques*, Litec, 3^e éd., 1996 ; A.-S. Mescheriakoff, M. Frangi et M. Kdir, *Droit des associations*, PUF, coll. « Droit fondamental », 1996 ; G. Pellissier, *Le Principe d'égalité en droit public*, LGDJ, 1996 ; Th. Bréhier, « La République et ses territoires », *Le Monde*, 12-4 ; J. Duffar, « La liberté d'association dans la Convention européenne des droits de l'homme », in Congrès des notaires de France, *PA*, 24-4, p. 41 ; Y. Gaudemet, « L'association vue de la Constitution », *ibid.*, p. 25 ; Y. Guyon, « Faut-il réformer la loi du 1^{er}-7-1901 sur les associations ? », p. 15 ; J. Morange, « La crise de

la notion de libertés publiques », *Mél. Roland Drago*, *Economica*, 1996, p. 91, et « Le catholicisme devant les Constitutions », *Académie intern. de droit constitutionnel*, X^e session, Tunis, 1994, Presses universitaires de Toulouse, 1996, p. 111 ; J. Robert, « Constitution et religions minoritaires », *ibid.*, p. 171 ; J. Moreau, « Règlement intérieur d'entreprise, sécurité et libertés individuelles », *Mél. Roland Drago*, *Economica*, 1996, p. 447 ; H. Pauliat, « Le droit de propriété devant le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme », *RDP*, 1995, p. 1445.

189

– *Concl.* P. Frydman, sous CE 27-10-1995, commune de Morsang-sur-Orge ; ville d'Aix-en-Provence (atteinte à la dignité de la personne humaine : lancers de nains), *RFDA*, 1995, p. 1204 ; H. Savoie, CE 28-4-1995, M^{me} Diard et Tessier (aide des collectivités territoriales aux établissements d'enseignement privé), *ibid.*, 1996, p. 79.

– *Information.* Le CERCOP de la faculté de droit de Montpellier a organisé, le 12-4, un colloque consacré au cinquantième du préambule de la Constitution de 1946.

– *Note.* L. Philip, sous CE 30-6-1995, gouvernement du territoire de la Polynésie française (égalité devant l'impôt dans les TOM), *RFDA*, 1995, p. 1243.

– *Atteinte à l'intimité de la vie privée, liberté d'expression et violation du secret professionnel.* Le docteur Gubler, ancien médecin personnel de François Mitterrand, a publié dans la semaine qui a suivi le décès de celui-ci, le 17-1, un ouvrage intitulé *Le Grand Secret* (Plon). Par

référé du président du TGI de Paris, sur recours de la famille du défunt, rendu le lendemain, l'interdiction de diffusion sous astreinte a été prononcée (*Le Monde*, 19/20-1) et confirmée par un arrêt de la cour d'appel de Paris, le 13-3 (*ibid.*, 15-3). Ce qui est un exemple rare : en général, les tribunaux se contentent d'ordonner la suppression de certains passages. Sur ces entrefaites, le livre incriminé devait accéder au réseau « Internet », le 23-1, à partir d'un cyber-café de Besançon, avant que le matériel informatique ne soit saisi à son tour (pour impayé) le 5-2 (*ibid.*, 25-1 et 7-2).

190

– *Commission nationale consultative des droits de l'homme*. Un arrêté du Premier ministre du 18-3 (p. 5595) en désigne les membres. Parmi ceux-ci, on relèvera la présence de nos collègues, Mario Bettati, André Decocq et Olivier Duhamel. M. Jean Kahn a été nommé président (*ibid.*).

– *Droit à l'intimité de la vie privée*. La commission de contrôle des interceptions a rendu public son rapport le 28-3 (*Le Monde*, 29-3). Celle-ci s'inquiète du développement des écoutes sauvages (plus de 100 000 par an) qui menace les citoyens et le fonctionnement même de l'État de droit.

La Cour de cassation (arrêt du 27-2) a annulé la procédure Schuller-Maréchal (*Le Monde*, 29-2) (cette *Chronique*, n° 74, p. 219).

– *Droit à un procès équitable*. La Cour européenne des droits de l'homme a condamné, le 23-4, la France sur le fondement de l'art. 6 de la Convention de sauvegarde : au mépris de l'impartialité du tribunal, la veille du procès, l'un des membres du jury avait tenu des propos

racistes devant témoin (*Le Monde*, 24-4 ; cette *Chronique*, n° 74, p. 218).

– *Droit à un recours juridictionnel*. Sur le fondement de l'art. 16 de la Déclaration des droits de 1789, le CC a estimé à nouveau (93-335 DC, 21-1-1994, cette *Chronique*, n° 70, p. 205), le 9-4 (décision 96-373 DC), que le souci de renforcer la sécurité juridique des décisions de l'Assemblée territoriale de Polynésie ne saurait justifier une « atteinte substantielle » au recours pour excès de pouvoir (art. 113).

– *Droit de grève*. La chambre sociale de la Cour de cassation, dans un arrêt du 12-3, a invoqué l'alinéa 7 du préambule de la Constitution de 1946, considérant qu'« une convention collective ne peut avoir pour effet de limiter ou de régler pour les salariés l'exercice du droit de grève constitutionnellement reconnu ». Rapport P.-H. Antonmattei, in « Cinquantenaire du préambule de la Constitution de 1946 », CERCOP, Montpellier, 12-4.

– *Droit de la communication audiovisuelle*. Le CSA a renouvelé, le 26-3, l'autorisation d'émettre accordée, en 1987, à TF1 pour cinq ans (*Le Monde*, 28-3) (cette *Chronique*, n° 42, p. 182). Le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux télévisés du 17-5 au 31-12-1995 a été publié dans la *Lettre du CSA*, février, p. 10.

– *Droits de l'enfant*. La loi 96-296 du 9-4 (p. 5503) fait du 20-11, jour anniversaire de l'adoption par l'ONU de la convention internationale des droits de l'enfant, journée nationale des droits de celui-ci.

– *Droit de propriété*. La décision 96-373 DC, rendue par le CC, a censuré l'art. 28-13° et 14° de la LO déferée, relatif au régime d'autorisation de transfert de propriété en Polynésie, dans des conditions telles que le droit de disposer, « attribut essentiel du droit de propriété », était affecté, en raison du caractère de gravité des limitations apportées. De sorte que « l'atteinte au droit de propriété qui en résulte dénature le sens et la portée de ce droit garanti par l'art. 17 de la Déclaration de 1789 ».

– *Égalité devant la loi et indivisibilité de la République*. Systématisant la jurisprudence en matière de liberté de l'enseignement (cette *Chronique*, n^{os} 34 et 70, p. 178 et 203), le CC a jugé, le 9-4 (Statut d'autonomie de la Polynésie française, 96-373 DC), que « ni le principe de la libre administration des collectivités territoriales ni la prise en compte de l'organisation particulière des TOM ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent dépendent des décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République ».

Il suit de là que le législateur ne peut limiter la compétence de l'État en Polynésie aux seules garanties fondamentales des libertés publiques (art. 6.7°) ; de même, il ne peut accorder aux autorités du territoire le pouvoir de fixer les règles afférentes à la recherche des preuves des infractions aux réglementations territoriales et des auteurs desdites infractions, « mesures qui sont de nature à affecter la liberté individuelle » (art. 6.8°). Au même titre, la déclaration préalable d'une association

qui constitue une « condition essentielle de mise en œuvre d'une loi relative à une liberté publique » ne peut être réglementée par une autorité du territoire (art. 28.25°). La logique unitaire de l'État de droit demeure toujours exigeante (9-5-1991, Collectivité territoriale de Corse) (cette *Chronique*, n° 59, p. 221).

– *Liberté d'aller et de venir*. Le garde des Sceaux a envoyé une circulaire, le 11-12-1995, publiée ultérieurement (p. 2112), relative aux contrôles d'identité dans le cadre de la convention de Schengen (cette *Chronique*, n° 75, p. 176).

– *Liberté de la presse*. M. Chirac a dénoncé, le 29-3, à Turin « l'irresponsabilité de tous ceux qui "commentent" l'affaire de la vache folle » (*Le Monde*, 31-3/1^{er}-4).

– *Protection des personnes et des biens*. La chancellerie a adressé aux parquets une circulaire, en date du 29-2 (p. 3409), relative à la lutte contre les atteintes dans le cadre des mouvements à caractère sectaire.

V. *Autorité judiciaire. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel*.

LOI

– *Transfert au secteur privé*. Aux sénateurs socialistes qui reprochaient à l'art. 47 de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier de méconnaître la compétence exclusive du législateur, la décision 96-375 DC du 9-4 répond que l'art. 34 C « n'impose pas que toute opération de transfert du secteur public au secteur privé soit directement décidée par le législateur » et qu'il

est loisible à celui-ci de « déterminer des critères en fonction desquels ces transferts pourront être approuvés par les autorités ou organes désignés par lui comme il lui appartient de définir les règles applicables à de tels transferts », à la condition que le législateur, dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'art. 34 C, ne méconnaisse aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle.

– *Séparation des pouvoirs*. La décision précitée 96-375 DC du 9-4 rappelle que le principe ne s'oppose pas à ce que le législateur modifie par voie de dispositions rétroactives, sauf en matière pénale, dans un but d'intérêt général, « les règles que le juge a mission d'appliquer dès lors qu'il ne méconnaît pas des principes ou des droits de valeur constitutionnelle » ; que « le fait que de telles modifications entraînent des conséquences sur des conventions en cours n'est pas en lui-même de nature à entraîner une inconstitutionnalité » et que « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». En déclarant régulières les offres de prêt ayant méconnu les dispositions relatives à l'échéancier prévues par le code de la consommation, « le législateur a entendu éviter un développement des contentieux d'une ampleur telle qu'il aurait entraîné des risques considérables pour l'équilibre financier du système bancaire dans son ensemble et, partant, pour l'activité économique générale » et il l'a fait dans des conditions qui satisfont aux exigences rappelées plus haut.

Par ailleurs, la question de conformité des dispositions incriminée à la Convention européenne des droits de l'homme

est écartée, le Conseil rappelant que, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'art. 61 C, « s'il lui appartient de s'assurer que la loi respecte le champ d'application de l'art. 55 C (supériorité des traités), il ne lui appartient pas en revanche d'examiner la conformité de cette loi aux stipulations d'un accord international ».

LOI ORGANIQUE

– *LO relative aux statuts des TOM*. L'examen du statut d'autonomie de la Polynésie française a permis, tout d'abord, au CC (96-373 DC) de préciser la définition de cette nouvelle catégorie de LO (cette *Chronique*, n° 63, p. 174) : « Ont un caractère organique les dispositions qui définissent les compétences des institutions propres du territoire, les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement de ces institutions y compris les modalités selon lesquelles s'exercent sur elles les pouvoirs de contrôle de l'État ainsi que les dispositions qui n'en sont pas dissociables. »

Sur ce fondement, ensuite, le juge a procédé au déclassement de dispositions législatives ordinaires égarées dans la LO. Qu'une modification apportée au régime des comptes de campagne en vue des élections à l'Assemblée territoriale de la Polynésie ressortisse à la loi ordinaire et non à l'organisation et au fonctionnement des institutions propres du territoire n'est guère douteux (96-372 DC). En revanche, on est en droit de s'interroger sur le caractère « essentiel » ou non de la règle qui donne pouvoir aux membres du gouvernement de la Polynésie pour donner délégation de signature (et non de compétence) aux responsables des services territoriaux à ceux des services de

l'État (96-374 DC). En censurant cette disposition, que le législateur avait pris soin de faire figurer dans la loi ordinaire complétant le statut d'autonomie, le Conseil ne prend-il pas le risque de s'aventurer inutilement dans une manière de subjectivisme qui n'est pas sans analogie avec la jurisprudence relative aux mystérieuses « limites inhérentes » à l'exercice du droit d'amendement ?

LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Nouvelle catégorie de loi* (art. 34, al. 6 et art. 47-1 C). La LC 96-138 du 22-2 (p. 2911) est venue enrichir le droit constitutionnel : « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » (nouvel al. 6 de l'art. 34). Outre l'utilisation du pluriel, ce qui implique l'existence de lois de financement rectificatives, la normativité de ce type de lois a été mise en cause par les rapporteurs : « normativité différée » (P. Mazeaud à l'Assemblée) ; « normativité aléatoire » (P. Gélard au Sénat). V. *rapports AN*, n° 2490, et *Sénat*, n° 188.

Telles les lois de finances (ou l'unité du régime des prélèvements obligatoires, serait-on tenté d'opiner), ces nouvelles lois sont soumises en premier lieu aux députés (nouvelle rédaction de l'art. 39 C) ; réservées à la seule initiative gouvernementale (nouvel art. 47-1, al. 1^{er}) et votées selon un délai de 50 jours imposé au Parlement (al. 2). A cet effet, ce deuxième exemple d'un délai de délibération se décompose comme suit :

20 jours pour l'Assemblée, 15 pour le Sénat et 15 pour la navette. A défaut pour le Parlement de s'être prononcé dans ce laps de temps, les dispositions peuvent être mises en œuvre par ordonnance (al. 4). Mais les délais sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance (al. 5).

En dernière analyse, la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle desdites lois (art. 47-1, *in fine*).

V. *Bicamérisme. Commission. Congrès du Parlement. Ordonnance. Révision de la Constitution.* 193

MAJORITÉ

– *Reprise en main.* Les fonctions de délégué général au budget exercées au sein de la direction du RPR par M. Philippe Auberger en tant que rapporteur général de la commission des Finances lui ont été retirées en raison des critiques qu'il avait adressées au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (*Le Monde*, 9-3).

– *Réunion.* Les dirigeants de la majorité se sont retrouvés, le 24-4, pour un déjeuner à l'hôtel de Matignon, renouant avec une pratique abandonnée depuis le départ de M. Balladur, qui n'y assista d'ailleurs pas (*Le Figaro*, 25-4).

OPPOSITION

– *Refus.* Pour protester contre la condamnation privant de ses droits civiques M. H. Emmanuelli, ancien tré-

sorier du PS, les parlementaires socialistes ont décidé de ne pas se rendre à la réception offerte à l'Élysée le 26-3 par le président de la République (*Libération*, 27-3).

ORDONNANCE

– *Nouvelle catégorie (art. 47-1, al. 3 C).*
V. *Lois de financement de la sécurité sociale*.

ORDRE DU JOUR

– *Controverses.* L'application a révélé les inconvénients des dispositions limitant à trois les jours de séance et proscrivant les séances de nuit (art. 50 RAN). M. Bonrepaux (S) s'est élevé, le 5-3, contre les décisions de la conférence des présidents prévoyant que l'Assemblée siégerait le vendredi 8, alors que les séances des trois jours précédents pourraient se prolonger jusqu'à 21 h 30 : « Alors que trois jours durant nous allons devoir interrompre nos travaux à 21 h 30, nous serons obligés d'être ici vendredi. Pourquoi donc lever la séance à 21 h 30 ? Pour nous permettre d'aller au cinéma ? » (p. 1152). Le 8, M. Bonrepaux a réitéré sa protestation contre la nouvelle réglementation qui « pénalise les députés de province [qui] se retrouvent durant trois soirées à ne rien faire passé 21 h 30 », alors qu'on « les oblige à rester le vendredi » (p. 1427). D'autres rappels au règlement ont répété ces critiques : par exemple celui de M. Garrigue (RPR) le 25-4 (p. 2628).

Le Sénat, dont le règlement fixe également à 20 heures la fin de la séance et prévoit qu'il peut décider de la prolonger (art. 32), a recours aux séances de

nuit : la séance du 13-3 a ainsi été levée le 14 à 0 h 20 (p. 1280).

– *Prévisions.* En application de l'art. 48, al. 5 RAN qui dispose que, à l'ouverture de la session, puis, au plus tard, le 1^{er} mars, le gouvernement informe la conférence des présidents des affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour, le ministre des Relations avec le Parlement a indiqué, le 5-3, les textes susceptibles d'être inscrits avant la fin du mois de juin. Dans sa « communication » publiée au JO (Informations parlementaires, p. 3166), M. Romani a jugé utile de rappeler que cette programmation ne pouvait être qu'indicative, ainsi que l'avait souligné le CC dans sa décision du 8-11-1996. Il a exprimé les mêmes réserves le 20-2 au Sénat dont le règlement comporte la même disposition (p. 3169).

– *Proposition.* Le gouvernement s'est refusé à inscrire à l'ordre du jour prioritaire la proposition de loi de M. Mazeaud relative à l'abus de biens sociaux, et le groupe RPR a renoncé à en demander l'inscription à la prochaine séance réservée à l'ordre du jour décidée par les assemblées (art. 48, al. 3 C) dont l'initiative lui revenait (*Le Monde*, 8-2).

PARLEMENT

– *Bibliographie.* J.-P. Duprat, « L'évolution des conditions du travail parlementaire en France : 1945-1995 », *PA*, 29-1 ; D. Dutrieux, « Les forces armées à disposition des présidents des assemblées parlementaires françaises », *PA*, 9-2 ; J. Larché, « Non aux machines par-parlementaires », *Le Figaro*, 1^{er}-2.

– *Communication parlementaire*. Pour la première fois, l'Assemblée nationale et le Sénat ont été présents au salon du livre, à Paris, le 22-3 (*BAN*, 80, p. 36 et *BIRS*, 629, p. 30). Au surplus, en prévision du lancement de la « chaîne parlementaire et civique », au terme d'un accord entre leur bureau, les débats des assemblées, ainsi que les auditions publiques des commissions, sont depuis le 16-4 diffusés en alternance sur la chaîne du câble *Canal-Assemblée nationale*, en direct lorsqu'elles siègent et en différé, du vendredi au lundi (*BIRS*, 632, p. 33). Depuis le 12-1, l'Assemblée est reliée au réseau « Internet » (service « WEB ») (*BAN*, 74 et 79, p. 36 et 48).

– *Diplomatie parlementaire*. En dehors des invitations adressées aux chefs d'État et de gouvernement étrangers (cette *Chronique*, n° 68, p. 156), M. Chirac incline à confier aux présidents des assemblées un message oral ou écrit à l'adresse de son homologue, lors de la visite effectuée par ceux-ci. La seconde modalité a été retenue à l'occasion des voyages de M. Monory en Albanie et dans les États baltes, en mars et en avril. Cette attention est destinée à préparer un voyage du président étranger en France.

V. *Assemblée nationale. Congrès du Parlement. Sénat.*

PARLEMENTAIRES

– *Déchéance*. Conformément à l'art. LO 136 du code électoral, le Conseil constitutionnel a constaté successivement, le 18-1, la déchéance de plein droit du mandat de sénateur de M. Boyer (p. 1101) (cette *Chronique*, n° 77, p. 257) et celle, le 6-2, de M. Gouyon, député

(UDF) (Orne, 3^e), condamné entre autres pour exhibitionnisme, par un jugement du TGI d'Argentan devenu définitif en l'absence d'appel, à une peine d'emprisonnement avec sursis et à une peine complémentaire d'interdiction de droits civiques (p. 2006). Dans le même temps, M. Pierre Lacour, sénateur de Charente (ratt. RDSE) (cette *Chronique*, n° 73, p. 207), a été condamné définitivement, le 7-12-1995, par la chambre criminelle de la Cour de cassation (*BQ*, 7-2). A ce jour, sous la V^e République, 8 parlementaires ont été déchus : 2 sénateurs et 6 députés (cette *Chronique*, n° 74, p. 222).

En revanche, M. Mellick, député (S) (Pas-de-Calais, 9^e), condamné dans l'affaire Valenciennes-OM (*ibid.*, n° 77, p. 252), a préféré démissionner préventivement, à partir du 1^{er}-3 (p. 3308).

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. 15 nouveaux parlementaires (cette *Chronique*, n° 77, p. 258) ont été distingués. En premier lieu, 4 sénateurs : MM. Marini (Oise) (RPR) et Oudin (Vendée) (RPR) à Matignon (décrets des 18-1 et 29-1, p. 942 et 1457) ; Rufin (Meuse) (RPR) à la chancellerie (décret du 22-1, p. 1122) et Descours (Isère) (RPR) auprès du secrétaire d'État à la Santé ; ensuite, 11 députés : Nicolin (Loire, 5^e) (UDF) à l'Industrie (décret du 22-1, p. 1122), Lequiller (Yvelines, 4^e) (UDF) aux Affaires étrangères (décrets des 23-1 et 13-2, p. 1170 et 2348), Fourgous (Yvelines, 11^e) (RPR), Forisier (Indre, 2^e) (UDF) et Mathot (Ardennes, 2^e) (UDF) auprès de trois ministres respectivement (Affaires sociales, Emploi et PME ; Économie, Finances et PME et Économie, Budget

et PME) par les décrets du 7-2 (p. 2077). Quant à M. Carayon (Tarn, 4^e) (RPR), il intervient à l'Industrie et aux PME, et M. Danilet (Gard, 5^e) (RPR) à l'Intérieur (*ibid.*). De son côté, M^{me} Moirin (Essonne, 6^e) (RPR) agit à la Santé (décret du 18-3, p. 4213), MM. Serrou (Hérault, 2^e) (RPR) à la Culture (décret du 25-3, p. 4632), Bastiani (Haute-Garonne, 7^e) (UDF) à l'Agriculture (décret du 3-4, p. 5221) et Demassieux (Pas-de-Calais, 7^e) (RPR) à la Ville et à l'Intégration (décret du 17-4, p. 5979).

Sous cet aspect, il serait expédient que l'objet de la mission fût mentionné et que l'on se préoccupât du suivi des rapports (v. *Le Monde*, 2-3).

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. Claude Émeri, « Les partis politiques et les institutions constitutionnelles en France », *PA*, 19-4.

– *Contentieux*. Deux arrêts de la cour d'appel de Paris ont tranché, le 26-3, le conflit d'appellation qui opposait le Parti radical valoisien à Radical et à B. Tapie. Rappelant la décision du 17-1-1973, par laquelle le TGI de Paris s'était prononcé entre les mêmes parties après la constitution du Mouvement des radicaux de gauche, la cour interdit sous peine d'astreinte à Radical de continuer à utiliser cette dénomination (*Le Monde*, 28-3).

– *Financement*. Le décret 96-167 du 4-3 (p. 3531) fixe à 526 500 000 F le montant des aides aux partis pour l'année 1996, et les répartit, compte tenu, pour la première fraction, de la loi 95-65 du 19-1-1995 excluant du décompte les voix des candidats déclarés inéligibles par le CC au

titre de l'art. LO 128 du code électoral (cette *Chronique*, n° 74, p. 223) et, pour la seconde, de la publication des comptes effectuée par la CCFP. Ce décret a fait l'objet d'un rectificatif (p. 4102).

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. P. Jarreau, « Alain Juppé ou le pouvoir immobilisé », *Le Monde*, 9-1, et « La deuxième vie d'Alain Juppé », *ibid.*, 10-2.

– *Chef de gouvernement*. « Peut-être y a-t-il un déficit de grandes g..., mais les grandes g... réalisent-elles les réformes les plus efficaces ? » s'est interrogé M. Juppé à propos de ses ministres. « Je serais tout à fait heureux de partager les coups » avec eux en revanche (entretien au *Figaro*, 17-1).

– *Chef de la majorité*. C'est en cette qualité que M. Juppé a adressé ses félicitations à M. Léotard, le 31-3, après que celui-ci eut été élu à la tête de l'UDF (*Le Monde*, 2-4).

– *Condition privée*. Par un jugement du TA de Paris, en date du 8-1 (*Le Monde*, 10-1), l'autorisation de poursuivre M. Alain Juppé a été refusée s'agissant de l'appartement de son fils (cette *Chronique*, n° 76, p. 177).

– « *Métier* ». Premier ministre : « C'est un métier que l'on apprend toujours sur le tas ! » a observé M. Juppé (entretien au *Figaro*, 17-1). Quant à la comparaison obligée avec le fusible, celui-ci a rétorqué : « Je ne suis pas en fusion et je suis plutôt heureux [...]. Mais les postes les plus exposés de la République sont aussi les plus passionnants » (*ibid.*).

– *Relations avec le chef de l'État.* « Il n'y a pas de jours où nous ne nous appelions spontanément et en confiance », a constaté M. Juppé (*Le Figaro*, 17-1). « Il est très attentif à tout, il suit tous les problèmes [...]. Mais il laisse le gouvernement gouverner. Je le sens présent, mais pas interventionniste [...]. Le Premier ministre agit conformément à la ligne que le président de la République a tracée » (*ibid.*). Et d'ajouter : « A tout moment et en toute circonstance, le président m'a témoigné sa confiance. Il y a entre nous une étroite symbiose, une grande harmonie » (*Le Point*, 27-4).

– *Services.* Deux comités interministériels ont été créés : celui de l'aide au développement (décret 96-234 du 21-3, p. 4487) et celui des restructurations de défense (décret 96-261 du 28-3, p. 4864). Par surcroît, il est créé, pour une durée de deux ans, une mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie (décret 96-362 du 30-4, p. 6608), en vue de la consultation d'autodétermination prévue par la loi du 9-11-1988.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* J. Chirac, « L'esprit de conquête », *Le Monde*, 1^{er}-2, et sur la construction européenne, *Libération*, 25-3 ; S. Pierre-Brossolette, « L'Élysée relaie Matignon », *L'Express*, 7-3 ; Th. Bréhier, « Le chef des armées à son affaire », *Le Monde*, 24-2.

– *Admonestation.* Au Conseil des ministres, réuni le 20-3, le chef de l'État a estimé, après une intervention de M. Bayrou, ministre de l'Éducation nationale, que les mesures contre les violences scolaires ne doivent pas être un

« énième plan non suivi d'effet » et qu'il ne s'agit pas de « s'adapter » à la situation mais de la « combattre » (*Le Monde*, 22-3). Après ce rappel à l'ordre, MM. Chirac et Bayrou ont eu un entretien, le lendemain, afin de mettre au point le lancement des états généraux de l'université (*ibid.*).

– *Ancien président de la République.* François Mitterrand est décédé le 8-1. (V. *Le Monde*, 9 et 12-1, *Le Figaro*, 9-1.) Sur-le-champ, un décret a déclaré le 11-1 jour de deuil national, dont une circulaire a déterminé les modalités (p. 366). M. Jacques Chirac a prononcé une allocution ce 8-1 : « Ma situation est particulière, car j'ai été l'adversaire du président [...]. Mais j'ai été aussi son Premier ministre et je suis aujourd'hui son successeur. Tout cela tisse un lien particulier, où il entre du respect pour l'homme d'État et de l'admiration pour l'homme privé qui s'est battu contre la maladie » (*Le Monde*, 10-1). Un décret du 4-4 (p. 5344) a créé une fondation appelée « Institut François-Mitterrand », dont le siège est fixé à Paris. V. *Conseil constitutionnel. République*.

– *Chef des armées.* A l'issue du 6^e tir nucléaire (cette *Chronique*, n° 77, p. 260) effectué le 27-1 (*Le Monde*, 29-1), M. Chirac a annoncé, deux jours après, à la télévision leur « arrêt définitif » : « Il s'agit pour nous d'une arme de dissuasion, c'est-à-dire d'une arme au service de la paix [...]. J'ai le sentiment d'avoir accompli l'un des premiers devoirs de ma charge en donnant à la France [...] les moyens de son indépendance et de sa sécurité » (*ibid.*, 31-1). A l'issue d'un conseil de défense, réuni le 22-2, le président de la République est intervenu, ce jour, à la télévision,

pour annoncer la suppression de l'armée de conscription en 2001 : « Je veux avoir une défense qui soit à la fois plus efficace, plus moderne et moins coûteuse » (*ibid.*, 24-2). A l'École militaire, le lendemain, il a demandé à la hiérarchie militaire « une adhésion sans faille à l'œuvre de refondation » (*ibid.*, 25/26-2).

Au préalable, conformément à la théorie des actes de gouvernement, le Conseil d'État avait décliné sa compétence pour apprécier la décision présidentielle de reprise des essais nucléaires (29-9-1995, Association Greenpeace France, concl. M. Sanson, *RDP*, 1996, p. 256). En revanche, le décret du 14-1-1964 relatif aux forces aériennes stratégiques ne se rattache pas aux relations internationales de la France et revêt un caractère d'acte administratif (8-12-1995, Lavaurs, *RFDA*, 1996, p. 168).

Des troupes françaises sont intervenues à Bangui (RCA), le 19-4, afin d'y rétablir l'ordre (*ibid.*, 21/22-4). En dernière analyse, le chef d'état-major des armées, le général Douin, a assisté, le 23-4, pour la première fois depuis 1966, à la réunion ordinaire du comité militaire de l'OTAN (*BQ*, 22-4) (cette *Chronique*, n° 77, p. 260). De la même façon, la France avait accepté, le 17-1, lors de la réunion du Conseil atlantique à Bruxelles, de débattre des questions nucléaires (*ibid.*, 18-1) (cette *Chronique*, n° 76, p. 177).

– *Chef de la diplomatie.* Le président Chirac est intervenu personnellement en vue de l'obtention d'un cessez-le-feu entre Israël et le Hezbollah installé au Liban, le 27-4 (*Le Monde*, 28/29-4).

– *Collaborateurs.* M^{me} Élisabeth Hubert, ancien ministre de la Santé dans le gou-

vernement Juppé I (cette *Chronique*, n° 77, p. 247), a été nommée chargée de mission auprès du chef de l'État, par arrêté du 20-3 (p. 4408), tel naguère M. François Baroin (arrêté du 8-11-1995, p. 16437). A l'image de l'un de ses prédécesseurs (M. Jean-Louis Bianco), M. Dominique de Villepin, secrétaire général de l'Élysée, a été nommé président de l'Office national des forêts (*BQ*, 26-2).

– *Ordres nationaux.* Dans une lettre au Premier ministre datée du 5-2 et publiée au *JO* (p. 2111), le chef de l'État souhaite que « s'affirme encore davantage le caractère universel de nos ordres nationaux », notamment que tous les milieux socio-professionnels, les femmes, tous les niveaux hiérarchiques y soient représentés.

– *Politique de la proximité.* A l'occasion d'un déplacement dans les Deux-Sèvres, le président a déclaré à Niort, le 26-1 : « Je suis en charge [des] affaires [...]. Est-ce que je dois couper tout contact avec [les Français], considérer que j'ai la science infuse et n'ai qu'à commander ? [...] Pour avoir une vision des choses, il faut de l'expérience. Elle s'acquiert sur le terrain [...] Sinon c'est une méthode autocratique qui n'est pas la mienne » (*Libération*, 27/28-1). Sous ce rapport, s'adressant au corps préfectoral, le 21-2, le président a souhaité « une administration centrale réduite [...] moins arrogante et moins soucieuse de tout régenter [...]. Une administration locale plus proche de ses interlocuteurs » (*Le Figaro*, 22-2). A Amiens, le 24-4, M. Chirac a considéré que la solution au problème sociétal « ne viendra pas du haut [...] mais du bas, de l'expression populaire qui, seule [...], a le bon sens

pour déterminer les voies qui doivent être suivies » (*Le Monde*, 26-4).

– *Président-législateur*. Le président Chirac ne cesse d'imprimer sa marque (cette *Chronique*, n° 77, p. 262) par l'annonce successive de ses choix en faveur d'une armée professionnelle, le 22-2 (*Le Monde*, 24-2) ; de la réforme « inéluctable de l'école », lors de sa visite dans le Doubs, le 7-3 (*ibid.*, 9-3) ; d'une loi d'orientation agricole pour l'an prochain devant le congrès de la FNSEA, le 15-3 (*ibid.*, 17-3) ; du maintien du service militaire adapté dans les DOM, le 19-3 (21-3) ; du modèle social européen, le 25-3, adopté par le Conseil des ministres le 27 (27 et 29-3) ou d'une politique de la ville et de l'annonce d'une diminution draconienne des dépenses publiques à Amiens, les 25 et 26-4 (27 et 28/29-4), pour s'en tenir à l'essentiel. Dans cet ordre d'idées, M. Chirac a invité le gouvernement, lors du Conseil des ministres du 7-2, à tout mettre en œuvre pour que l'application des mesures financières figurant dans un projet DDOEF puisse intervenir rapidement après son vote (*Le Monde*, 9-2).

M. François Léotard devait s'inquiéter, le 20-3, sur France Inter, à propos de la réforme du service national, « d'une dérive monarchique de la Constitution [...] ». Faisons attention, nous ne sommes pas dans un système totalement régalien ; il faut que nous ayons une respiration démocratique » (*Le Figaro*, 21-3).

– *Privilege régalien*. A l'occasion de sa visite d'État au Vatican, la première pour un président français depuis 1959, M. Jacques Chirac a pris possession, le 20-1, du titre de chanoine honoraire de la basilique Saint-Jean-de-Latran, à

Rome, selon une tradition remontant à Henri IV (*Le Figaro*, 22-1).

– *Réceptions*. L'ensemble des députés et sénateurs ont été conviés à l'Élysée, respectivement les 26 et 27-3. V. *Conseil constitutionnel*. *Opposition*.

– *Résurgence du domaine réservé ?* La commémoration par le chef de l'État du cinquantième anniversaire de la loi de départementalisation, le 17-3, à Saint-Denis-de-la-Réunion, est apparue un témoignage supplémentaire de son attention portée à l'outre-mer (*Le Monde*, 20-3). Dans le même ordre d'idées, M. Chirac a manifesté la volonté de prendre « personnellement en charge » l'aménagement du territoire lié aux restructurations de l'industrie de l'armement (*ibid.*, 24-2).

– *Révéléateur politique ?* A l'occasion d'un déplacement à Amiens (Somme), le président a déclaré, le 26-4 : « J'ai contribué à la prise de conscience [...] des problèmes posés par la mondialisation, ce que j'ai appelé la fracture sociale [...]. Je n'ai jamais dit que j'avais une baguette magique qui réhabiliterait, d'un coup, la cohésion nationale du pays [...]. Il va bien falloir, de gré ou de force, avoir un changement de mentalité ou [...] une révolution de culture », devait-il conclure (*Le Monde*, 28/29-4).

– *Vœux*. « L'État n'a pas à être modeste. Ce sont ses serviteurs qui ont un devoir de modestie. L'État, lui, doit être grand », a déclaré M. Jacques Chirac aux corps constitués, le 3-1 (*Le Monde*, 5-1). Le lendemain, il a souhaité devant les « forces vives » que l'année 1996 « soit une année sociale » (*ibid.*, 6-1). « Les réformes seront poursuivies parce

qu'elles sont nécessaires ; il n'y a absolument aucun doute à avoir », a-t-il enfin affirmé le 15 à la presse (*ibid.*, 17-1).

V. *Conseil constitutionnel. Libertés publiques. Opposition. Premier ministre. Révision de la Constitution.*

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan.* L'état des lieux au 15-1 est dressé (AN, Q, p. 280). Par ailleurs, les députés ont obtenu, au 15-1, un taux élevé de réponses (93,9 %) ; le taux relatif au-delà de deux mois est de 56,2 % (p. 1536).

– *Concision.* « La question posée appelle une réponse positive », a répondu le ministre de l'Économie (AN, Q, p. 2025).

V. *Collectivités territoriales.*

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie.* Ph. Augé, « La nouvelle rédaction de l'art. 11 C : vers une réactivation de la procédure référendaire ? », *PA*, 12-12 ; L. Favoreu, « L'aval d'une tradition trentenaire (le référendum sur le service national) », *Le Figaro*, 27-2.

– *Concl.* Gailleton sur CAA Lyon, 21 juillet 1995, de Caumont (référendum municipal), *RDP*, 1995, p. 1041.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* D. Chagnollaude et J.-L. Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Fayard, 1996 ; F. Mitterrand, *Mémoires inter-*

rompus et De l'Allemagne, de la France, Odile Jacob, 1996 ; O. Passelecq, « L'héritage constitutionnel de François Mitterrand », *Profession politique*, 26-1 et 9-2 ; J. Robert, « L'héritage constitutionnel de François Mitterrand », *PA*, 11-3 ; H. Roussillon, « François Mitterrand, le rassembleur ? », *La Dépêche du Midi*, 9-2 ; R. Sallé, « La République à Notre-Dame », *Le Monde*, 13-1, D. Sallenave, « L'autre enterrement », *ibid.*, 19-1.

– « *De la Gaule à la France* ». Un comité pour la commémoration des origines de la nation française a été créé par le décret 96-180 du 11-3 (p. 3814). Il est chargé de parrainer et de coordonner les manifestations publiques organisées à l'occasion de la célébration du 1500^e anniversaire du baptême de Clovis et du 1600^e anniversaire de la mort de saint Martin de Tours. Quand l'Église et la République font bon ménage (v. *Le Monde*, 18/19-2).

– « *Hymne national* ». Une modification des paroles de *La Marseillaise* ne saurait être envisagée, opine le ministre de l'Intérieur, en raison de leur caractère constitutionnel et du droit moral de Rouget de Lisle qui est perpétuel, inaliénable et imprescriptible (art. 6 de la loi du 11-3-1957) (AN, Q, p. 938).

– *Langue de la République.* A la faveur de la décision 96-373 DC, le CC a interprété l'art. 115 de la LO déferée faisant référence au français comme langue officielle en Polynésie, comme devant s'entendre par l'usage aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics, selon

le précédent de la loi du 4-8-1984 (cette *Chronique*, n° 72, p. 178).

A ce propos, une circulaire du 19-3 (p. 4258) précise l'application de cette dernière loi.

– *Monnaie nationale*. La circulaire du 22-3 (p. 4616) est relative à la préparation des administrations publiques et des organismes qui en dépendent à son retrait au profit de l'euro.

– *Rituel funéraire et laïcité*. Une cérémonie officielle s'est tenue, le 11-1, à la cathédrale Notre-Dame de Paris, à la mémoire du président Mitterrand, comme naguère en 1970 et 1974 pour le général de Gaulle et Georges Pompidou, tandis que les obsèques privées se déroulaient à Jarnac (Charente). Les assemblées parlementaires ont observé une minute de recueillement, le 16-1 (AN et S., p. 3), conformément à son désir. Le Conseil supérieur de la magistrature devait lui rendre le même hommage, les 10 et 12-1.

V. *Conseil constitutionnel. Libertés publiques. Président de la République*.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Chr. Bigaut, « Les révisions de la Constitution de 1958 », *Doc d'études*, éd. 1996, La Documentation française ; F. Luchaire, « La loi constitutionnelle du 4-8-1995, une avancée pour la démocratie ? », *RDP*, 1995, p. 1411 ; J. Toubon, « Constitution : s'adapter sans heurts », *Le Monde*, 24-2.

– *Loi constitutionnelle du 22-2-1996*. La démarche de la X^e législature se poursuit

avec cette 4^e révision (cette *Chronique*, n° 76, p. 181) et la 10^e depuis 1958. « Harcèlement constitutionnel ! » devait opiner M. Badinter au Sénat (p. 448). Après l'arbitrage du chef de l'État entre les députés et le gouvernement (*Le Monde*, 24-1), la LC 96-138 a été votée en termes identiques à l'issue d'une lecture par chaque assemblée, comme en 1993 à propos du droit d'asile (cette *Chronique*, n° 69, p. 217). Au Sénat, le président de la commission des lois n'a pas été élu rapporteur, contrairement à l'usage observé. La révision modifie les art. 34 et 39 C et crée un nouvel article, 47-1. La Constitution de 1958 comporte désormais 86 articles, en dehors de son préambule (cette *Chronique*, n° 76, p. 168).

V. *Bicamérisme. Congrès du Parlement. Lois de financement de la sécurité sociale. Ordonnance. Sénat*.

SÉNAT

– *Bibliographie*. M.-F. Verdier, « Le Sénat et le CC », *PA*, 15-3 ; *RS*, 11^e éd., 1996 ; « Le Sénat 1995 », *BIRS*, 1996.

– *Composition*. M. Puech (RI), ancien ministre, a recouvré son siège, après la démission de son suppléant (cette *Chronique*, n° 77, p. 266), à l'issue d'une élection partielle dans l'Aveyron, le 7-1 (p. 351). M. Ostermann (RPR) (Bas-Rhin), dont l'élection avait été annulée par le Conseil constitutionnel, le 15-12-1995 (cette *Chronique*, n° 77, p. 244), a été réélu le 11-2 (p. 2317). M. Paul Vergès, député (Réunion, 2^e) (RL), a été élu sénateur, le 14-4 (p. 5872), pour faire suite à la vacance du siège de M. Boyer, déchu de son mandat (v. *Parlementaire*).

– *Fin du « noviciat »*. A l'initiative du président Monory, cette pratique est désormais écartée, depuis le renouvellement de septembre dernier : à preuve, la nomination de notre collègue, Patrice Gélard (Seine-Maritime) (RPR), à la fonction de rapporteur du projet de révision relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (p. 424).

– *Services*. Le bureau a décidé, le 24-1, de créer pour les fonctionnaires une position de détachement et une position de mise à disposition dans l'intérêt du Sénat (*BIRS*, 623, p. 29).

V. Assemblée nationale. Bicamérisme. Congrès du Parlement. Lois de financement de la sécurité sociale. Parlement. Parlementaire.

SESSION

– *Application de la LC du 4 août 1995*. Après la LO 95-1292 du 16-12-1995 (cette *Chronique*, n° 77, p. 255), la loi 96-62 du 29-1 (p. 1439) tire les conséquences de la session unique en modifiant les références à la première ou à la seconde session figurant dans divers textes législatifs.

V. Immunités. Ordre du jour.

TRANSPARENCE

– *Commission*. La LO 95-63 du 19-1-1995 et la loi 95-126 du 8-2 ont étendu la compétence de la commission de la transparence à plus de 7 500 personnes, alors que moins de 300 lui soumettaient auparavant leurs déclarations de patrimoine (cette *Chronique*, n° 74, p. 228), nécessitant en conséquence un renforcement de ses moyens. La loi 96-5 du 4-1 (p. 160) modifie l'art. 3 de la loi 88-227 du 11-3-1988 en adjoignant aux trois membres de droit (les chefs des trois juridictions suprêmes) 6 membres titulaires et 6 suppléants désignés par ces juridictions, et en mettant à la disposition de la commission des rapporteurs issus des trois ordres de juridiction.

VOTE BLOQUÉ

– *Assemblée nationale*. Le gouvernement a demandé, le 28-3, un scrutin unique sur deux amendements au texte de la CMP sur les dispositions restant en discussion du projet portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, l'un visant une disposition jugée prématurée, et l'autre portant de 1 500 à 2 000 places le seuil de saisine des commissions départementales d'urbanisme commercial pour l'ouverture de complexes de salles de cinéma (p. 2164).

SUMMARIES

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

203

Monarchy and democratic development

Constitutional monarchy may contribute to the establishment and functioning of democracy in three different ways : first as a factor of integration of the body politic which is an essential foundation of democracy; then as a factor of regulation of the public authorities as well as a factor of arbitration and balance between different social groups; finally because it is in the interest of a monarchy to draw alliances with the people and accept democracy in order to strengthen its legitimacy.

PHILIPPE LAUVAUX

A typology of monarchies

By their very nature monarchies are constitutional and therefore a typology of monarchies should take into account both the statutory criteria of the devolution of the function and its constitutional dimensions. A survey of the former indicates a permanent interference of elective and hereditary models of dynastic devolution. A survey of the latter shows, through a gradation of techniques, the conditions of the passage from ancient types of pure and mixed monarchy to the modern representative monarchy.

FRANCIS DELPÉRÉE

The King's function

The King's function is articulated around two aspects. The first one deals with his official role. The King fulfills a function of authentication. As

Head of State, he also fulfills a representative function. The second aspect has to do with his symbolic function. The King speaks, listens, and possibly acts as a mediator. This latter function is extremely important in complex societies in which the monarchy offers an image of national unity.

CHRISTIAN BIDÉGARAY

The monarch as religious leader

204 What could be the role of a King who is also a religious leader as we approach the next millenium ? In most cases, he would refuse to uphold an intransigent dogmatism and chose instead to be an ecumenical symbol of spiritual life. Sometimes he would be forced to intervene directly when the circumstances make him a moral recourse and the only possible guide for bewildered masses. But there are cultures, such as Islam, in which the King simultaneously holds the political power and exercises a strong religious influence. However in all thoses cases, the King's position can only be understood by using the cultural codes that regulate each society. It is therefore threatened by republicanism and by the secularization of these societies.

MONICA CHARLOT

The monarchy and public opinion in Great Britain

Protected by the elite's deference and the support of the masses until the 1980s, the British monarchy is now in crisis. Its traditional support tends to crumble; it has been unsettled by the attitude of the young royals; and British public opinion is now increasingly questioning its usefulness and its cost. However it still detains major assets which Queen Elizabeth II seems determined to use.

JEAN FOYER

Contemporary dynastic quarrels

Dynastic quarrels take different forms whether one of the pretenders occupies the contested throne or whether both are excluded, as is the case in republican France. After the July 1830 revolution, the dynastic quarrel opposed the eldest branch of the Bourbon dynasty to the Orléans dynasty. It had seemed to fade away in 1883 after the death of the Comte de Chambord. It has been revived recently and opposes those who support the heirs of Philip V of Spain and those who support the Orléans family.

Surprisingly enough the latter have attempted to have their title recognized by the tribunals of the Republic, that have simply taken into account the genealogical anteriority of the elder branch of the Bourbon dynasty to settle a dispute that today is the concern of civil law.

JEAN EL GAMMAL

The monarchist movements during the 3rd Republic

During the 3rd Republic, the monarchist movements experienced a rapid electoral decline and a dwindling support among public opinion. In many respects, they belong, as such, more to the culture than to political action, even if they still exercise some indirect influence.

205

MAURICE DUVERGER

Republican monarchies

In 1995, the State of Israel adopted a semi-parliamentary regime, when it applied to the Prime minister the election by universal suffrage that the French semi-presidential regime applies to the President of the Republic. This innovation embodies the project established in 1956 to adopt the “elected monarch” who represents, in Great Britain, the modern evolution of the parliamentary regime. The latter has therefore added two types of “republican monarchies”, with the American presidential regime offering a third model.

CHRONICLES

CLAUDE EMERI

Cross views on political parties

SOPHIE LE FLAMANC

The secessionist temptation : the strategy for unity and crises management of the UDF confederation

ALAIN CLAISSE

Preventing rather than supervising and punishing

ROXANE GARNIER

**The latest Portuguese elections and their consequences
for the political system.**

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT

Foreign notes (January 1st - April 30, 1996)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French constitutional chronicle (January 1st - April 30, 1996)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 1996.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-030123-7

CPPAP 59-303

RÉALISATION : ATELIER GRAPHIQUE DES ÉDITIONS DE SEPTEMBRE À PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 1996. N° 30123 ().

