POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA DÉMOCRATIE MAJORITAIRE

N° 85

SOMMAIRE

PHILIPPE LAUVAUX 5
La démocratie majoritaire :
conception et discussion d'un modèle polaire

PHILIP NORTON 21
Le système britannique après les élections de 1997

ARMEL LE DIVELLEC 35
La variante allemande

JEAN-CLAUDE COLLIARD 47
La singularité française

PASCALE PASQUINO 63
L'Italie vers la démocratie majoritaire

GUY CARCASSONNE 75
La place de l'opposition : le syndrome français

JEAN MASTIAS 89
Système majoritaire et bicamérisme

XAVIER ROQUES 101
Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité

JEAN-FRANÇOIS AUBERT 119
Vertus d'un système non majoritaire

CHRONIQUES

GUILLAUME SAINTENY 135
Génération écologie :
ascension et déclin d'une « machine électorale »

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er octobre-31 décembre 1997)
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 151

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er octobre-31 décembre 1997)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 157

Summaries 187

REVUE TRIMESTRIELLE PUBLIÉE
AVEC LE CONCOURS DU CENTRE NATIONAL DU LIVRE

LA DÉMOCRATIE MAJORITAIRE EST ÉTUDIÉE PAR

JEAN-FRANÇOIS AUBERT, ancien professeur à l'université de Neuchâtel (Suisse).

GUY CARCASSONNE, professeur de droit public à l'université de Paris-X Nanterre et chroniqueur au *Point*.

JEAN-CLAUDE COLLIARD, professeur à l'université de Paris-I, directeur du département de science politique, auteur de plusieurs articles sur le statut des partis politiques et leur insertion dans les mécanismes institutionnels.

PHILIPPE LAUVAUX, chercheur au CNRS (CRAPS, université de Lille-II), professeur à la faculté de droit de l'université de Bruxelles, auteur, notamment, de : *Le Parlementarisme* (PUF, 2e éd., 1997) et *Les Grandes Démocraties contemporaines* (PUF, 1990, 2e éd. à paraître).

ARMEL LE DIVELLEC, chargé d'enseignement à l'université de Paris-II.

JEAN MASTIAS, maître de conférences au département de science politique de l'université de Paris-I Sorbonne, auteur de : *Le Sénat de la Ve République : réforme et renouveau* (1980) ; « Le Sénat français », *in* S. Patterson et A. Mughan, éd., *Bicameralism* (Columbus, Ohio, à paraître) ; « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ? », in *Revue internationale de politique comparée* (Louvain, 1998).

PHILIP NORTON, professeur de sciences du gouvernement à l'université de Hull et président de l'association de sciences politiques, auteur de plus de vingt livres.

PASQUALE PASQUINO, chercheur au CNRS (CREA) et professeur invité à New York University. Ses recherches portent sur l'histoire et la théorie de la constitution. Il vient de publier *E. Sieyès et l'Invention du constitutionnalisme en France* (Odile Jacob, 1998).

XAVIER ROQUES, docteur en droit (thèse sur « Le régime présidentiel au Chili »), directeur de service à l'Assemblée nationale.

PHILIPPE LAUVAUX

LA DÉMOCRATIE MAJORITAIRE

CONCEPTION ET DISCUSSION D'UN MODÈLE POLAIRE

TOCQUEVILLE : « Il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu ; car en dehors de la majorité dans les démocraties, il n'y a rien qui résiste » (*De la démocratie en Amérique*). Ainsi, l'expression de *démocratie majoritaire* comporte un aspect indéniablement tautologique. Le processus démocratique n'est-il pas celui de l'identification de la *sanior pars* à la *major pars* ? Or elle est devenue presque un lieu commun du fait de l'étonnant succès de la typologie des régimes démocratiques proposée par Arend Lijphart et qui distingue parmi ceux-ci un modèle majoritaire et un modèle de consensus[1]. Lijphart définit ces deux modèles comme des types idéaux, mais l'un et l'autre à des degrés différents. Le premier constituerait un « paradigme » au sens kuhnien[2], c'est-à-dire un concept largement admis mais jamais réellement éprouvé (voir *infra*). Le second, au contraire, correspondrait à la pratique effective, et du reste souhaitable, des régimes démocratiques existant dans le monde. Le point de départ de cette différenciation analytique se trouve dans le constat que les sociétés qualifiées par Lijphart de pluralistes – par opposition aux sociétés homogènes – ne peuvent se satisfaire durablement des règles simples et brutales du jeu majoritaire. C'est en étudiant d'abord le système politique des Pays-Bas que Lijphart a été amené à élaborer ce qu'il a en premier lieu

1. *Democracies : Pattern of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1985.

2. Th. S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1970, cité *in* A. Lijphart, « Théorie et pratique de la loi de la majorité : la ténacité d'un paradigme imparfait », *Revue internationale des sciences sociales*, août 1991, pp. 515-526.

appelé le modèle « consociationnel[3] ». Mais d'autres auteurs américains ont à peu près dans le même temps construit des schémas comparables : Lijphart désigne Robert Dixon comme son inspirateur et signale que sa notion de modèle consensuel de démocratie correspond à la démocratie « libérale » de William Riker et à celle de polyarchie chez Robert Dahl.

Dans le courant publiciste français contemporain, en revanche, la notion de *pouvoir majoritaire* reçoit, notamment à travers les analyses de Maurice Duverger, une acception valorisante. Elle est en effet opposée à un antimodèle identifié aux systèmes de la IIIe et de la IVe République. Le critère du degré de concentration du pouvoir est, comme chez Lijphart, mis en évidence, mais il est alors, en particulier chez Duverger, présenté comme la condition même de son efficacité.
6 D'autre part, il est souvent naturellement relié au phénomène de la personnalisation du pouvoir, croissant à l'époque contemporaine. Dès lors, Duverger, au rebours de Lijphart, décèle une évolution conduisant le modèle majoritaire à se développer au détriment de son contraire.

Paradigme imparfait ou modèle voué à l'expansion : la démocratie majoritaire de Lijphart coïncide-t-elle avec le pouvoir majoritaire de Duverger et les objectifs qu'ils en déduisent sont-ils inconciliables ? Plus fondamentalement, au regard des données résultant de la comparaison, ce type de classifications contribue-t-il à l'intelligence des phénomènes démocratiques, en particulier depuis le moment (si récent soit-il) où elles ont été conçues ?

La Convergence des Critères Doctrinaux

Le paradigme imparfait

La typologie de Lijphart a été réalisée au départ de l'observation des systèmes politiques existant durablement dans une vingtaine de pays. La *summa divisio* entre les deux modèles démocratiques est opérée sur la base d'une série de critères prenant en compte les rapports institutionnels entre les organes de l'État, le système électoral et celui des partis, la structure de l'État, l'existence ou non d'une constitution rigide et d'un contrôle de constitutionnalité. La combinaison des critères permet de mesurer le degré de concentration du pouvoir et, dès

3. A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

lors, d'effectuer la distinction entre le modèle majoritaire, qui tend à concentrer le pouvoir politique entre les mains de la majorité, et le modèle consensuel, qui « s'efforce de partager, disperser, contenir et limiter le pouvoir par toutes sortes de moyens[4] ». Parmi les critères et les moyens envisagés, Lijphart établit deux axes. Le premier représente la dimension dite « cadres-partis » en tant qu'il rassemble les variables étroitement liées que sont le type de régime, le pouvoir de l'exécutif, le système de partis et le mode de scrutin ; le second, dit « fédéral-unitaire », est constitué par les variables également connexes que sont la structure de l'État, celle du parlement et le degré de flexibilité de la constitution, lesquelles distinguent aussi l'État fédéral de l'État unitaire dans l'analyse classique du fédéralisme, et apparaissent à ce titre moins déterminantes pour l'appréciation du caractère majoritaire ou non d'un régime démocratique.

Au moins en tant que type pur, le modèle majoritaire est, selon Lijphart, « entièrement contredit par le fonctionnement effectif des démocraties et des traditions démocratiques partout où elles existent dans le monde ». En effet, « deux pays seulement – la Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni (le "modèle de Westminster") – peuvent être qualifiés sans ambiguïté de régimes majoritaires, tous les autres s'écartant considérablement de ce modèle »[5]. Il observe ainsi que, dans l'ensemble, le gouvernement de coalition est beaucoup plus fréquent que le gouvernement homogène majoritaire ; la plupart des pays connaissent un mode de scrutin proportionnel ainsi que le multipartisme avec clivages pluridimensionnels ; presque tous disposent d'une constitution rigide ; quinze pays ont un parlement bicaméral. La seule caractéristique pour laquelle le modèle majoritaire l'emporte est l'État unitaire. Lijphart insiste en outre sur le fait, selon lui souvent négligé, que dans les deux démocraties majoritaires qu'il reconnaît, les majorités parlementaires sont d'ordinaire artificielles dans la mesure où elles ne représentent pas une majorité populaire et que, à ce titre, même la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande ne peuvent être tenues pour de bons exemples de démocratie majoritaire. Dès lors, comment expliquer, s'interroge-t-il, le décalage entre la prépondérance du modèle majoritaire sur le plan théorique et la rareté de son application effective ? La réponse, selon lui, est que cette règle constitue un « paradigme » dans le sens

4. *Id.*, art. cit., p. 515.
5. *Ibid.*, p. 516 et 521.

(Th.S. Kuhn) d'un « concept, d'une démarche ou d'un modèle fondamental propre à un champ d'études, qui est très largement admis, et rarement soumis à un examen sérieux. Trait caractéristique de ce paradigme, les divergences entre les faits et la théorie ne suffisent pas à le faire abandonner ». Et Lijphart conclut : « A mon sens, nous devrions nous révolter contre l'adoption de cette règle comme seul critère distinctif de la démocratie, et lui substituer une conception plus large [...] », celle donc du modèle consensuel[6].

Celui-ci, au contraire du précédent, connaît avec la Suisse une expression « pratiquement pure », mais on peut aussi y inclure la plupart des petits pays d'Europe occidentale pratiquant, suivant des techniques variées, la démocratie de concordance et parmi lesquels la Belgique et les Pays-Bas ont été, pour Lijphart, des terrains d'analyse
8 privilégiés.

Cependant, le caractère idéal (quoique inégalement) des deux modèles et le regroupement des critères suivant deux axes distincts ont pour effet – et sans doute pour objet – d'induire la prise en compte d'un modèle intermédiaire. Les États-Unis semblent en effet avoir posé à Lijphart un problème particulier d'intégration dans sa typologie. S'ils se situent clairement dans le modèle de consensus par rapport au second axe des critères – l'axe fédéral-unitaire –, ils appartiennent au type majoritaire par rapport au premier : l'axe cadres-partis. En outre, au sein même de cet axe premier, le régime présidentiel en tant que tel est ambivalent au regard de l'opposition majorité-consensus : d'une part il se définit par la séparation des pouvoirs, caractéristique consensuelle, mais d'autre part aussi par la concentration du pouvoir exécutif ; or, note Lijphart (apparemment très sérieusement), « comme le titulaire d'une charge unique ne peut être élu à la proportionnelle, le scrutin majoritaire, sous une forme ou une autre, devient inéluctable[7] ».

La thématique du pouvoir majoritaire

La typologie ainsi établie à travers deux axes d'une portée inégale suggère un rapprochement avec la thématique du *pouvoir majoritaire* telle qu'elle a été envisagée en France depuis la fin de la IVe République. Même si elle se réfère occasionnellement au régime américain, cette autre classification tend à se limiter au cadre des régimes parle-

6. *Ibid.*, p. 523 et 525.
7. *Ibid.*, p. 524.

mentaires au sein desquels, relève Jean-Claude Colliard, le doyen Vedel proposait dans les années 1960 de déceler deux catégories : ceux dans lesquels l'exécutif et le législatif ne sont que deux branches de l'activité d'un parti majoritaire au pouvoir et ceux dans lesquels, en raison soit de l'absence d'un parti majoritaire soit du manque de discipline d'un tel parti, il n'y a pas d'articulation simple entre le parlement et le gouvernement[8]. De même, Maurice Duverger distingue au sein du parlementarisme les régimes à majorité de ceux sans majorité et décèle une évolution conduisant les premiers à se développer par rapport aux seconds[9]. Comme chez Lijphart, l'accent est mis sur la concentration du pouvoir mais, chez Duverger, cette variante est valorisée par l'idée que celle-ci constitue la condition de son efficacité et, d'autre part, se trouve intimement reliée à la notion de personnalisation du pouvoir : « on appelle pouvoir majoritaire l'autorité que détient le chef d'une majorité parlementaire quand celle-ci est stable et disciplinée » ; de même, « le développement du pouvoir majoritaire a reconstitué une concentration des pouvoirs autour du chef de la majorité parlementaire »[10]. A l'opposé, « dans un parlement sans majorité, les députés bénéficient de ce qu'on pourrait appeler une "omnipotence négative". Ils sont les maîtres du jeu politique, mais ils ne peuvent le jouer qu'en empêchant toute majorité solide, tout gouvernement efficace, toute décision énergique, sauf en de rares circonstances, très exceptionnelles. Ils ne peuvent que détruire, ils ne peuvent pas construire[11] ». Et Maurice Duverger d'évoquer évidemment les souvenirs des IIIe et IVe Républiques, mais aussi le cas de l'Italie, d'Israël, du Danemark, et ceux de la Belgique et des Pays-Bas.

La particularité de cette classification est alors d'insister sur la note de l'efficacité en tant que condition subjective de la légitimité (S.M. Lipset) alors que la paralysie produit dans le corps des citoyens le sentiment d'une aliénation et de l'inutilité de l'exercice du suffrage. C'est à cette conséquence particulière que s'attache Maurice Duverger lorsqu'il tend à assimiler le gouvernement majoritaire, présumé seul efficace, à la personnalisation du pouvoir. On rejoint alors un autre aspect de la problématique majoritaire : celui de la médiatisation des choix démocratiques. Alors que, dans le régime représentatif classique,

8. *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, p. 278.
9. *Le Système politique français*, Paris, PUF, 1985, p. 526.
10. *Ibid.*, p. 529.
11. *Ibid.*, p. 572.

le choix des gouvernants par les gouvernés est essentiellement médiatisé, se réduisant à l'élection de représentants au sein d'assemblées parlementaires, nombre de régimes contemporains offrent les conditions d'une intervention du corps électoral dans le choix et l'orientation des détenteurs effectifs du pouvoir, c'est-à-dire de l'exécutif. Cette forme de démocratie comporte par elle-même une part irréductible de caractère majoritaire. Elle peut être ancienne, comme c'est le cas en Grande-Bretagne : la personnalisation démocratique du pouvoir était à peine moindre au XIXe siècle qu'à l'époque actuelle et, quelle qu'ait alors été l'importance du rôle des Communes, le régime britannique n'a jamais été celui d'une démocratie médiatisée et son gouvernement celui d'un exécutif commis de la Chambre. Le rôle de celle-ci, comme le notait Bagehot, peut se comparer à celui des électeurs présidentiels américains, qui est de confirmer formellement la désignation du chef de l'exécutif par le corps électoral. Ce type de démocratie, si précocement pratiqué en Grande-Bretagne, c'est à l'époque contemporaine toutefois, où la primauté de l'action gouvernementale est définitivement reconnue et assure le rôle du gouvernement par rapport au parlement, qu'il prend tout son sens et qu'il se répand en dehors du modèle de Westminster, partout où le système des partis le rend possible. Ces fondements partisans du pouvoir majoritaire, Duverger les voit résulter de la combinaison de deux facteurs : la bipolarisation ou l'existence d'un parti dominant d'une part, la discipline au sein des partis gouvernementaux d'autre part. Le second élément est plus important que le premier : « Le pouvoir majoritaire n'existe pas aux États-Unis, où le bipartisme est quasi permanent, parce que aucun des deux partis ne pratique la discipline de vote. Au contraire, le pouvoir majoritaire existe dans certains pays à multipartisme [...] grâce à la discipline de vote : par exemple en France, en Suède, en Inde[12]. » Maurice Duverger insiste par ailleurs sur les limites de ce pouvoir, qu'il situe dans un « pouvoir d'opposition » au sein du parlement d'abord, grâce aux prérogatives de la minorité et au rôle éventuel de la seconde chambre, mais aussi à l'extérieur, et notamment par l'effet du contrôle de constitutionnalité.

Les critères du *modèle majoritaire* de démocratie et ceux de *pouvoir majoritaire* sont donc incontestablement convergents. La construction de Lijphart apparaît essentiellement plus systématique,

12. *Ibid.*, p. 529.

et par là plus rigide, que celle de Duverger. Néanmoins, le premier axe de la démocratie majoritaire de celui-là s'identifie quasiment aux fondements du pouvoir majoritaire de ce dernier. Quant aux critères du second axe, ils sont envisagés par Duverger en termes de contre-pouvoirs, qui n'excluent pas l'émergence du pouvoir majoritaire mais lui apportent des tempéraments. Dès lors, si les critères sont identiques, ce sont les termes du débat qui ne correspondent pas vraiment aux mêmes réalités, au-delà des divergences d'appréciation personnelle sur la valorisation du principe majoritaire. Le paradigme rejeté par Lijphart ne peut, en tant que tel, coïncider avec le modèle fonctionnel de pouvoir majoritaire que Duverger préconise au nom de l'efficacité et dont il suggère le développement au nom d'une certaine idée du devenir historique. Mais la convergence même des critères invite à les confronter aux réalités politiques et institutionnelles des pays auxquels ils sont susceptibles de s'appliquer et à s'interroger sur leur valeur épistémologique.

La Pertinence des Critères

Les critiques institutionnelles

La typologie de Lijphart conduit spontanément à une réaction critique de nature institutionnelle : « Bien que Lijphart lui-même ne fasse pas cette analogie, note H. Kriesi, il est pourtant frappant de constater qu'il existe une correspondance entre les trois modèles distingués par lui et les trois modèles de la typologie classique[13]. » Cette observation démontre en particulier sa pertinence dans la nécessité où Lijphart s'est trouvé d'envisager un modèle intermédiaire pour faire entrer – non sans mal, on l'a dit – les États-Unis dans la logique de sa classification. Le modèle majoritaire correspond clairement au prototype britannique du régime parlementaire tandis que le modèle de consensus est représenté presque à l'état pur – aux dires mêmes de l'auteur, on l'a vu – par le régime directorial de la Suisse. Certes, la remarque de Kriesi rencontre sa limite dès lors que l'identification du modèle majoritaire de démocratie au régime parlementaire ne peut être opérée qu'en ce qui concerne la variante britannique de celui-ci, laquelle représente une minorité de cas dans l'ensemble des systèmes politiques envisagés par Lijphart. L'apport incontestable de celui-ci est d'avoir théorisé le modèle de consensus, qui transcende pour une part les

13. *Les Démocraties occidentales*, Paris, Économica, 1984, p. 179.

catégories de la typologie classique, en rassemblant au sein de ce modèle le régime directorial de la Suisse et ceux, parlementaires, des petits pays du continent européen. Il reste que l'embarras de l'auteur pour intégrer dans sa classification polaire le plus grand des vieux pays démocratiques, dont le régime présidentiel est « ambivalent au regard de l'opposition majorité-consensus » (voir *supra*), conduit à s'interroger sinon sur la pertinence de celle-ci (on vient de rappeler un de ses mérites les plus incontestés) du moins sur sa capacité à offrir une clé de représentation de l'ensemble des systèmes démocratiques. « L'adéquation du paradigme à la nature présente toujours des difficultés sur un point ou sur un autre », écrit Kuhn, cité par Lijphart. N'encourt-il pas lui-même le grief qu'il adresse aux sectateurs du paradigme majoritaire : « En l'espèce, on évacue généralement les décalages observés
12 en les assimilant à des exceptions marginales par rapport à une interprétation de la démocratie qui demeure fondamentalement valide » [14] ?

Une autre critique, dans le même ordre que la première, est que Lijphart tend à occulter la fonction spécifique de la logique majoritaire au sein des régimes parlementaires, qui est, comme on l'a rappelé, une fonction de désignation. Celle-ci comporte sa problématique propre : celle de la détention du pouvoir de décision politique. Sur le plan institutionnel, elle doit être prise au sens large : il ne s'agit pas seulement de l'élection de représentants, mais aussi de toute compétence relative à l'investiture d'un gouvernement et de la mise en jeu de sa responsabilité. Les régimes parlementaires sont des États de partis et des régimes de compétition, dont le principe dynamique est la concurrence entre les partis. Au contraire, les autres systèmes de la trilogie classique, présidentiel et directorial, apparaissent comme des régimes de compromis : en l'absence de responsabilité gouvernementale, les institutions sont contraintes à coopérer, dans une logique de transactions et de concessions réciproques qui transcende les divisions partisanes. Mais le principe nécessairement majoritaire du régime parlementaire induit nécessairement l'attribution d'une fonction spécifique de contrôle à l'opposition. Ce « pouvoir d'opposition » sur lequel Duverger met l'accent, Lijphart tend à l'occulter. Il est significatif que, pour montrer en quoi le « modèle de Westminster » s'écarte du paradigme du modèle majoritaire pur, il insiste sur l'élément négatif du caractère artificiel des majorités parlementaires, fabriquées par le mode de scrutin (voir *supra*), et non sur cet élément positif qu'est la recon-

14. Art. cit., p. 523.

naissance, intervenue très tôt et avec de fermes garanties dans les régimes de type britannique, d'un statut de l'opposition. Et c'est au point qu'on est même fondé à dire, comme l'écrit Jean-Louis Quermonne, qu'« en réalité l'essence du parlementarisme se manifeste, aujourd'hui, au Royaume-Uni, à travers le dialogue permanent qu'entretient l'activité parlementaire entre la majorité et l'opposition[15] ».

Enfin Lijphart se borne à mentionner l'existence d'un éventuel pouvoir, dans certains pays, des « tribunaux ordinaires » de censurer les actes de la majorité[16] et semble ne pas tenir compte du rôle croissant dans nombre d'États démocratiques de la juridiction constitutionnelle. Organe de contrôle de la conformité de la norme législative à la loi fondamentale, elle s'est progressivement imposée comme censeur de l'exécutif en raison même du rôle prépondérant que celui-ci détient 13
dans le processus d'élaboration de la loi, à travers les moyens de coercition résultant de la logique du parlementarisme majoritaire qu'un gouvernement peut mettre en œuvre[17].

Le modèle d'analyse fondé sur le pouvoir majoritaire encourt également une critique d'ordre méthodologique, au moins sur le plan de la terminologie. Sans doute, ce modèle prétend moins à l'exhaustivité que celui de Lijphart dans sa recherche d'une typologie des systèmes démocratiques. Il sert de base à celle des seuls régimes parlementaires et la distinction qu'il opère ne peut qu'être confirmée. Il existe en effet une différence notable de pratique entre les régimes dans lesquels un parti majoritaire ou une coalition passée devant l'électeur détient le mandat d'un gouvernement de législature et ceux dans lesquels des coalitions formées au parlement ou entre les états-majors des partis sont marquées par une récurrente précarité. Mais c'est alors le terme même de *pouvoir majoritaire* qui, appliqué à des régimes parlementaires, semble tautologique. En effet, comme l'observe Jean-Claude Colliard, « quel que soit le régime considéré, il y a toujours une majorité : c'est en réalité la structure et la solidité de celle-ci qui font la différence : le terme "majoritaire" paraît, à cet égard, peu explicatif et peu discriminant[18] ».

Une autre critique, et qui porte sur le fond, peut être élevée. Elle

15. *Les Régimes politiques occidentaux*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points », 1994, p. 153.
16. Art. cit., p. 518.
17. L. Favoreu, *Le Débat*, n° 64, 1991.
18. *Op. cit.*, p. 278.

concerne l'équation quasi mécanique que Duverger tend à opérer entre efficacité gouvernementale et pouvoir majoritaire. Sans doute, encore une fois, cette appréciation conserve une part irréductible de validité dans la mesure où le modèle ne s'applique qu'aux régimes parlementaires. Il n'envisage pas le régime présidentiel des États-Unis, où les majorités sont ponctuelles et à caractère non essentiellement partisan. Il néglige le régime directorial de la Suisse, où la question des rapports entre parlement et exécutif se pose et se résout en des termes étrangers à ceux de majorité et de minorité mais, de l'avis général, à l'avantage de l'efficacité gouvernementale[19]. En régime parlementaire, l'existence d'une majorité stable et disciplinée est incontestablement l'une des conditions de l'efficacité. Mais il serait abusif d'énoncer que, dans tous les pays, elle serait suffisante[20], et même, dans certains cas, nécessaire.
14 Sur ce point, Lijphart souligne à bon droit que le modèle majoritaire ne peut bien fonctionner que dans les sociétés homogènes et s'enraye aisément dans celles qui sont séparées par des clivages fondamentaux. L'efficacité d'un système politique ne s'apprécie pas principalement en termes statistiques relatifs à la stabilité ministérielle : nombre de Premiers ministres durant une législature, nombre de jours de crise ou bien nécessaires à la formation du gouvernement, etc. On peut ainsi classer les Pays-Bas ou le Danemark dans les pays structurellement voués à l'impuissance, comme la France de la IVe République ou l'Italie des années 1970, mais cette classification suscite au moins autant de questions qu'elle n'est de nature à en résoudre.

Le déclassement des référentiels

La dernière approche critique du modèle de démocratie majoritaire consiste à poser la question de savoir si les critères envisagés continuent de s'adapter aux données politiques telles qu'elles ont évolué depuis le moment de leur conception. Sans doute cette date est-elle

19. A propos du régime suisse, Jean-François Aubert écrit : « Nous répétons que tout revient à une question de majorité. Quand la majorité est solide, tous les systèmes se valent et le gouvernement parlementaire, présidentiel ou collégial peut agir fortement. La pierre de touche d'un système, c'est l'absence de majorité, et nous croyons qu'ici le nôtre soutient avantageusement la comparaison », *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Éd. Ides et Calendes, 1967, n° 1510.

20. Les derniers cabinets conservateurs au Canada (1988-1993) et en Grande-Bretagne (1992-1997), quoique élus au départ avec des majorités suffisantes, ont atteint des records d'inefficacité et d'incapacité gouvernementales dans la gestion des problèmes essentiels (dans le second cas : problèmes monétaire, européen, d'Irlande du Nord, sans omettre la crise dite de la « vache folle »).

récente et nombre des critères retenus ont une validité permanente. Il reste qu'une certaine évolution peut être décelée, qui va dans le sens d'une relativisation du modèle mais n'exclut pas, paradoxalement, une expansion du *fait majoritaire* lui-même au sein des systèmes politiques contemporains. Celui-ci s'est manifesté bien au-delà du cadre des pays dotés d'un mode de scrutin majoritaire et d'un système bipartisan ou bipolarisé. Le paradigme de Lijphart et la « loi de Duverger » sont peut-être en voie d'obsolescence du fait de la disparition progressive de leurs éléments constitutifs. Le modèle majoritaire, ou tout au moins de démocratie non médiatisée, est susceptible de prévaloir, fût-ce de manière intermittente, dans tous les pays où existe au moins un parti à vocation majoritaire. En effet, il est symptomatique d'observer que les trois pays d'Europe occidentale dont la démocratisation est la plus récente – la Grèce, le Portugal, l'Espagne – ont atteint ce résultat avec un mode de scrutin proportionnel. Inversement, il est également significatif d'observer que le scrutin majoritaire à un tour, garant du bipartisme, a été remis en question, ou continue de l'être, dans les pays où il paraissait le plus solidement implanté. Ainsi, la Nouvelle-Zélande, considérée par Lijphart comme atteignant au plus près le paradigme majoritaire, a adopté par référendum, en 1993, un mode de scrutin proportionnel, dont l'effet immédiat, aux élections de 1996, a été l'entrée au parlement de partis mineurs jusqu'alors non représentés et l'absence de majorité absolue pour les deux partis à vocation majoritaire. En Grande-Bretagne, la contestation du mode de scrutin traditionnel est récurrente, mais elle est devenue quasi permanente depuis l'élection en 1974 d'un *Hung Parliament* (sans majorité absolue en faveur d'un parti), qui laissait pourtant le Parti libéral (près de 20 % des suffrages) avec 14 sièges sur 635. Depuis cette date, la perpétuation du vote en faveur des partis tiers a manifesté un certain scepticisme du corps électoral quant aux vertus, naguère peu contestées, du bipartisme et du mode de scrutin qui en assure le maintien. Ce changement de comportement a produit, durant la période 1974-1979, puis à nouveau de 1992 à 1997, des gouvernements affaiblis et peu stables, ou bien encore – lorsque le cabinet bénéficiait de majorités importantes, entre 1979 et 1992 – un déficit de représentativité pouvant aller dans certaines régions, ainsi en Écosse, jusqu'à la mise en question de sa légitimité. « Certes, note Jacques Leruez, un bipartisme de fait continue à la Chambre des Communes [...]. Il n'en reste pas moins que ce bipartisme parlementaire est uniquement lié au mode de scrutin et

n'exprime pas vraiment les sentiments profonds du pays[21]. » Il est devenu difficile aux grands partis, et en particulier aux travaillistes, de feindre d'ignorer cette situation, même si évidemment leurs intérêts ne vont pas dans le sens d'une réforme du mode de scrutin. Lors de son élection comme leader travailliste, M. Blair a hérité de son prédécesseur l'engagement d'organiser un référendum sur la question en cas de victoire travailliste aux élections suivantes et l'a inclus dans le manifeste pour les élections de 1997. Devenu Premier ministre, il n'a cependant pas inscrit ce projet référendaire dans le premier train de réformes annoncées lors du discours du Trône le 14 mai 1997. (Il est possible que les prochaines élections européennes offrent l'occasion de tester un mode de scrutin à dose de proportionnelle.) Inversement, en Italie, le sentiment d'aliénation, évoqué par Maurice Duverger, qui
16 résulte dans le corps électoral d'une absence de choix et de pouvoir de décision politique à l'occasion des élections, a déterminé une réforme électorale dans la direction majoritaire : en juin 1991, la victoire massive du « oui » au référendum sur l'abolition de l'expression de préférences multiples sur les bulletins de vote destinés à l'élection de la Chambre des députés puis celle, en avril 1993, sur la modification de la loi électorale relative au Sénat – victoires ressenties comme un désaveu de la classe politique et du système de partitocratie[22] – ont conduit à l'adoption, en août 1993, d'un nouveau mode de scrutin à dominante majoritaire (trois quarts des sièges pourvus au scrutin uninominal majoritaire ; le quart restant, à la proportionnelle). Ce système permet à l'Italie, dès sa deuxième utilisation en avril 1996, de connaître pour la première fois une alternance politique normale.

Plus encore qu'en matière de modes de scrutin, c'est dans le domaine des systèmes de partis eux-mêmes que la dernière décennie a connu des évolutions aboutissant au déclassement des référentiels les plus stables. La mutation historique liée à la fin du communisme, les transformations des sociétés démocratiques provoquent une remise en cause des repères partisans, alors que le modèle majoritaire de démocratie était basé sur l'existence de repères et de clivages fixes, bien intégrés dans les mentalités électorales. Les aggiornamentos les plus spectaculaires peuvent donner, dans un premier temps au moins,

21. *Le Système politique britannique depuis 1945*, Paris, Armand Colin, p. 135.

22. On pourrait également évoquer la loi de réforme politique adoptée au Japon en 1994, mettant fin à un système clanique au sein du parti dominant, qui pouvait s'analyser comme une pratique partitocratique de coalition à l'intérieur d'un gouvernement de parti officiellement majoritaire.

des gages de succès : tel est incontestablement le cas du « New Labour » de Tony Blair. Mais la tendance générale à l'indifférenciation des idées, des programmes, voire des étiquettes politiques, risque d'entretenir dans l'électorat un même sentiment d'aliénation que celui déjà évoqué[23]. Les problèmes liés à la corruption du personnel politique emportent également des effets délétères dans de nombreux pays. Alors que les partis communistes ont quasiment disparu ou se sont mués en partis gouvernementaux de gauche (Italie), la fonction tribunitienne qu'ils assumaient naguère est prise en charge par des formations populistes d'extrême droite, dont les électeurs se sentent également exclus du jeu normal de la concurrence. Il faut encore mentionner le poids croissant des partis autonomistes dans le fonctionnement des institutions à l'échelon national ou fédéral : au Canada, le Parti québécois est devenu en 1993 le premier parti d'opposition à la Chambre des Communes ; en Espagne, depuis 1993, le parti catalan Convergence et Union et le Parti nationaliste basque conditionnent l'existence d'une majorité gouvernementale et dictent au gouvernement socialiste puis à celui du Parti populaire (depuis 1996) la politique en matière d'autonomie régionale ; en Italie, la Ligue du Nord soutient le gouvernement Berlusconi issu des élections de mars 1994 (les premières au scrutin majoritaire) puis en provoque la chute en décembre suivant. Dans tous les cas, les règles normales du jeu majoritaire sont troublées par des interférences qui participent de la nature même des partis autonomistes lorsqu'ils sont représentés à l'échelon national : aptes à y jouer un rôle, éventuellement déterminant, leurs objectifs ne sont pas nationaux et leurs rapports avec les partis nationaux rentrent difficilement dans le cadre traditionnel des règles de fonctionnement des coalitions.

De l'ensemble de ces évolutions, il a résulté dans certains pays un bouleversement des données du système partisan. Celui de l'Italie a littéralement implosé entre les élections de 1992 et celles de 1994. Au Canada, le Parti conservateur, majoritaire et au pouvoir au long de plusieurs législatures, s'est volatilisé aux élections de 1993, ne conservant que trois sièges à la Chambre des Communes. Phénomène certes moins frappant et assez prévisible, lors des élections britanniques de

23. En Grande-Bretagne, le projet conservateur de M. Major prônait une « société sans classes ». Le programme de M. Blair n'entendait pas revenir sur les « acquis » de la période thatchérienne. Au Canada, le Parti conservateur est devenu, avant son désastre électoral de 1993, le Parti conservateur-progressiste.

mai 1997, le Parti conservateur n'a plus emporté aucun siège en Écosse et son opposition à la création d'un parlement écossais doté de compétences en matière fiscale n'a pas empêché l'approbation de ce projet par référendum en septembre suivant. Ainsi, dans l'avenir, tout nouveau gouvernement conservateur au pouvoir à Londres sera confronté à l'existence d'un exécutif travailliste ou nationaliste à Édimbourg. Que ce soit donc en Nouvelle-Zélande, au Canada ou en Grande-Bretagne, on ne peut que constater que les cadres du « modèle de Westminster » selon Lijphart ont éclaté.

Un bilan comparatiste de la démocratie majoritaire en cette fin de
18 siècle conduit ainsi à nuancer les schémas qui prévalaient depuis la fin de la guerre. Sans doute le modèle de référence demeure-t-il globalement valide et on peut même relever que, pour une part, ses éléments essentiels – bipolarisation, majorité stable et alternance – ont connu une certaine expansion dans plusieurs démocraties récentes. Le modèle majoritaire fait l'objet d'une quête dans les nouvelles démocraties au nom d'une exigence de cohérence et de stabilité, et les trois pays européens démocratisés dans la décennie 1970 ont incontestablement atteint des résultats en ce sens. Dans d'autres, la poursuite de l'objectif majoritaire a été effectuée par le recours à une variante présidentialiste de la démocratie parlementaire, en s'inspirant de l'exemple français. Cette formule tendant à structurer le système politique à travers la nécessité d'un choix normalement bipolarisé n'a pas encore démontré son efficacité, non plus que celle, plus radicale et plus originale, de l'élection directe du chef du gouvernement adoptée en Israël. Mais ces succès et/ou ces tentatives ne doivent pas occulter le fait que les fondements normatifs du modèle tel qu'il a été naguère théorisé ont cédé la place à des conceptions plus équilibrées du pouvoir démocratique. Ainsi les vœux et les prévisions, apparemment incompatibles, d'Arend Lijphart et de Maurice Duverger se sont-ils pour une part réalisés.

Le pouvoir majoritaire préconisé par celui-ci tend à se développer dans les démocraties contemporaines, et ce d'autant plus que, comme le relève Christian Bidégaray, « le modèle consociatif est un modèle fragile, soumis à évolution : il est d'usage chez les politistes de parler aujourd'hui de dépillarisation ou d'écroulement des piliers du *Verzuiling* ; il est clair en effet que les compromis initiaux sont remis en

cause[24] ». Mais si ce constat implique une certaine péremption des analyses de Lijphart – basées sur l'exemple des Pays-Bas de l'après-guerre –, il ne remet pas en cause son objectif d'un développement du modèle consensuel, au moins sous certains de ses aspects. L'inventaire comparatiste du donné démocratique actuel montre que des variantes plus ou moins mitigées de pouvoir majoritaire peuvent très bien coexister avec les nécessités des sociétés pluralistes, avec aussi le développement contemporain du pluralisme, et intégrer dans leur mode de fonctionnement le recours le plus modéré aux solutions d'autorité, l'institution de nouveaux contre-pouvoirs et la recherche d'un certain consensus.

24. Avant-propos à *L'État autonomique : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Paris, Économica, 1994, p. 5.

RÉSUMÉ

Après avoir mis en regard le modèle majoritaire *d'Arend Lijphart et le* pouvoir majoritaire *de Maurice Duverger et établi les points de convergence entre leurs critères, cet article envisage la pertinence de ces derniers du point de vue formel puis les passe au crible des évolutions qui ont récemment transformé les paramètres du donné démocratique contemporain.*

PHILIP NORTON

LE SYSTÈME BRITANNIQUE APRÈS LES ÉLECTIONS DE 1997*

LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU 1er MAI 1997 ont chassé le Parti conservateur au pouvoir depuis mai 1979. Ce parti a enregistré sa défaite la plus sévère de ce siècle. Sa base se réduit désormais à l'Angleterre car il n'a gagné aucun siège en Écosse ou au Pays de Galles. Sept membres du cabinet ont perdu leur siège. Le Parti travailliste, pour sa part, a connu la plus grande victoire de toute son histoire, entrant au gouvernement avec une majorité de 179 sièges à la Chambre des Communes comme on peut le voir dans le *tableau n° 1* qui présente les résultats du scrutin.

Ces résultats ont une série de conséquences pour la Constitution britannique, les pratiques et procédures de la Chambre des Communes et pour les principaux partis politiques.

LE SYSTÈME POLITIQUE

Les élections ont d'importantes conséquences pour le système politique. Une de celles-ci concerne la méthode d'élection des membres de la Chambre des Communes.

En effet, le scrutin a illustré ce qu'on présente souvent comme les forces et faiblesses du système électoral. Le système uninominal à un tour a permis à un parti de recevoir une majorité des sièges au parlement alors qu'il a obtenu une minorité des votes exprimés lors des élections (le dernier scrutin dans lequel un parti a été élu avec plus de 50 % des voix est celui de 1945). Lors de quatorze des quinze scrutins qui se sont déroulés depuis la guerre (y compris celui de 1945), un

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

Tableau n° 1. Les élections législatives de 1997 *

Parti	Voix	Sièges**
conservateur	9 602 857 [14 092 891]	165 [336]
travailliste	13 516 632 [11 559 735]	419 [271]
libéral-démocrate	5 242 894 [5 999 384]	46 [20]
nationalistes écossais et gallois	782 570 [783 991]	10 [7]
autres	2 141 644 [1 176 692]	19 [17]

* Les résultats de 1992 sont donnés entre crochets.
** Le nombre de sièges à la Chambre des Communes est passé de 651 à 659 en 1997.

seul parti est arrivé au gouvernement avec la majorité des sièges au parlement (l'exception est le scrutin de février 1974 où le Parti travailliste a obtenu le plus grand nombre de sièges mais non la majorité absolue). Quant aux élections de 1997, elles ont vu un parti arriver au pouvoir avec 64 % des sièges de la Chambre des Communes mais seulement 43,2 % des voix exprimées.

Pour les partisans du système électoral actuel, ces résultats montrent qu'il produit un vainqueur « incontesté » : un gouvernement qui peut gouverner sur la base d'un programme électoral présenté aux électeurs dans le cadre d'une consultation électorale. Pour les opposants au système électoral, le résultat démontre ses anomalies : le Parti travailliste a été porté au pouvoir avec une écrasante majorité des sièges au parlement bien qu'il ait reçu moins de voix que le Parti conservateur en 1992, qui n'avait alors obtenu qu'une petite majorité de vingt et un sièges. Le Parti libéral-démocrate a reçu moins de suffrages en 1997 qu'en 1992, mais il a doublé le nombre de ses sièges. L'explication de ces anomalies vient de la faible participation électorale (avec un peu moins de 72 %, la participation est la plus faible depuis 1935) et du phénomène du « vote tactique » : ainsi, dans les circonscriptions où le candidat du Parti libéral-démocrate était arrivé troisième en 1992, ses partisans ont voté en 1997 pour le Parti travailliste afin d'assurer la défaite des conservateurs et, dans les circonscriptions où le candidat du Parti travailliste était arrivé en troisième position en 1992 (en particulier dans le sud et le sud-ouest de la Grande-Bretagne), les partisans de ce parti ont, pour la même raison, voté pour les candidats libéraux-démocrates.

L'élection d'un gouvernement travailliste a des implications pour le système électoral et pour d'autres aspects de la Constitution. En 1992, lorsque le parti travailliste perdit les élections législatives pour la quatrième fois consécutive, nombre de ses partisans commencèrent à penser qu'il obtiendrait de meilleurs résultats avec un nouveau système électoral. Après la défaite de 1992, un nouveau dirigeant, John Smith, fut élu et annonça que le parti organiserait un référendum sur le système électoral. Smith mourut en 1994 et son successeur, Tony Blair, confirma cet engagement, tout en admettant qu'il était sceptique quant aux mérites de la représentation proportionnelle. Dans son programme électoral de 1997, le Parti travailliste promit d'établir une commission afin de recommander une « alternative proportionnelle » au système électoral actuel. Cette commission doit présenter son rapport au cours de la présente législature et on s'attend donc à ce qu'un nouveau système, s'il est accepté par un référendum, entre en vigueur pour l'élection du prochain parlement.

D'autres changements constitutionnels sont annoncés par la victoire du Parti travailliste. Celui-ci s'est engagé à introduire un certain nombre de réformes. La première est la mise en place d'assemblées élues en Écosse et au Pays de Galles. Des référendums ont été organisés dans ces deux régions en septembre 1997. En Écosse, les électeurs ont approuvé à une écrasante majorité la proposition du gouvernement de mettre en place un parlement écossais ayant des pouvoirs en matière législative et fiscale. Au Pays de Galles, les électeurs ont approuvé à une très faible majorité de 0,3 % le plan du gouvernement de mettre en place une assemblée galloise sans pouvoir législatif ni fiscal. Les deux assemblées doivent être élues par un système de représentation proportionnelle (avec deux représentants par circonscription) en 1999 et entrer en fonctions en l'an 2000. Le parlement de Westminster conserve l'autorité suprême – il pourrait voter une loi abolissant l'une ou l'autre ou les deux assemblées –, mais peu de gens s'attendent à ce que celles-ci aient une existence brève. Le Parti conservateur, qui était opposé à la mise en place de ces nouvelles assemblées, a admis qu'une fois créées elles seraient difficiles à supprimer.

Le gouvernement s'est aussi engagé à voter une loi permettant l'organisation de référendums dans différentes parties d'Angleterre s'il existe une demande populaire en faveur d'assemblées élues dans les régions anglaises. Cependant, étant donné la faible majorité lors du référendum gallois, il est peu probable que le gouvernement se hâte d'introduire une telle législation. Bien qu'on ait la preuve que dans

certaines régions (en particulier le nord de l'Angleterre) les gens sont en faveur d'assemblées régionales, il n'y a pas – encore – de mouvement massif en faveur d'un tel système, l'absence d'identité régionale claire dans la moitié sud de l'Angleterre n'en étant pas la moindre raison.

Le gouvernement entend également incorporer la Convention européenne des droits de l'homme dans la loi britannique. Bien que le Royaume-Uni ait ratifié la Convention en mars 1951, elle n'est jamais devenue partie intégrante de la loi du royaume. Selon les propositions du gouvernement, la Convention sera incorporée à la loi britannique mais néanmoins sujette à la doctrine de la souveraineté du parlement. Les tribunaux ne pourront pas invalider une loi britannique pour la seule raison qu'elle est en contradiction avec la Convention. Au lieu de cela, ils pourront attirer l'attention des autorités sur le fait que la loi est contraire à la Convention et il reviendra alors au parlement d'agir pour modifier la loi s'il le souhaite. En pratique, on estime que dans de tels cas le parlement amenderait la loi. Les critiques du gouvernement estiment que l'incorporation donnera trop de pouvoirs aux juges, leur permettant non seulement d'interpréter la loi, mais aussi de la définir et, en fait, d'assumer des pouvoirs législatifs propres.

Le nouveau gouvernement s'est aussi engagé à réformer la chambre haute du parlement – la Chambre des Lords. Cette chambre, qui a des pouvoirs limités, compte environ 1 200 membres (les « pairs ») mais la majorité d'entre eux ne participent pas régulièrement à ses travaux (la participation quotidienne moyenne est de 400)[1]. La plupart des membres (750) sont des pairs héréditaires, qui reçoivent leur siège en héritage (lorsqu'un pair meurt, le siège passe normalement au fils aîné, parfois à l'aîné des enfants). Environ 400 sont des pairs nommés à vie dont le titre s'éteint à leur mort. La Chambre compte aussi les 26 membres les plus élevés – 2 archevêques et 24 évêques – de la hiérarchie de l'Église d'Angleterre. Aucun des membres n'est élu. Les pairs qui affichent une appartenance politique (beaucoup ne le font pas) sont dans une très large proportion conservateurs[2]. Traditionnellement, le

1. En 1996, par exemple, la participation quotidienne était en moyenne de 376, et en 1995 de 373. *House of Lords : Annual Report and Accounts 1996-97*, HL Paper 26, Londres, The Stationnery Office, 1997, annexe A, 33.

2. Le 1er janvier 1997 la composition politique était la suivante : 481 conservateurs, 116 travaillistes, 57 libéraux-démocrates, 111 autres. 320 pairs appartiennent aux « bancs mélangés » : ils ne déclarent pas d'affiliation politique et sont assis sur les bancs mélangés

Parti travailliste a toujours critiqué le fait que la Chambre des Lords ne soit pas élue, et en particulier le système des pairs héréditaires. En 1997, le parti a promis de supprimer ces derniers de la Chambre des Lords et, à long terme, d'aller vers l'établissement d'une chambre haute élue. A la suite des élections de 1997, personne ne peut dire si le gouvernement va se hâter de tenir cette promesse. On sait qu'un des ministres de premier plan, Robin Cook – ministre des Affaires étrangères –, est favorable à une action rapide, bien que d'autres se montrent plus prudents. On ne s'attend guère à ce que le gouvernement introduise dans la présente législature une mesure visant à l'élection d'une seconde chambre, en partie parce que de nombreux membres des Communes ne verraient pas d'un très bon œil l'existence d'une chambre jouissant d'une légitimité démocratique propre, qui serait donc en position de défier l'autorité de la chambre basse.

Le gouvernement s'est également engagé à introduire un certain nombre d'autres changements dans les dispositions de la Constitution britannique – en partie écrite mais non codifiée[3] –, parmi lesquels l'introduction d'une loi sur la liberté de l'information et, à la suite de la signature du traité d'Amsterdam, la ratification de celui-ci. Il propose également l'établissement d'un système de listes régionales pour remplacer le système uninominal à un tour pour l'élection des représentants du Royaume-Uni au Parlement européen.

Ces changements n'ont pas aboli les principes fondamentaux de la Constitution britannique, mais ils en ont néanmoins modifié substantiellement le cadre fondamental. Ainsi, les référendums semblent appelés à devenir un élément plus fréquent de la vie politique britannique[4] ; une forme de gouvernement régional est « introduite » ; les tribunaux se voient accorder un rôle encore plus étendu pour la résolution de problèmes politiques majeurs ; enfin, le parlement pourrait changer de façon radicale avec l'introduction d'un nouveau système électoral et la réforme de la chambre haute.

---

dans la chambre. *Dod's Parliamentary Companion 1997*, Londres, Dod's Parliamentary Companion Ltd., 1997, p. 416.

3. Sur la nature de la Constitution, voir Ph. Norton, *The Constitution in Flux*, Oxford, Blackwell, 1982.

4. Dans son programme de 1997, le Parti travailliste a promis d'organiser des référendums non seulement à propos du système électoral et des assemblées élues en Écosse et au Pays de Galles, mais également sur l'adoption de la monnaie unique européenne (au cas où le gouvernement recommanderait l'appartenance au nouveau parlement), de même qu'un référendum à Londres pour savoir si la ville devrait avoir une municipalité et un maire élus.

La Chambre des Communes

Indépendamment des implications à long terme des propositions gouvernementales de changements constitutionnels, le résultat des élections législatives a entraîné des modifications immédiates au sein de la Chambre des Communes. En effet, l'élection d'un nombre aussi important de députés travaillistes a une série d'implications.

Un premier changement concerne le nombre de députés élus pour la première fois. En général, lors d'élections législatives, le renouvellement est d'environ un tiers. En 1997, 253 députés (38 % du total) ont été élus pour la première fois. Un certain nombre ne s'attendaient pas à être élus et certains n'avaient jamais mis les pieds au parlement auparavant. On a donc un grand nombre de nouveaux députés travaillistes pas toujours très sûrs de ce qu'ils sont supposés faire. Une enquête auprès de ces nouveaux élus au cours de l'été 1997 indique que la plupart attachent une grande importance au travail au niveau de leur circonscription et que très peu semblent avoir réfléchi au rapport entre le parlement et le gouvernement. A la question concernant les changements qu'ils aimeraient voir au parlement, ils ont tendance à souligner des problèmes pratiques qui les affectent directement (comme leurs piètres bureaux) plutôt que la réforme des rapports entre la Chambre et les ministres[5].

Les nouveaux élus ne sont pas les seuls à ne pas être sûrs de ce qu'ils sont supposés faire. Les chefs du groupe parlementaire – responsables de la gestion du parti à la Chambre – sont également embarrassés face à tous ces nouveaux députés. Si nombre des nouveaux élus ont pu trouver des places dans les commissions, beaucoup se retrouvent sans rôle officiel à la Chambre. Comme les députés travaillistes sont plus de deux fois plus nombreux que les députés conservateurs, ils n'ont pas tous besoin d'être présents à la Chambre lors des votes. En conséquence, les chefs du groupe parlementaire ont introduit une mesure permettant aux députés travaillistes de s'absenter, par rotation, pour « une semaine à la base », c'est-à-dire pour se concentrer sur le travail au sein de leur circonscription une semaine sur quatre. Étant donné le nombre important d'anciens sièges conservateurs remportés par le Parti travailliste, ils ont pensé que les nouveaux élus devaient y

5. P. Corton et A. Michel, « Meet the New Breed », *The House Magazine*, 13 octobre 1997, pp. 10-13.

apporter beaucoup d'attention pour augmenter leurs chances de réélection lors du prochain scrutin.

Bien que les nouveaux élus n'aient pas d'idées très claires à propos des réformes parlementaires, on observe cependant l'existence de pressions en faveur d'une réforme des structures et procédures existantes. Ces pressions se sont accumulées au cours des décennies précédentes, entraînant parfois des changements substantiels. Ainsi, en 1979, par exemple, la Chambre décida d'introduire une série de commissions d'enquête pour « examiner les dépenses, l'administration et la politique » des ministères. En 1994, elle modifia les horaires de ses sessions ; et en 1995, elle introduisit des règles plus strictes quant à l'acceptation par les députés de financements par des organisations extérieures en remerciement de services rendus en leur qualité d'élus (par exemple en échange de conseils fournis à de telles organisations sur le travail parlementaire). Ce dernier changement fut introduit à la suite d'un scandale en 1994 au cours duquel il fut révélé que certains députés avaient accepté de l'argent pour poser des questions au gouvernement.

A la suite de ces changements, la Chambre des Communes est devenue plus spécialisée et plus professionnelle (en ce qui concerne les règles gouvernant la conduite de ses membres) mais ils n'ont pas suffi à effacer toutes les critiques. En effet, une des critiques du public vise le comportement par trop partisan des députés qui s'attaquent verbalement d'un côté de l'assemblée à l'autre, et aussi le fort taux d'absentéisme. Ces critiques se sont développées à partir de 1989 lorsque la télévision a commencé à filmer les séances. Un sondage Gallup de 1993 montrait que 82 % des personnes interrogées pensaient que les séances « ressemblaient à l'heure du repas des animaux au zoo[6] ». Les chercheurs et certains parlementaires critiquent la Chambre pour la faiblesse de ses procédures de contrôle du gouvernement et, en particulier, des projets de loi introduits par ce dernier. Après avoir été discutés en séance plénière et soumis à un vote de principe, les projets de loi sont ensuite normalement discutés par des commissions, appelées de façon trompeuse « permanentes » alors qu'elles sont formées *ad hoc* et que leurs débats sont marqués par le même caractère partisan si typique des discussions à la Chambre.

La nécessité d'introduire de nouvelles réformes des procédures et des pratiques des Communes a été admise à des degrés divers par les

6. Ph. Norton, « The United Kingdom : Restoring Confidence », *Parliamentary affairs*, 50 (3), 1997, pp. 364-365.

partis politiques. Les trois principaux partis s'étaient engagés à introduire des réformes dans leurs programmes de 1992 et, en 1997, le programme du Parti travailliste promettait de réformer la séance de questions au Premier ministre (une séance de quinze minutes, deux fois par semaine, au cours de laquelle des échanges très vifs ont lieu entre le Premier ministre et le chef de l'opposition) et de recommander la formation d'une commission pour réfléchir à la « modernisation » de la Chambre des Communes. Peu après les élections, le nouveau Premier ministre annonçait que, dorénavant, il n'y aurait plus qu'une séance hebdomadaire de trente minutes de questions au Premier ministre. La Chambre a également approuvé la formation d'une commission de réflexion sur la modernisation. La commission a présenté son premier rapport sur le processus législatif en juillet 1997[7], et la Chambre
28 a approuvé ses recommandations en novembre dernier. Celles-ci incluent le recours plus systématique à des commissions d'enquête (ayant le pouvoir d'entendre des témoins) lors de la discussion de projets de loi, ainsi que la possibilité de discuter certains projets de lois d'une session parlementaire à l'autre (ce qui n'était pas autorisé jusqu'ici). La commission s'est ensuite intéressée à d'autres aspects des procédures et du contrôle parlementaires, y compris la discussion des documents de l'Union européenne et la conduite des débats.

Ces changements représentent une amélioration des procédures de la Chambre, mais laissent encore beaucoup de latitude pour d'autres réformes. Le très grand nombre de nouveaux députés a également introduit un élément d'incertitude, dans la mesure où personne ne sait quelle sera leur attitude dans le futur. Bien qu'il soit difficile de faire des généralisations à propos d'un groupe de députés aussi divers, il faut noter que beaucoup d'entre eux ont servi auparavant au sein de conseils locaux, dont la plupart des membres participent aux prises de décision par le biais de commissions. Or l'appartenance à la Chambre des Communes n'offre pas une telle participation aux prises de décision (à moins de se voir offrir un poste ministériel, ce qui n'a été le cas pour aucun des nouveaux députés de 1997), et certains observateurs s'attendent à voir se développer un sentiment de frustration au sein de cette nouvelle cuvée. Les députés assis sur les bancs conservateurs peuvent aussi se sentir rapidement frustrés dans la mesure où la large majorité travailliste signifie que le gouvernement ne risque pas de

7. *The Legislative Process : First Report from the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, Session 1997-98*, HC 190, Londres, The Stationnery Office, 1997.

perdre de votes aux Communes. Le Parlement de 1983-1987, dans lequel les conservateurs avaient une majorité absolue, fut décrit par son président comme « le parlement de la frustration », et il est possible que la présente législature suive le même chemin.

Les Partis Politiques

Les élections législatives ont, bien entendu, profondément affecté les partis politiques. Le Parti conservateur – qui a passé les cent dernières années plus souvent au pouvoir que dans l'opposition – a reçu son pourcentage de voix le plus faible depuis qu'il est devenu un parti de masse. Par rapport à 1992, il a perdu plus de sièges qu'il n'en a gagné. Au cours de la dernière législature, il avait été impopulaire, affaibli par sa gestion de l'économie, ses divisions internes à propos de l'intégration européenne et par un certain nombre de scandales touchant des ministres et des députés du rang[8]. Les résultats électoraux ont confirmé son impopularité, mais à une échelle à laquelle peu de membres s'attendaient.

Au lendemain des élections, le dirigeant du parti, John Major, a donné sa démission. D'après les règlements du parti, le dirigeant est élu par les députés conservateurs au cours d'une série de scrutins. (Afin de l'emporter au premier tour, un candidat doit recueillir à la fois une majorité absolue des électeurs potentiels et une avance sur le suivant qui représente 15 % des électeurs potentiels.) Six députés ont annoncé leur candidature mais l'un d'entre eux s'est retiré. Parmi les cinq candidats restants – qui avaient tous appartenu au cabinet –, trois appartenaient à la droite du parti (John Redwood, Peter Lilley et Michael Howard) et étaient sceptiques quant à une plus grande intégration européenne et opposés à l'union économique et monétaire ; un appartenait à la gauche du parti (Kenneth Clarke) et était favorable à une plus grande intégration et à la monnaie unique ; le dernier (William Hague) était considéré comme appartenant au centre-droit du parti et sceptique à propos de l'intégration européenne.

Au premier tour, Clarke reçut le plus de voix mais pas de majorité absolue (voir *tableau n° 2*). Environ les deux tiers des députés conservateurs sont sceptiques à propos de l'intégration européenne, mais ils ont réparti leurs voix sur les trois candidats de droite. Howard et

8. Voir Ph. Norton, « The Conservative Party : "In Office but not in Power" », *in* A. King, éd., *Labour Triumphs : Britain at the Polls*, Chatham, NJ, Chatham House, 1997.

*Tableau n° 2. **Résultats de l'élection du dirigeant du Parti conservateur en 1997***

1er tour de scrutin – 10 juin (pour gagner il faut la majorité absolue et une avance représentant 15 % des électeurs potentiels)	
Clarke	49
Hague	41
Redwood	27
Lilley	24
Howard	23
2e tour de scrutin – 17 juin (pour gagner il faut la majorité absolue. S'il n'y a pas de vainqueur les deux premiers participent à un troisième tour)	
Clarke	64
Hague	62
Redwood	38
3e tour de scrutin – 19 juin (pour gagner il faut la majorité des votes exprimés ; un quatrième tour peut être organisé si nécessaire)	
Hague	92
Clarke	71

Lilley se sont alors retirés et ont apporté leur soutien à Hague. Au second tour, Clarke est arrivé devant Hague qui aurait dû mener à cette étape du vote ; Redwood est arrivé en troisième position. Seuls les deux premiers candidats pouvaient participer au troisième tour de scrutin. De façon inattendue, Redwood apporta son soutien à Clarke, une alliance qui contraria certains des partisans des deux hommes. Au troisième tour, Hague fut déclaré vainqueur avec une avance confortable. Étant donné la composition politique du groupe parlementaire du parti, il n'est pas surprenant que Clarke ait perdu au troisième tour. La surprise vient plutôt du fait de ses bons résultats lors des deux scrutins précédents.

Afin de remédier à la mauvaise image publique du parti – et à sa situation organisationnelle désastreuse –, Hague annonça immédiatement un plan de réforme. Il énonça six principes : unité (intégration des différents secteurs de l'organisation) ; décentralisation (renforcement des sections locales) ; démocratie (assurer aux membres un plus grand rôle dans l'approbation du programme et l'élection du dirigeant) ; participation (meilleure communication avec les membres) ; intégrité (introduction du pouvoir d'exclure ou de sus-

pendre les membres qui violent les règles éthiques du parti) ; et transparence (publication des noms des principaux soutiens financiers du parti). Ces principes établissent un équilibre fragile entre la volonté de donner un plus grand rôle aux membres et le souci de renforcer le pouvoir du centre par la création d'un système national d'adhésion (jusqu'à présent on ne peut adhérer qu'à une section locale) ainsi que l'introduction d'un pouvoir disciplinaire. Ces principes ont été approuvés lors d'une consultation des membres par courrier (compliquée par le fait qu'il n'existait pas de liste nationale fiable des membres) et ceux-ci ont ensuite été invités à s'exprimer sur les détails de la réforme.

De façon plus générale, chacun s'accordait à reconnaître que le parti devait présenter un message plus attirant à l'électorat. Hague ne s'est pas montré disposé à se hâter de définir un nouveau programme, bien qu'il ait signalé, lors de son discours à la conférence annuelle du parti en octobre, qu'il souhaitait un parti plus « ouvert », susceptible d'attirer les minorités (comme les mères célibataires ou les homosexuels) qui avaient jusque-là le sentiment qu'il leur était hostile ou, en tout cas, n'était pas très bien disposé à leur égard. Il précisa également la ligne du parti à propos de l'intégration européenne, persuadant le cabinet fantôme d'exclure toute participation britannique à la monnaie unique pour la durée de la présente législature et de s'y opposer également lors des prochaines élections législatives (ce qui signifie, en fait, la rejeter pour les dix ans à venir). Un des membres du cabinet fantôme démissionna pour protester contre cette position, ce qui fut aussi le cas d'un porte-parole de second rang du parti. Hague argua qu'il était important de régler cette question rapidement au lieu de la traîner pour le reste de la présente législature.

Hague se comporte bien à la Chambre des Communes, mais le Parti travailliste conserve une avance incontestable dans les sondages d'opinion. Les observateurs estiment qu'il faudra un certain temps avant que le Parti conservateur ne redevienne une force de combat puissante et qu'il est improbable qu'il puisse gagner les prochaines élections législatives, étant donné le nombre de sièges remportés par les travaillistes en 1997. Certains estiment également que l'introduction d'un nouveau système électoral pourrait l'empêcher de revenir seul au gouvernement.

A l'issue des élections, le Parti travailliste se trouve dans une situation inhabituelle. Il venait de passer dix-huit ans dans l'opposition et

aucun des nouveaux ministres n'avait appartenu à un cabinet auparavant (seuls deux ministres avaient eu par le passé une expérience de secrétaire d'État). Or il se retrouve désormais au pouvoir avec une majorité parlementaire écrasante. Et pourtant, il mène une politique prudente plutôt que radicale. Afin de rendre le parti plus attirant, son dirigeant, Tony Blair, s'est battu pour le transformer en un « Nouveau Parti travailliste » susceptible de séduire la classe moyenne (territoire traditionnel du Parti conservateur). L'engagement historique de nationaliser les moyens de production, inscrit dans la « clause 4 » de la constitution du parti, a été rejeté. Le parti s'est engagé à rester durant deux ans dans les limites de dépenses publiques établies par les conservateurs et à éviter d'augmenter les taux d'imposition sur le revenu. Il n'envisage pas non plus de revenir sur les privatisations opérées par le Parti conservateur. Le nouveau gouvernement a également adopté une attitude positive mais prudente à l'égard de l'adhésion à la monnaie unique. Le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, a annoncé à la Chambre des Communes que le gouvernement ne proposait pas d'adhérer à la monnaie unique au cours de la présente législature, mais examinerait la situation lors de la prochaine et prendrait alors une décision fondée sur les intérêts britanniques.

Bien que le gouvernement ait introduit ou envisage d'introduire certaines mesures innovatrices – comme les changements constitutionnels, la décision de donner à la Banque d'Angleterre le pouvoir de fixer les taux d'intérêt, un salaire minimum, l'acceptation du chapitre social du traité de Maastricht –, les observateurs considèrent que, dans l'ensemble, son programme pourrait très bien être celui d'un gouvernement conservateur. L'explication est à chercher dans la nécessité de conserver le soutien de la classe moyenne – en effet le parti a reçu un soutien large mais peu solide – et dans l'histoire même du Parti travailliste. En effet, aucun gouvernement travailliste, à ce jour, n'a accompli deux mandats complets consécutifs. Tony Blair semble déterminé à s'assurer un second mandat et a fait, dans ce sens, diverses références à l'histoire du parti. Il garde donc constamment à l'esprit les implications de sa politique pour les prochaines élections législatives. Une des explications avancées pour le refus du gouvernement de soutenir l'adhésion à la monnaie unique dans la présente législature est qu'il s'est engagé à organiser un référendum au cas où il recommanderait l'adhésion, et Tony Blair ne veut pas courir le risque d'organiser un référendum au résultat incertain si peu de temps avant les

prochaines élections. La question devra donc attendre le prochain parlement.

Malgré certains problèmes occasionnels au cours de ses six premiers mois au pouvoir – en novembre, le gouvernement s'est attiré pas mal de publicité négative lorsqu'il fut révélé que, à la suite d'une réunion entre le Premier ministre et les dirigeants de la Formule 1, l'interdiction de faire de la publicité pour le tabac fut levée pour les courses automobiles de Formule 1, alors qu'on apprenait qu'un des participants avait au préalable fait un don d'un million de livres au Parti travailliste –, le parti conserve une avance substantielle dans les sondages. Après la controverse de novembre, son avance sur les conservateurs était de 26 points (56 % d'opinions favorables contre 30 % d'opinions défavorables). La taille de sa majorité parlementaire signifie qu'il est au pouvoir pour toute la durée du mandat et qu'il faudra attendre un certain temps pour que ses opposants reprennent le dessus – s'ils y arrivent jamais.

Au Parti libéral-démocrate, ces élections ont apporté ses meilleurs résultats en sièges depuis 1929. Bien que la taille de la majorité parlementaire travailliste signifie que les députés libéraux-démocrates ont peu de chances d'influencer les résultats des votes, ils insistent néanmoins sur la nécessité d'une coopération entre les deux partis autour des mesures qu'ils approuvent. Le Parti travailliste s'y est montré favorable, en particulier pour les réformes constitutionnelles. Les deux partis avaient créé avant les élections une commission consultative commune afin d'élaborer des propositions de réforme de la Constitution et, après les élections, Tony Blair a formé une commission du cabinet comprenant un certain nombre de membres du Parti libéral-démocrate. Bien que la commission n'ait pas pris de décision, elle a travaillé en liaison avec les services du Premier ministre.

Tous les membres du Parti libéral-démocrate ne sont pas partisans d'une coopération étroite avec les travaillistes, craignant que l'indépendance de leur parti n'en soit affaiblie. De même certains membres du Parti travailliste, surtout de son aile gauche, ne voient pas d'un bon œil le rapprochement de leur parti et du Parti libéral-démocrate, craignant que cela n'empêche l'adoption de mesures radicales de gauche (mesures qui, de toute façon, ne risquent pas d'être adoptées par le « nouveau travaillisme »). Cependant, les libéraux-démocrates ont maintenu leur politique de coopération, tout en reconnaissant la nécessité de maintenir leur indépendance. L'intérêt de la coopération est

qu'elle leur permet de contribuer d'une certaine manière au processus gouvernemental et d'affirmer qu'ils inaugurent un nouveau style de politique. Pour le Premier ministre, l'intérêt est peut-être à long terme : au cas où la réforme électorale serait introduite, le Parti travailliste pourrait, dans le futur, dépendre du soutien des libéraux-démocrates pour former une majorité parlementaire. La coopération avec ce parti lui permet donc non seulement de marginaliser les conservateurs au sein du présent Parlement, elle offre également la possibilité de les marginaliser dans les futures législatures.

CONCLUSION

Les élections législatives ont eu un résultat remarquable, démontrant par là ce que le système électoral pouvait produire. Elles ont amené au pouvoir un parti disposant d'une majorité qui lui assure le passage de toutes les mesures qu'il souhaite introduire. Les résultats ont également des implications à long terme, en particulier une transformation significative du cadre constitutionnel du Royaume-Uni. Il s'ensuit que la forme de la politique britannique après les prochaines élections législatives risque d'être très différente de ce qu'elle a été au cours des cinquante dernières années.

RÉSUMÉ

Les élections législatives de 1997 en Grande-Bretagne ont amené au pouvoir un nouveau gouvernement avec une très large majorité parlementaire. L'élection d'un gouvernement travailliste et le programme qu'il entend appliquer, en particulier dans le domaine des réformes constitutionnelles, ont des implications à long terme pour le cadre constitutionnel britannique. Le résultat des élections a également des implications importantes et plus immédiates pour la structure et le comportement de la Chambre des Communes et des partis politiques.

ARMEL LE DIVELLEC

LA VARIANTE ALLEMANDE

EN RAISON DE SA REMARQUABLE STABILITÉ gouvernementale et de la bipolarisation qui structure sa vie politique, la démocratie allemande est généralement rattachée par la doctrine française aux systèmes majoritaires. L'expression de « démocratie du chancelier » (*Kanzlerdemokratie*) souvent employée pour la qualifier s'inscrit d'ailleurs dans la lignée du *Prime Ministerial Government* britannique. La réalité institutionnelle et politique se révèle pourtant moins simple. Envisagée sous l'angle des neuf paramètres de la typologie d'Arend Lijphart[1] (et quoique ceux-ci doivent être affectés d'une pondération), le système allemand relève en effet presque à tous égards du modèle consensuel (ou de concordance)[2].

L'Allemagne se présente en réalité comme une démocratie originale, mêlant des caractères majoritaires et des traits de limitation et de diffusion du pouvoir. Elle est en effet constamment partagée entre deux soucis : celui, d'une part, de l'efficacité, de la capacité à décider (*Entscheidungsfähigkeit*) et, d'autre part, celui du pluralisme, de la diversité. Le premier, qui résulte de la hantise d'une impuissance comparable à celle de la République de Weimar, favorise la recherche de la majoritarisation. Le second, fruit notamment de la hantise du tota-

1. *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, et « Théorie et pratique de la loi de la majorité : la ténacité d'un paradigme imparfait », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 129, 1991, pp. 515-526.

2. Gouvernement de coalition, équilibre entre cabinet et assemblée, bicamérisme, fédéralisme, constitution rigide, cour constitutionnelle, multipartisme, scrutin proportionnel. Le pluralisme partisan, par contre, ne peut être considéré comme multidimensionnel.

litarisme nazi, joue en faveur du consensus. Ces deux dimensions parcourent l'ensemble du système politique outre-Rhin.

Ainsi, les caractéristiques d'ordre majoritaire du régime allemand sont affectées en elles-mêmes de particularités qui les différencient nettement du modèle britannique, tandis que, par ailleurs, les facteurs externes de limitation du pouvoir et le poids de la mentalité proportionnaliste se révèlent bien plus importants que dans l'idéal-type majoritaire.

UNE LOGIQUE MAJORITAIRE ATTÉNUÉE

Le système politique allemand se caractérise d'abord par une remarquable stabilité gouvernementale : six chanceliers seulement se sont
36 succédé depuis 1949. On peut quasiment parler ici de « gouvernements de législature ». Pourtant, ces apparences quelque peu trompeuses ne sauraient masquer les particularités présidant à la construction d'une majorité de gouvernement et à son exercice du pouvoir.

Le gouvernement de majorité à tout prix

Souvent annoncé naguère, le bipartisme n'a pu s'ancrer outre-Rhin. Le multipartisme y est néanmoins structuré et sa stabilité s'avère d'autant plus remarquable que le mode de scrutin, cet éternel sujet de torture pour les étudiants, est fondamentalement proportionnel et non pas mixte : rappelons que la répartition totale des sièges est déterminée par les résultats obtenus par les listes, dont on retranche les mandats obtenus au scrutin uninominal. Sans doute, le caractère « personnalisé » de cette proportionnelle favorise la concentration des suffrages autour de deux partis. La grande majorité des électeurs reproduisent pour les listes le « vote utile » qu'ils opèrent dans les circonscriptions, choix qui a bénéficié dès les origines à la CDU/CSU et au SPD. Cette donnée n'a pourtant pas suffi, comme en témoignent la fortune du parti libéral (FDP) et l'apparition puis le maintien des Verts. Le seuil d'exclusion des 5 % de suffrages nationaux pour participer à la répartition des sièges n'a pas empêché le maintien d'un certain pluralisme partisan. Dans ces conditions, il est nécessaire de recueillir presque exactement 50 % des voix pour obtenir une majorité absolue de députés.

En réalité, c'est plutôt la conception de la représentation qui a favorisé la simplification et la structuration du multipartisme allemand. Dès 1949, les élections au Bundestag sont apparues avant tout comme la confrontation de deux personnalités pour la chancellerie. Appelée

à se prononcer sur la constitutionnalité des seuils d'exclusion de la répartition proportionnelle, la Cour constitutionnelle fédérale estima en 1957 que « l'élection n'a pas seulement pour but de mettre en valeur la volonté de chaque électeur, c'est-à-dire de créer une représentation populaire qui soit le reflet des opinions politiques existant dans le peuple, mais aussi de *produire un Parlement qui soit un organe de l'État capable d'exercer sa fonction*[3] ». Cette consécration jurisprudentielle de la fonction décisionnelle des élections explique la pression (croissante depuis les années 1960) en faveur de la publicité des alliances électorales. Sauf exception, on trouve normal que les partis indiquent à l'avance leurs intentions. Ces comportements typiquement majoritaires sont également observables lors des élections pour les diètes des Länder.

Pour autant, la contrainte de la loi électorale est loin d'égaler celle d'Albion et affaiblit la logique de « démocratie directe ». Bien que l'Allemagne ait été jusqu'à présent épargnée par l'absence de majorité au soir des élections, ce risque ne peut évidemment être écarté pour l'avenir. 37

C'est ici que les Allemands manifestent une conception particulière du gouvernement de majorité, originalité que reflètent les stratégies de coalition : si les élections s'avéraient incapables de dégager immédiatement une alliance de gouvernement, priorité serait certainement accordée par les partis à la construction « artificielle » d'une majorité, au détriment de l'homogénéité politique, c'est-à-dire au besoin en réalisant une grande coalition, réunissant CDU/CSU et SPD[4], et ce au nom du consensus minimal sur l'« ordre libéral et démocratique » postulé par la Loi fondamentale. Le cas de figure se présente régulièrement dans les Länder, notamment dans la période récente : or, un nombre infime de cabinets minoritaires ont vu le jour depuis 1946[5], tandis que les grandes coalitions sont, au contraire, fréquentes. On peut considérer que ce modèle de coalition serait réalisé au niveau national si les circonstances l'exigeaient[6].

L'idée qu'une majorité de gouvernement doit être formée à tout prix distingue la démocratie allemande de certaines de ses voisines de

3. BVerfGE 6, 84, 92 du 23 janvier 1957 (nous soulignons).

4. La coalition tripartite (SPD, Verts, FDP) a également été pratiquée dans deux Länder ces dernières années.

5. 13 sur plus de 200 cabinets formés. De plus, ils étaient généralement transitoires.

6. L'hypothèse s'est réalisée, comme on sait, entre 1966 et 1969, mais elle est survenue en cours de législature.

la mer du Nord : si « l'Angleterre n'aime pas les coalitions », selon le mot de Disraeli, les pays nordiques pratiquent fréquemment les gouvernements minoritaires, et ce alors même que leurs sociétés ne sont pas moins homogènes que celle de l'Allemagne. Le souci de l'efficacité paraît, au contraire, impliquer en toute hypothèse, selon les Allemands, une coalition majoritaire. Leur conception volontariste du parlementarisme, que l'on pourrait qualifier de « positive », postule l'identité (et non simplement l'absence de contrariété) entre majorité parlementaire et gouvernement.

Sous ce rapport, la république de Bonn est un régime majoritaire « par principe » mais, on le voit, d'une manière fort différente de la référence britannique. Elle se rapproche plutôt, en partie, des démocraties proportionnelles du Benelux. Comme celles-ci, elle connaît
38 après chaque élection de longues négociations pour former les gouvernements de coalition[7], l'accord se traduisant par l'adoption d'un document écrit, le « pacte de coalition », de plus en plus détaillé. Ajoutons qu'une telle pratique peut également affecter la capacité à réaliser les alternances (le FDP est ainsi au pouvoir depuis bientôt trente ans au niveau national !)

Parlementarisme de comités et démocratie de coalition

L'un des paramètres énoncés par Lijphart dans sa distinction entre démocratie majoritaire et consensuelle est l'équilibre (ou le déséquilibre) juridique entre gouvernement et assemblée. Bien qu'il ne soit certainement pas le plus important, cet élément (qui, dans un régime majoritaire, joue essentiellement à un niveau subalterne, à savoir dans les relations cabinet-majorité) est intéressant dans le cas allemand : l'absence presque totale de moyens de contrainte au profit du gouvernement, notamment dans la procédure législative, influe en effet sur le type de *leadership* qu'exerce un chancelier sur ses troupes.

Le processus décisionnel qui se déroule au sein de la majorité s'effectue d'une façon très équilibrée, les parlementaires de la coalition n'étant pas réduits au seul rôle de soutien passif du cabinet, mais associés dès la phase préparatoire aux projets de textes et de décisions. Par l'importance de leur organisation interne, les groupes de la majorité fournissent une indéniable contribution au travail gouvernemental. Ils interviennent très en amont de la phase d'élaboration des textes (souvent même avant le

7. Quarante-deux jours de négociations furent ainsi nécessaires après les élections de 1990, qui avaient pourtant reconduit la coalition (CDU/CSU-FDP) sortante.

dépôt officiel), au cours de multiples réunions rassemblant leurs spécialistes et les fonctionnaires des ministères compétents. Tant qu'un accord en détail n'est pas trouvé, un projet a fort peu de chances d'être officiellement soumis à la séance publique du Bundestag. Cette pratique des comités informels enlève beaucoup de spectaculaire au travail parlementaire, mais accroît l'influence réelle des parlementaires.

Il est souvent très difficile au chancelier de forcer la décision : on peut à cet égard presque parler d'une neutralisation conventionnelle de la question de confiance prévue par la Loi fondamentale (art. 68), tant celle-ci paraît inadaptée pour la gestion au quotidien des rapports intra-majoritaires. Ce point n'est pas sans lien avec le caractère conditionné de la dissolution, dont le chancelier ne peut guère brandir la menace comme un Premier ministre britannique [8], mais il reflète surtout un état d'esprit : l'alternative simpliste « discipline des députés-démission du cabinet » paraît presque inconcevable aux Allemands. Les chanceliers sont donc souvent contraints de céder à leur majorité : les *leaderships* les plus solides n'excluent pas, loin s'en faut, les concessions.

Une telle attitude est particulièrement sensible du fait des coalitions, mais il faut préciser que ces dernières ne font qu'accentuer le phénomène sans le créer. Simplement, la présence de plusieurs partis (généralement deux) [9] au sein des majorités rend plus complexe encore le processus décisionnel et accentue la tendance très allemande à instaurer des structures officieuses de travail.

Il n'existe pas à proprement parler un comité de coalition (du moins au niveau fédéral) mais plusieurs types d'instances décisionnelles informelles à différents niveaux, et regroupant toujours des représentants de chaque parti de la majorité. Leur caractéristique est de placer sur un pied d'égalité le parti du chancelier et le petit partenaire (*Juniorpartner*), de ménager à ce dernier pratiquement un droit de veto sur toutes les décisions, alors qu'il se trouverait en minorité si la décision était prise en Conseil des ministres. En d'autres termes, un gouvernement de coalition se doit de pratiquer essentiellement le vote « par ordre » plutôt que « par tête », sauf à risquer sa dislocation. Une coalition n'est certes pas nécessairement moins homogène qu'un parti traversé par de profondes divisions, mais elle connaît une dynamique

8. Sur ce point, voir Philippe Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 73-102.

9. Sans compter, dans le cas de la coalition actuelle, l'autonomie presque complète de la CSU à l'égard de la CDU.

interne généralement plus complexe, marquée notamment par la tension qu'entretiennent ces associés-rivaux que sont inévitablement deux partis alliés mais distincts.

On peut d'ailleurs noter, plus largement, un certain respect pour l'autonomie des partis : il n'est jamais question de listes uniques sous le prétexte qu'ils appartiendraient à la même majorité, non plus que de projets de fusion des organisations, au rebours des débats récurrents en France (du moins pour la galaxie UDF-RPR). Le pluralisme interne de la majorité est, au contraire, une donnée que l'on assume.

Sous cette réserve de taille, les majorités allemandes peuvent néanmoins être considérées comme « fermées » (les pactes de coalition mentionnent d'ailleurs l'interdiction de voter contre le partenaire), comme en témoignent les controverses suscitées par les défections
40 individuelles de députés SPD et FDP en 1972 puis le revirement d'alliances des libéraux en 1982 [10].

Dès à présent, on notera que l'expression de « démocratie du chancelier » apparaît excessivement réductrice pour caractériser la variante allemande du gouvernement majoritaire. De moins en moins employée par les observateurs outre-Rhin, elle tend à être remplacée par celle de « démocratie de coordination » [11]. En raison de la complexité de l'ensemble majoritaire, le chancelier s'avère plus un « animateur » qu'un chef. La longévité de Helmut Kohl fait oublier l'ampleur des contraintes institutionnelles et politiques auxquelles il est continuellement soumis. Le constat vaut également pour Adenauer, dont on convient aujourd'hui qu'il dut fréquemment consentir à son parti d'importantes concessions en politique intérieure. La démocratie allemande connaît ainsi, plus encore que celle de Westminster (sans parler de la France) [12], une véritable majorité gouvernante. L'indéniable vitalité du Bundestag résulte pour une large part de cet élément.

Une Logique Consensuelle Imposée et Recherchée

Les particularités du système s'accentuent encore si l'on envisage les aspects externes au pouvoir lui-même. A côté de sa logique majoritaire

10. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, pp. 81-98.

11. Wolfgang Jäger, « Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie », *Zeitschrift für Politik*, n° 1, 1988, pp. 15-32.

12. Pierre Avril, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n° 68, 1994, pp. 45-53.

particulière, la démocratie allemande est marquée par le poids d'une logique consensuelle à la fois imposée par les institutions et voulue par les acteurs politiques. Aux importantes limitations externes du pouvoir viennent s'ajouter des reliquats de consensualisme.

Des contraintes structurelles

La première contrainte pesant sur le pouvoir de la majorité est trop connue pour que l'on s'y arrête longuement : il s'agit de la Cour constitutionnelle fédérale. Elle représente le facteur le plus puissant de limitation du pouvoir, à l'opposé du principe de souveraineté (juridique) du Parlement anglais. Dans une démocratie allemande fondée avant tout sur des valeurs, elle garantit la suprématie de la Constitution et la soumission des majorités à un État de droit matériel très développé. Par ses multiples voies d'intervention, la Cour[13] fait office de véritable gardien de la Constitution, non seulement à l'égard des citoyens (pour les droits et libertés), mais aussi entre les organes constitutionnels : elle peut être saisie par eux de tout litige portant sur l'interprétation de la Loi fondamentale (art. 93-I-1). Alors que ce domaine est laissé, dans la plupart des pays, aux acteurs eux-mêmes et bénéficie essentiellement à ceux qui exercent le pouvoir (que l'on songe, là encore, à la situation française), l'opposition allemande n'est pas contrainte de subir une règle du jeu unilatéralement fixée par la majorité. Au-delà même du seul contrôle de constitutionnalité des lois, la Cour joue donc un rôle majeur dans une vie politique particulièrement juridicisée, au point que les partis ont parfois tendance à se décharger sur elle de certaines décisions délicates[14]. 41

L'effectivité de la Constitution comporte une autre implication en faveur de la logique de consensus : le seul moyen de réviser la Loi fondamentale est le vote conforme du Bundestag et du Bundesrat à la majorité des deux tiers, c'est-à-dire presque nécessairement avec l'accord d'une partie de l'opposition. Ayant répudié le référendum au niveau national, le régime allemand prive le gouvernement de la possibilité de faire directement appel au peuple pour réviser la Constitution : un « lit de justice » populaire à la française (1962) est impossible.

13. Rappelons que ses membres sont désignés par les deux chambres, à la majorité des deux tiers, selon une procédure complexe. Concrètement, un partage subtil est opéré entre les partis, pratique typique de l'esprit proportionnaliste.

14. Sa forte autorité n'exclut d'ailleurs pas simultanément certaines critiques : voir Adolf Kimmel, « Une crise de la Cour constitutionnelle fédérale ? », *Pouvoirs*, n° 79, 1996, pp. 147-152.

L'opposition se trouve ainsi dotée d'un droit de veto en la matière, hypothèse non négligeable quand on la met en relation avec la fréquence de l'intervention du juge constitutionnel à l'égard du législateur ordinaire. De plus, la présence de la Cour de Karlsruhe rend peu vraisemblable l'hypothèse de la tenue d'un référendum consultatif mais « paraconstitutionnel » à l'anglaise.

Plus originale est la contrainte tenant au caractère fédéral de l'État. On a assez dit que le fédéralisme allemand avait subi une sorte de « loi d'airain » de la centralisation. On a pourtant quelque peu tendance à négliger l'une des conséquences essentielles de ce « fédéralisme coopératif » sur le système politique, plus précisément sur le bicamérisme, initialement conçu comme relativement inégalitaire. En effet, les Länder ont su compenser le transfert de compétences vers le Bund par une
42 augmentation des lois soumises au veto absolu du Bundesrat. On peut considérer qu'environ la moitié des lois (et souvent les plus importantes) relèvent aujourd'hui de cette catégorie, pour laquelle le Bundestag, c'est-à-dire la majorité du chancelier, ne dispose pas du dernier mot[15].

Le problème est rendu d'autant plus complexe que la résolution des conflits est affectée par la nature très particulière de la chambre des États fédérés. Composé des délégués des gouvernements des Länder (la représentation de chaque Land est donc homogène) votant en bloc et sur instructions, le Bundesrat se rattache au « principe de la diète » (les Allemands parlent de « principe du conseil » – *Ratsprinzip*) par opposition au « principe du sénat », dans lequel les élus sont dotés d'un mandat représentatif (par exemple, le Bundesrat autrichien). Cela explique pour une large part qu'il ne fonctionne pas uniquement suivant le schéma majorité-opposition déterminé par le Bundestag, car la représentation territoriale y est plus directement présente, par le biais du gouvernement de Land, et interfère avec la représentation partisane. Et quoique la pression des stratégies nationales des partis s'exerce concurremment, les intérêts spécifiques de chaque Land apparaissent souvent déterminants en pratique, selon des clivages qui peuvent lui être propres (par exemple, riches-pauvres, Nord-Sud et, plus récemment, Est-Ouest). L'effet est donc ambivalent : il est souvent possible de trouver un accord avec des

15. Cf. Olivier Jouanjan, « L'élaboration de la loi en RFA », *Pouvoirs*, n° 66, 1993, pp. 81-97. Pour les lois « ordinaires » (non fédératives), le Bundestag peut surmonter le veto des Länder à la même majorité que celle par laquelle le Bundesrat a manifesté son désaccord, à savoir la majorité simple ou des deux tiers (art. 77-4LF). Il est à noter que, depuis 1992, la coalition de Bonn ne dispose même plus à elle seule d'un tiers de voix « sûres » au Bundesrat, et se trouve menacée d'être bloquée pour toutes les catégories de lois.

gouvernements de Land dirigés par l'opposition nationale (sauf si ceux-ci favorisent la confrontation, notamment à l'approche des élections législatives) mais, à l'opposé, le chancelier ne peut jamais compter avec certitude sur la discipline d'une majorité du Bundesrat politiquement identique à celle qui l'appuie au Bundestag. En toute hypothèse, le Bundesrat conserve une part irréductible d'autonomie.

Pour surmonter les désaccords, des concessions sont inévitables, sauf à paralyser la majorité du chancelier. On comprendra aisément que la question de confiance est interdite à celui-ci devant le Conseil fédéral, qui ne peut être dissous. En pratique, le gouvernement fédéral tend donc à anticiper d'éventuels conflits par le développement d'une concertation en amont avec les Länder [16], au point que l'on parle souvent d'une « grande coalition latente » entre CDU et SPD. Le parlementarisme majoritaire allemand vit donc sous une « restriction fédérale » (Uwe Thaysen), qui institutionnalise la logique du consensus [17]. D'ailleurs, par un phénomène de « physique démocratique », l'installation d'une majorité au niveau national appelle souvent une remontée de l'opposition dans les Länder et donc au Bundesrat. Tel fut le cas sous l'ère sociale-libérale (1969-82) ; tel est également le cas actuellement, le SPD étant majoritaire au Bundesrat depuis 1991 [18].

Mentalités et comportements de consensus

La logique de consensus est également à l'œuvre, de diverses manières, dans les relations entre majorité et opposition au Bundestag. Sur le plan de la reconnaissance des minorités d'abord : tous les postes de direction au Bundestag (bureau, présidences de commission, etc.) sont attribués de manière proportionnelle [19]. L'opposition est d'ailleurs susceptible de détenir la présidence du Bundestag, puisque celle-ci est conventionnellement réservée au premier groupe parlementaire [20].

S'agissant de son action ensuite, l'opposition allemande fait preuve d'un comportement relativement original pour une démocratie majoritaire. En effet, tout en assumant fondamentalement son rôle de critique

16. Gerhard Lehmbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart, Kohlhammer, 1976.

17. Cf. Adolf Kimmel « La cohabitation à l'allemande », *Pouvoirs*, n° 84, janvier 1998.

18. Notons qu'ici encore l'absence de procédure de référendum et le caractère conditionné de la dissolution (du Bundestag) gênent le chancelier, l'empêchant de tenter de contourner une opposition du Bundesrat par un « appel au peuple ».

19. La présidence de la commission du budget revient même toujours au premier groupe d'opposition.

20. Le cas s'est produit entre 1976 et 1982, au profit de la CDU/CSU.

et de contrôle de la majorité gouvernementale, elle oscille constamment entre la stratégie du conflit et celle de la coopération. La première, accordant priorité à la compétition, la prépare à réaliser l'alternance aux prochaines élections tandis que la seconde privilégie la recherche de l'influence sur les décisions de la majorité. Certaines configurations institutionnelles, on l'a vu, favorisent cette seconde solution : le fédéralisme, les révisions constitutionnelles, ou bien simplement le fait que, au pouvoir dans plusieurs Länder, une opposition au Bundestag est plus facilement orientée vers un état d'esprit gouvernemental. Mais, à côté de ces hypothèses qui incitent à une attitude coopérative, on peut déceler ce que Dieter Grosser a appelé la « nostalgie de l'harmonie[21] ». Il existerait, au moins à l'état latent, un désir typiquement allemand de rechercher l'accord du plus grand nombre, tendance qui se serait main-
44 tenue en dépit de l'adoption réussie d'un parlementarisme de majorité privilégiant surtout la compétition et l'alternance. Les racines de cette mentalité incontestablement proportionnaliste et consensuelle remontent probablement très loin dans le passé. Toujours est-il que l'on reste prompt aujourd'hui à brandir le spectre de Weimar pour stigmatiser un parti qui refuse de faire des concessions. D'autre part, la volonté constante de rechercher une légitimation réelle des décisions des gouvernants incite à dépasser la conception purement numérique de la loi de la majorité. Certes, la « légitimité légale » d'un gouvernement et d'un parlement démocratiquement installés n'est pas contestée, mais elle s'accompagne du souci de l'acceptation des décisions par l'opinion publique et l'on a tendance à considérer que l'accord de l'opposition est le meilleur gage de légitimité. Aussi n'est-il pas rare de voir le gouvernement lui-même rechercher cet assentiment, même lorsqu'il n'est pas juridiquement nécessaire.

Concrètement, cet état d'esprit s'est traduit par un surprenant consensus législatif (70 % des lois en moyenne furent votées à l'unanimité, dans les années 1960 et 1970). Sous ce rapport, l'entrée des Verts au Bundestag en 1983 a constitué un défi à la concordance dans la mesure où ils ont montré une propension à la contestation du pouvoir établi[22]. La période récente tend néanmoins à faire apparaître

21. « Die Sehnsucht nach Harmonie : Historische und verfassungsstrukturelle Vorbelastungen der Opposition in Deutschland », in *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Heinrich Oberreuter, dir., Hambourg, Hoffmann und Campe, 1975, pp. 206-229.

22. Heinrich Oberreuter, dir., *Wahrheit statt Mehrheit ? An den Grenzen der parlamentarischen Demokratie*, Munich, Ozlog, 1986.

un assouplissement de leur « intransigeance » initiale. Sans qu'il faille le surévaluer, d'autant qu'il se réduit souvent au principal parti d'opposition (SPD ou CDU) et diminue généralement avec l'importance des textes, le consensus demeure un trait important du travail parlementaire au Bundestag.

On ne s'étonnera donc pas de relever la pratique très répandue de réunions de concertation des dirigeants de la majorité et de l'opposition, à tous les niveaux, jusqu'auprès du chancelier lui-même. Souvent rendues nécessaires par les exigences institutionnelles, elles témoignent également du style relativement décrispé de la vie politique allemande, facteur qui n'est pas seulement anecdotique, mais participe de la mentalité consensuelle, conçue comme synonyme de pluralisme[23].

Au-delà de cet état d'esprit enfin, on peut noter chez les acteurs une certaine répugnance envers les avantages accordés à la seule majorité. Les discussions sur une éventuelle réforme du droit de dissolution, par exemple, paraissent extrêmement révélatrices à cet égard : en 1976 comme en 1992-1993, une commission de réforme constitutionnelle a recommandé d'accorder au Bundestag le droit de s'autodissoudre, mais en exigeant une majorité de deux tiers des voix, pour empêcher une dissolution de confort décidée par la seule majorité.

Il est donc certainement nécessaire de rectifier l'image courante de l'Allemagne comme système seulement majoritaire. Sans doute, la conjonction du gouvernement de majorité, de la bipolarisation et de l'alternance demeure son schéma de référence, mais celui-ci revêt outre-Rhin des modalités particulières. De plus, par sa culture politique, qui reste fortement imprégnée de proportionnalisme et d'esprit de concordance, ainsi que par ses institutions, qui maintiennent une importante diffusion du pouvoir, l'Allemagne apparaît plutôt comme une démocratie mixte, mêlant logiques majoritaire et consensuelle.

S'il incite les acteurs à adopter une attitude responsable, ce caractère hybride a un prix : outre une relative lenteur dans la prise de décision, la recherche du consensus entraîne une certaine confusion des responsabilités respectives de la majorité et de la minorité. En acceptant des compromis avec le camp gouvernemental, l'opposition parlementaire est contrainte d'assumer ensuite ceux-ci vis-à-vis de

23. Alfred Grosser, « L'État de partis, expression de l'unanimisme pluraliste ? Quarante années de RFA », *in* Yves Mény, dir., *Partis politiques et Groupes sociaux. Études pour Georges Lavau*, Presses de la FNSP, 2e éd., 1991, pp. 319-326.

l'opinion. Sa crédibilité peut s'en trouver renforcée mais cet élément affecte quelque peu la netteté de l'alternance.

Néanmoins, dans la mesure où les sociétés modernes acceptent de moins en moins l'argument d'autorité, la recherche d'un pluralisme maîtrisé et structuré semble à même d'offrir une certaine solution d'équilibre. N'est-il pas significatif que la Nouvelle-Zélande, considérée naguère par Lijphart comme l'exemple le plus achevé du type majoritaire, ait récemment fait le choix de la représentation proportionnelle et connaisse désormais les subtilités du gouvernement de coalition ? L'expérience de l'Allemagne suggère qu'il existe plusieurs variantes de la démocratie majoritaire et, sous ce rapport, il n'est peut-être pas excessif de parler de « modèle allemand », dès lors que la référence britannique paraît non seulement difficile à imiter, mais
46 qu'il n'est pas sûr qu'il soit souhaitable de l'imiter dans tous ses aspects.

RÉSUMÉ

La démocratie allemande est originale en ce qu'elle concilie les logiques majoritaire et consensuelle. La majorité gouvernementale est en principe directement issue des élections mais elle repose toujours sur une coalition. Elle fonctionne de manière complexe mais très équilibrée. Le fédéralisme, le juge constitutionnel ainsi qu'une mentalité proportionnaliste, voire unanimiste, apportent en outre de fortes limitations au pouvoir majoritaire.

JEAN-CLAUDE COLLIARD

LA SINGULARITÉ FRANÇAISE

MAIS Y A-T-IL UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE ? Si l'on en juge par la dernière attribution du pouvoir, aucunement : une majorité, que l'on commence à appeler plurielle, remporte les élections des 25 mai et 1er juin 1997 et, dès le lendemain matin, avec une automaticité toute britannique, le président de la République nomme le chef de file de cette majorité, désigné par elle-même, aux fonctions de Premier ministre. Jacques Chirac agit ainsi exactement comme Élisabeth II un mois plus tôt, accueillant la démission de celui qui a perdu, endossant la nomination de celui qui a gagné, sans aucune prétention de jeu ou d'influence, ni sur le périmètre de la coalition gouvernementale ni sur le nom de son « leader », appelé de par cette situation même à former le cabinet de son choix.

Triomphe donc de la décision majoritaire, de la désignation du principal gouvernant par le peuple lui-même, grâce à l'entremise de quelques centaines de députés investis, le temps d'une soirée de printemps, d'une fonction implicite de grand électeur avec mandat impératif... Mais, dans le même mouvement, répudiation d'une autre décision majoritaire, *a priori* valable pour sept ans, qui faisait du vainqueur de l'élection présidentielle de mai 1995 le principal détenteur du pouvoir exécutif... Deux ans après, c'est un autre qui dirige. Et le cas de 1997 est d'autant plus frappant, le fait n'a pas été assez souligné, que pour la première fois c'est le vaincu de l'élection présidentielle immédiatement précédente qui est appelé à gouverner, voilà qui relativise quelque peu la définition de l'élection présidentielle comme « attributive du pouvoir », pour reprendre une expression chère à Olivier Duhamel.

Même si ses traits sont plus accentués en 1997, la cohabitation a

un air de déjà-vu : ses mécanismes ont été analysés[1] et le fait que la place et les pouvoirs du président soient fondamentalement différents dans les deux grandes combinaisons produites par la Ve République a été largement souligné[2]. La même constitution accueille deux systèmes politiques différents tenant à l'articulation de la ou plutôt des majorités... car nous sommes tellement heureux d'avoir découvert depuis 1962 ce concept éminemment « moderne » qu'avec le zèle des néophytes, et au mépris de l'arithmétique la plus élémentaire, nous en acceptons deux expressions. C'est qu'en fait la majorité n'est pas pour nous le mode de dévolution du pouvoir, mais l'instrument de son exercice, que par ailleurs elle n'étend pas ses effets à l'ensemble des mécanismes de décision politique, ce qui, au total, autorise la dualité que l'on vient d'évoquer. La majorité comme notion instrumentalisée,
48 incomplète et duale, c'est là sans doute que se situe l'exception française.

Une Notion Instrumentalisée

Si l'on regarde les mécanismes de désignation des principaux pays de pure logique majoritaire, les choses sont claires : pour accéder au pouvoir, il faut, l'une après l'autre, franchir deux étapes : devenir le leader de son parti, puis faire en sorte que celui-ci remporte la majorité aux élections. En France, même si cet automatisme tend à s'installer en période de cohabitation, l'affaire est plus complexe, la majorité apparaissant comme un sous-produit de l'élection présidentielle, sans capacité décisionnelle.

Sous-produit de l'élection présidentielle

Après trois expériences de cohabitation, il faut bien constater que le terme de majorité peut recouvrir deux réalités différentes, voire antagonistes : mais, que ce soit la majorité du président ou celle qui lui est opposée, toutes deux trouvent leur origine dans l'élection présidentielle la plus récente.

Pour ce qui est de la majorité présidentielle, c'est une évidence : la notion se concrétise au cours de cette élection, en deux étapes succes-

1. Notamment par Marie-Anne Cohendet, *La Cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993, 343 p.

2. Par exemple dans notre article « Que peut le président ? », in *Pouvoirs*, n° 68, 1994, pp. 15-29.

sives. Dès le premier tour, le noyau dur qu'est le parti du président, construit par le candidat pour lui servir de vecteur[3], s'élargit en un premier cercle où rentrent quelques alliés privilégiés dont la fonction essentielle est de faire la preuve d'une volonté de rassemblement ou, plus prosaïquement, de dépasser un éventuel concurrent émanant du même secteur de l'opinion : ainsi le CDP de Jacques Duhamel auprès de Georges Pompidou en 1969 ou les réformateurs aux côtés de Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Au second tour place est faite, naturellement, aux forces ayant soutenu l'autre candidat du même camp, ainsi, et mis à part l'exception de 1969, le cas de 1974 et, plus encore, ceux de 1981 et 1988 où le phénomène touche à l'identique les deux coalitions pour transformer le quadrille bipolaire, selon l'heureuse expression de Maurice Duverger, en simple pas de deux.

C'est ce périmètre du second tour qui va déterminer ce qui s'appellera, pour le camp gagnant, majorité présidentielle ; bien entendu, ceux qui ont participé à la victoire ont droit à des rétributions, en termes de responsabilités ministérielles, et la majorité présidentielle devient majorité gouvernementale ; tout naturellement aussi, les ministres amènent avec eux leurs partis et leurs élus et ainsi se construit une majorité parlementaire. Il y a donc ce que l'on pourrait appeler une transitivité majoritaire, présidentielle-gouvernementale-parlementaire, qui amène une notion *a priori* momentanée à se décliner de façon permanente.

L'autre majorité, celle qui peut se construire autour du Premier ministre de cohabitation, trouve de façon symétrique son origine première dans le même événement, l'élection présidentielle immédiatement précédente : le camp vaincu reste rassemblé et, à l'exception de 1969 et de 1981 où M. Giscard d'Estaing, battu bien que sortant, se trouve disqualifié, le reste autour de son champion qui, même défait, est suffisamment auréolé de sa « belle campagne » pour demeurer le recours – ainsi François Mitterrand en 1974, Jacques Chirac en 1988 ou Lionel Jospin en 1995. Et les frontières n'évoluent pas, les tentatives d'ouverture, d'ailleurs rares, n'ayant jamais abouti : la seule un peu consistante voit rentrer en 1988 dans le gouvernement de Michel Rocard quelques personnalités centristes qui n'entraînent, à peu

3. Voir notre contribution « Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales », in *La France présidentielle*, Nicholas Wahl et Jean-Louis Quermonne, éd., Presses de Sciences-Po, 1995, pp. 67-93.

d'exceptions près, ni militants ni parlementaires, si ce n'est leur suppléant !

En fait l'élection présidentielle ne désigne pas que le président de la République, elle désigne aussi le chef de l'opposition, d'autant que les exemples successifs de François Mitterrand et de Jacques Chirac montrent que l'on peut perdre deux élections pour gagner la troisième. Et le présidentialisme de nos institutions touche aussi l'opposition : le candidat battu trouvera suffisamment de ressources pour conserver le contrôle de son parti, juguler les rébellions (Michel Rocard au congrès de Metz en 1979, les « rénovateurs » du RPR, Séguin, Noir, Carignon en 1989) et distancer, de peu il est vrai, le lieutenant dissident qu'est Edouard Balladur en 1995. Il reste ainsi maître de sa revanche, qui peut d'ailleurs être partiellement anticipée par une victoire préalable
50 aux élections législatives forcément contenues dans le temps du mandat présidentiel qui vient d'être attribué à son détriment. Car il est admis depuis 1986 que la perte des élections parlementaires amène le président à se soumettre et non à se démettre et à composer avec une majorité nouvelle que le bonheur annoncé rend plus obéissante encore, mais à son propre maître.

Sans capacité décisionnelle

C'est un autre trait qui caractérise, me semble-t-il, notre conception de la majorité : que ce soit l'une ou l'autre, du fait des conditions de sa constitution, elle n'a pas de capacité de décision, notamment pour ce qui est de choisir son leader. Nous sommes là loin des conceptions britanniques où la majorité, le parti majoritaire, décide : ainsi le Parti conservateur, en 1990, se sépare de Margaret Thatcher qui l'avait pourtant conduit trois fois à la victoire (une succession brusquée semblable vient de se produire, en décembre 1997, en Nouvelle-Zélande). Loin aussi de cette pratique à peu près générale qui voit le leader défait démissionner de la direction de son parti. C'est que, cause ou conséquence de la faible reconnaissance institutionnelle des partis dans notre système politique, la direction de la majorité n'est pas le fait de celle-ci.

En période de concordance, le phénomène est évident : le véritable chef de la majorité, c'est bien entendu le président de la République[4]. Mais comme, tradition républicaine oblige, il ne peut être en même temps chef de parti, il lui est de fait reconnu la possibilité de désigner

4. Voir notamment Jean-Louis Quermonne, « La présidence de la République et le système de partis », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 93-113.

celui-ci, du moins pour ce qui est de son propre parti, noyau dur de sa majorité. Cette capacité s'est à vrai dire exercée de façon différente : pendant la période de Gaulle-Pompidou, la règle est de choisir un compagnon fidèle mais sans capacité d'autonomisation politique, chargé en réalité d'administrer le parti, sous la tutelle du Premier ministre, chef, lui, de toute la majorité par délégation du président. Les choses changent sous le septennat de M. Giscard d'Estaing, qui se trouve dans la situation unique, génératrice de la crise de 1976, où son parti n'est que le second de la majorité parlementaire. S'il peut en désigner le chef (M. Poniatowski), l'affaire est plus complexe avec le mouvement gaulliste : le président « laisse » Jacques Chirac devenir secrétaire général de l'UDR en décembre 1974 avant de découvrir que cette innovation, le Premier ministre dirigeant officiel du principal parti de la majorité, n'est pas de nature à conforter son propre pouvoir. M. Chirac reprendra d'ailleurs ce schéma en décidant que c'est à son premier ministre, Alain Juppé, de prendre effectivement la présidence du RPR, ce qui sera fait le 15 octobre 1995.

La pratique à gauche est différente car on y cultive, curieusement, l'idée que les fonctions de membre du gouvernement et celles de dirigeant de parti doivent être séparées : il n'en demeure pas moins que c'est le successeur que François Mitterrand s'est choisi au Parti socialiste, Lionel Jospin, qui en reste le Premier secrétaire pendant tout le premier septennat. Il n'en va pas de même pour le second puisque, même brillamment réélu, le président de la République n'arrive pas à imposer à la tête de son parti celui qu'il avait choisi, Laurent Fabius, et semble s'en accommoder, alors qu'il s'agit là de la perte d'une ressource politique importante. Il soutiendra d'ailleurs la tentative de reconquête de son candidat, qui aboutira en janvier 1992 avant que les épreuves électorales de 1993 et 1994 n'entraînent une succession de Premiers secrétaires, mais, cohabitation et lassitude aidant, il se veut alors plus distancié.

En période de cohabitation, justement, celles qui se font avec un président de gauche montrent, pour ce qui était la majorité présidentielle, les deux situations contrastées que l'on vient de dire : attention portée à l'instrument de la reconquête dans le premier cas, mais, puisque ce n'est pas l'objectif de la seconde période, repli sur une philosophie de sélection darwinienne... Avec sans doute moins de philosophie, parce que, évidemment, pour lui l'objectif de reconquête demeure, c'est la situation délicate que va connaître Jacques Chirac après mars 1997 : on sait qu'il aurait souhaité qu'Alain Juppé demeurât

à la tête du RPR mais, plus *nolens* que *volens*, il doit accepter que Philippe Séguin en prenne la direction. Il est vrai qu'il l'avait en quelque sorte préqualifié en l'intronisant, par une étrange manœuvre, Premier ministre de substitution dans la dernière semaine de la campagne électorale... Reste à savoir au profit de qui sera reconstruit l'instrument, même si pour l'heure les déclarations sont toutes de bénévolence.

Quant à l'autre majorité, celle qui, parlementaire, vient de sortir des urnes, sa situation est beaucoup plus simple : parce qu'il l'a menée à la victoire, son leader est indiscutable, au sein de la coalition comme au sein de son propre parti. La question qui se pose à lui est de savoir comment articuler les fonctions détenues, celles de chef de parti et celles, qui s'offrent, de Premier ministre.

52 On hésitera à proposer une loi générale puisque les trois réponses ont été différentes : en 1986, Jacques Chirac cumule la direction du gouvernement et celle du parti ; en 1993, il confie la première à M. Balladur pour conserver précieusement la seconde ; en 1997 enfin, Lionel Jospin renoue en quelque sorte avec la figure inaugurée par François Mitterrand en 1981 en confiant le parti à celui qu'il choisit comme Premier secrétaire, délégué d'abord puis en titre, François Hollande.

Même si, dans beaucoup des cas qui viennent d'être rappelés, les instances dirigeantes ou les militants sont invités, comme il se doit, à voter (ainsi le congrès de Brest en novembre 1997), c'est donc en règle générale le titulaire d'une proposition institutionnelle qui choisit le dirigeant du principal parti de sa majorité, épine dorsale de celle-ci. La majorité n'est pas une mécanique de décision, elle est un instrument de domination, mais un instrument à portée partielle.

UNE NOTION INCOMPLÈTE

Cette majorité, constituée comme on vient de le dire, va avoir un effet majeur dans le fonctionnement des institutions en assurant au gouvernement une sécurité à peu près totale dans ses relations avec le Parlement : elle le mettra à l'abri du vote d'une motion de censure, lui permettra de faire voter, au prix de concessions minimes, les lois et les budgets qu'il présente. Et pourtant, elle apparaît dans notre système comme faiblement institutionnalisée et par ailleurs concurrencée dans sa logique par l'existence d'autres niveaux d'expression électorale.

Faiblement institutionnalisée

A partir du moment où cette majorité connaît une incarnation permanente, au moins pour la durée de la législature, on pourrait s'attendre à ce qu'elle se matérialise dans une structure, dotée à tout le moins d'une fonction de coordination. Or, dans le système de la Ve République, ceci n'apparaît pas, cette notion existentielle ne se trouvant reconnue par les textes qu'en matière de propagande électorale.

Une notion existentielle, on veut dire par là que la seule constatation de son existence suffit et qu'il n'est pas nécessaire de se poser la question de son essence et de son rôle, c'est ainsi qu'apparaît la majorité de nos institutions. Certes, dans d'autres pays qui pratiquent le parlementarisme majoritaire, il n'est pas obligatoire de rencontrer une structure de coordination des groupes coalisés, encore que la formule puisse exister, mais il semble bien que le cabinet qui rassemble les dirigeants du ou des partis concernés joue ce rôle : on y discute, on y compromet, on y décide. Il est vrai que le vote au sein du cabinet comme mécanisme de décision est devenu plutôt rare, il n'y a plus guère comme exemple que le gouvernement israélien, mais la pratique semble plus collective que la nôtre. On a bien aperçu parfois des formules de coordination extragouvernementale entre partis de la majorité, à l'instar de ce qui avait pu exister sous la IIIe République avec la célèbre « délégation des gauches », mais les exemples sont rares et peu convaincants : ainsi la création, le 2 octobre 1969, d'une « délégation permanente de la majorité », composée de représentants des trois groupes UDR, RI et PDM et chargée d'harmoniser leurs rapports. Mais l'idée fit long feu et si, de temps à autre, elle est évoquée à nouveau, on ne trouve pas d'exemple où une structuration réelle ait suivi [5].

En fait, la fonction de coordination est assurée par le seul Premier ministre, considéré par convention comme le chef de toute la majorité, à charge pour lui d'articuler les intérêts propres de son parti et ceux de ses alliés. Une évolution semble apparaître avec la pratique adoptée par Lionel Jospin de réunir tous ses ministres dans des séminaires à la périodicité régulière. Une volonté de concertation se manifeste ainsi, qui jusque-là était plus mesurée. Car, finalement, il n'y a pas de définition structurelle de la majorité : ce sont les groupes qui soutiennent

5. Voir en particulier Jean-Marie Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la Ve République », *RDP*, 1993-1994, pp. 949-1015.

le gouvernement depuis sa formation, de façon explicite lorsque celui-ci s'est présenté devant l'Assemblée selon la procédure de l'article 49-1, de façon implicite s'il ne l'a pas fait, le vrai ciment étant, comme on l'a dit, l'élection présidentielle antérieure. Il est frappant par exemple que la notion n'apparaisse pas dans le règlement de l'Assemblée nationale : dans l'index de celui-ci, l'entrée « majorité » renvoie... aux majorités nécessaires pour tel ou tel vote.

C'*est seulement en matière de propagande électorale* que la majorité, en tant qu'entité, est reconnue comme telle, à partir de l'article 5 de la loi du 29 décembre 1966, devenu le bien connu article L167-1 du Code électoral. Le texte prévoit que, pour la campagne des élections législatives, le temps de parole réservé sur les antennes du service public de radio-télévision est « divisé en deux séries égales, l'une étant
54 affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas », le partage interne étant fait par les présidents des groupes ou, à défaut, par le bureau de l'Assemblée nationale à eux élargi.

Cette règle est d'application moins simple qu'il n'y paraît et a été l'occasion de nombreuses difficultés : ainsi, en 1986 ou 1993, où situer le PC qui n'était pas représenté au gouvernement et avait parfois voté une motion de censure (comme le 27 mai 1992) ?... Ce sera malgré tout dans la majorité, l'imprécision du couple majorité-opposition amenant à lui substituer de fait un couple gauche-droite qui repose plus sur le bon sens que sur un critère précis, en l'espèce difficile à dégager.

Remarquons d'ailleurs que ce partage entre majorité et opposition, ou prétendu tel, ne se rencontre que pour les seules élections législatives : chaque consultation nationale a son propre mode de répartition des temps de parole, ce qui peut se comprendre pour l'élection présidentielle (égalité entre tous les candidats), mais beaucoup moins pour les autres élections : ainsi, pour les élections européennes, la loi du 7 juillet 1977 prévoit une égalité différenciée entre, d'une part, les listes rattachées à un groupe parlementaire et, d'autre part, celles qui ne le sont pas ; pour le référendum, il n'y a pas, curieusement, de règle générale et c'est le gouvernement, plus curieusement encore, qui décrète les principes, la proportionnelle calculée d'après le nombre des membres des groupes de l'Assemblée nationale ayant été le critère principal lors des deux dernières consultations (décrets des 5 octobre 1988 et 6 août 1992). On le voit, dans ce désordre le principe de majorité disparaît et cela se manifeste dès que l'on sort du cadre des élections proprement nationales.

Fortement concurrencée

La plupart des pays ont ce que l'on pourrait appeler une logique électorale uniforme : attachés à un principe majoritaire (les pays anglo-saxons) ou à un principe proportionnel (la quasi-totalité des autres, mis à part l'Italie qui expérimente le charme des scrutins mixtes), ils organisent toutes leurs consultations selon la même logique. En France, un double système électoral tend à faire apparaître un double système des partis.

Un double système électoral caractérise depuis les années 1980 notre vie politique : aux scrutins majoritaires classiques pour les élections présidentielles, législatives et cantonales se sont ajoutées deux consultations à la proportionnelle, les élections européennes et les élections régionales, sans compter la proportionnalisation partielle des municipales par la loi, d'ailleurs excellente, du 19 novembre 1982 (ainsi que celle des élections sénatoriales, mais de faible influence en raison du vote indirect).

C'est dire que la contrainte majoritaire, qui reste évidemment très forte pour les élections principales, se trouve périodiquement concurrencée par des consultations organisées selon une tout autre logique, dessinant ainsi ce que Jean-Luc Parodi appelle joliment un « accordéon électoral[6] ». De plus, des dates de départ différentes, des mandats de longueur inégale, bref un ensemble complexe de variables, organisent un calendrier incertain, alors qu'une élection *a priori* secondaire peut avoir une influence forte sur une échéance décisive ultérieure : qu'on pense par exemple aux retombées de l'échec de la liste Rocard aux élections européennes de 1994 sur la préparation de l'élection présidentielle de 1995.

Et ce d'autant plus que ces élections, parce que volontiers présentées comme non décisives, sont non seulement a-majoritaires mais antimajoritaires : l'électorat se disperse facilement sur des listes d'autant plus nombreuses qu'une proportionnelle à faible seuil (5 %) permet à la plupart d'entre elles d'espérer. Elles furent ainsi vingt aux élections européennes de 1994, où les quatre partis à vocation gouvernementale ne recueillirent que 46,8 % des suffrages exprimés (en raison principalement des résultats de MM. Tapie et de Villiers) contre

6. Jean-Luc Parodi, « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République », *RFSP*, juin-août 1997, pp. 292-311.

66 % aux élections législatives antérieures et 71 % aux élections présidentielles ultérieures (en considérant M. Balladur comme le candidat de l'UDF, ce qui est bien la réalité). Le système de partis s'en trouve sérieusement affecté.

Un double système de partis tend de ce fait à s'organiser. On sait depuis Maurice Duverger la relation forte entre mode de scrutin et système de partis, le premier agissant « comme un frein ou un accélérateur » sur le second[7]. La présence simultanée de deux logiques amène à conduire en usant en même temps du frein et de l'accélérateur, ce qui, pour poursuivre la métaphore, peut expliquer les embardées du système.

La contrainte majoritaire conduit, on le sait, aux regroupements : les petits partis disparaissent ou s'intègrent dans les grands, au minimum dans les coalitions, pour survivre. Mais si, parallèlement, d'autres élections moins contraignantes offrent des possibilités de rétribution, la volonté d'autonomie peut persister, d'autant que ces dernières ne sont pas négligeables : mandats de députés européens, 37 sur 87 soit 42 % sont attribués en dehors des grands partis en 1994 ; de conseillers régionaux, plus de 650 sur les 1716 des régions métropolitaines soit 38,5 % en dehors de ces mêmes partis en 1992[8]. Si l'on ajoute à cela la possibilité d'arbitrer entre des majorités incertaines dans de nombreuses régions et, sur le critère des élections législatives il est vrai, un financement public sans seuil minimal, on voit qu'il y a quelques bonnes raisons pour persévérer.

Et donc au total, autant les élections principales dessinent un système de partis principal, le quadrille bipolaire, autant ces autres élections maintiennent sur ses marches un système de partis secondaires dont le Front national et les écologistes sont les principales figures. Cela nuit sérieusement à la lisibilité de l'ensemble : frustration des « petits » partis admis dans l'enceinte européenne mais pas dans l'hémicycle national (sauf à intégrer par un accord de premier tour une coalition comme les Verts et le MDC en 1997), dans la gestion régionale mais pas départementale, perplexité des électeurs devant une offre de ce fait diversifiée, etc.

7. L'image est soulignée dans les éditions les plus récentes des *Partis politiques*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points politique », 1976, p. 292.

8. Calculs personnels d'après la brochure du *Monde*, « La France dans ses régions », 1992, 144 p.

Certes, il n'est pas possible de tout uniformiser, la contrainte majoritaire reste inévitable pour l'élection présidentielle comme très probablement, harmonie communautaire oblige, la contrainte proportionnelle pour les élections européennes, mais on pourrait rapprocher davantage, en corrigeant par exemple le mode de scrutin régional, ce qui a été envisagé puis abandonné. Car il est certain que cette concurrence des principes électoraux mine une notion de majorité, par ailleurs affectée par la multiplication des situations de cohabitation et la dualité qu'elle souligne.

UNE NOTION DUALE

Élection présidentielle et élections législatives illustrent toutes, on l'a dit en commençant, un mécanisme de décision majoritaire. Mais si l'on a considéré pendant longtemps que la contradiction était improbable, ce qui se vérifiera pendant vingt ans, puis qu'elle était accidentelle et provisoire, on commence à pressentir que l'originalité même du modèle de la Ve République, soit la coexistence de ces deux fameuses élections attributives, peut constituer une difficulté permanente, ce qui amène à suggérer une réconciliation, à notre sens impossible, sauf à changer fondamentalement le régime.

Deux élections attributives

Que l'originalité de nos institutions se trouve dans cette addition, c'est une évidence ; en théorie on résout maintenant assez facilement l'éventuelle contradiction en considérant, expériences à l'appui, que c'est l'expression la plus récente de la souveraineté qui l'emporte et donne capacité à gouverner ; c'est peut-être un peu plus compliqué.

La supériorité de l'élection la plus récente est illustrée par les trois exemples de 1986, 1993 et 1997. Dans les trois cas, le président de la République a pris acte et a laissé la majorité nouvelle gouverner et, en réalité, gouverner complètement. Une constitution *bis* pour période de cohabitation s'est ainsi imposée qui, plus proche du texte originel, ramène dans les faits à une pratique purement parlementaire. Un chef de l'État replié sur un rôle symbolique se trouve obligé d'accepter la mise en œuvre d'options parfois diamétralement opposées à celles sur lesquelles il s'est fait élire, ainsi François Mitterrand élu en 1981 sur un programme de nationalisations et contraint à signer une loi de privatisation après 1986.

Bien entendu, tout président de cohabitation se doit d'affirmer le

rôle éminent qui est le sien et qui ne se trouve « en rien affecté par les élections législatives », selon la formule rituellement utilisée. Mais, en réalité, le président est beaucoup plus contraint qu'il ne veut le dire et la logique majoritaire joue à son détriment : on a déjà noté l'automaticité qui s'impose à lui pour ce qui est de la désignation du gouvernement, on ajoutera la même automaticité pour ce qui est de la signature formelle des actes émanant de la nouvelle majorité. Bien sûr, il ne peut refuser de promulguer la loi, la Constitution lui en fait obligation ; mais il est frappant de constater que la possibilité de demander la deuxième délibération de l'article 10-2 n'a pas été utilisée (ou pas encore...) comme non plus le droit de saisir le Conseil constitutionnel, sans doute parce que ce repli sur le juridique serait une manière de souligner l'enfermement politique. De même, sauf à
58 retarder de quelques semaines en matière de nominations, le président a considéré qu'il était de son devoir de signer les décrets et, au total, les seuls actes sur lesquels il ait préservé une autonomie de décision sont les ordonnances, son refus ayant finalement été acté en 1986.

En définitive, tout cela tend à prouver que l'élection parlementaire est plus déterminante, non seulement parce que ultérieure mais aussi parce qu'elle donne en réalité plus de pouvoirs en permettant au gouvernement de reprendre ceux « confisqués » par le président ; la démonstration n'a pas été faite, mais on voit mal comment un président plus récemment élu mais gardant une majorité hostile pourrait gouverner. Évidemment, l'hypothèse est improbable car il reste, et c'est essentiel, un enchaînement différent d'une élection à l'autre.

L'une commande l'autre et l'inverse n'est pas vrai, tel est sans doute l'élément qui continue à nous séparer d'une pratique totalement parlementaire. Patrick Auvret a raison de souligner[9] que les cohabitations successives, et la dernière plus que les autres, constituent une « revanche du régime parlementaire » et que l'article 49 est plus important que l'article 6, ce qui est une autre manière de dire que l'élection parlementaire l'emporte sur l'élection présidentielle, mais on ne le suivra pas jusqu'au bout lorsqu'il soutient que « l'élection du président de la République est un leurre », car c'est oublier qu'elle lui donne l'arme considérable de la dissolution. L'exercice malencontreux de

9. Patrick Auvret, « La revanche du régime parlementaire », *RDP*, septembre-octobre 1997, pp. 1231-1236.

1997 ne doit pas faire négliger l'importance du seul des réels « pouvoirs propres » du président qui soit inconditionné. Car il permet de faire fonctionner la transitivité que l'on évoquait plus haut et de faire procéder une majorité de l'autre. François Mitterrand l'avait bien compris qui dissout immédiatement en 1981 et 1988 pour trouver la majorité nécessaire à la mise en œuvre de sa politique[10]. En revanche, les présidents qui, dans la période récente, n'ont pas utilisé cette faculté se sont trouvés en difficulté : M. Giscard d'Estaing, qui s'apercevra vite que la majorité est plus celle du Premier ministre que la sienne propre, d'où le conflit de 1976, ou M. Chirac, premier à perdre une dissolution qui aurait sans doute été gagnée dans la foulée de l'élection présidentielle. Autrement dit, l'élection du président peut et même doit être confirmée pour assurer une détention complète du pouvoir ; si l'élection parlementaire n'a pas à être confirmée, elle ne permet pas de déboucher sur l'autre élection, sauf à organiser une cohabitation de combat, cette accélération conflictuelle n'étant plus évoquée depuis 1986, l'idée étant au contraire admise qu'à l'inverse du héros de western, ici « le premier qui tire est mort ».

Reste donc cette dualité qui nous paraît consubstantielle au régime.

L'impossible réconciliation

Niée pendant longtemps, la difficulté structurelle tenant à l'existence de ces deux élections attributives, de ces deux majorités possibles, est aujourd'hui soulignée ; d'habiles médecins proposent donc des remèdes qui, quelle que soit leur forme, aboutissent au même effet : placer l'élection parlementaire plus encore sous la dépendance de l'élection présidentielle.

Régime présidentiel ou quinquennat du président sont les deux solutions aujourd'hui volontiers envisagées. La première consiste à abandonner très ouvertement l'originalité institutionnelle de la Ve République pour retrouver l'allégeance à un modèle bien classique mais qui, en dehors de l'exemple – important, il est vrai – des États-Unis, n'a pas convaincu. Cela suppose une mutation d'ampleur considérable : abandonner deux mécanismes aussi essentiels que la mise en

10. Qu'il me soit permis de saisir l'occasion de tordre le cou à une légende qui veut que j'aie plaidé auprès de lui contre cette solution en 1981... J'avais simplement relevé la difficulté de calendrier résultant d'une contradiction entre les textes, difficulté résolue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 11 juin 1981 *Delmas*.

cause de la responsabilité gouvernementale et la dissolution, et accessoirement, si l'on peut dire, organiser la simultanéité totale des deux mandats présidentiel et parlementaire, sans parler de l'institution d'une vice-présidence pour éviter qu'un accident ne brise cette simultanéité.

Pour éviter une révision constitutionnelle de cette importance, nombreux sont ceux qui avancent, benoîtement si l'on ose dire, la solution plus modérée du quinquennat, au premier rang desquels une voix aussi autorisée que celle du doyen Vedel[11]. Qu'il me permette de soutenir que cela aboutit, sans le dire, au même résultat : le quinquennat ne vaut que par la simultanéité qu'il introduit ; il est donc impératif de la conserver et, pour cela, il faut « quelques gadgets appropriés », selon sa propre expression dans son premier article cité. Si on les
60 recherche, on trouvera au premier rang la vice-présidence, par ailleurs d'organisation politiquement compliquée, à gauche comme à droite. Et il faut également renoncer, au moins en fait, à la censure et à la dissolution, d'ailleurs inutiles si la simultanéité a produit l'effet attendu d'identité, sans quoi elle n'a servi à rien, y renoncer donc, sauf à imaginer que la fin d'un pouvoir entraîne automatiquement la fin de l'autre, selon un schéma du type israélien par exemple[12]. Ce n'est pas rien... et ce que l'on vient de décrire définit en fait le régime présidentiel, même si subsistent formellement quelques procédures qui lui sont étrangères mais qui deviennent impossibles à utiliser sans ruiner l'économie même du projet.

Et dans l'un et l'autre cas, on le voit bien, la solution de la contradiction consiste à faire plus encore qu'aujourd'hui de l'élection législative un sous-produit de l'élection présidentielle, considérée elle, sans doute à juste titre, comme intangible.

Le renforcement présidentiel est donc la réponse paradoxale à la vraie question posée, celle d'un rééquilibrage des pouvoirs dont la pratique présidentialiste de la plus grande partie de la Ve République avait paru faire une nécessité première. Sur les 39 ans écoulés du régime, 34 ont été marqués par l'hypertrophie, souvent relevée, du pouvoir présidentiel... Il y a quelque étrangeté, pour répondre aux

11. Voir notamment Georges Vedel, « Le régime présidentiel ? La moutarde après le dîner », *Le Monde*, 31 octobre 1997, ou « Variations et cohabitation », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 101-129 ; dans le même sens, Olivier Duhamel, « Cinq raisons pour les cinq ans », *Le Monde*, 7 mai 1997.

12. Voir le texte de la loi organisant ces relations complexes, in *Pouvoirs* n° 72, 1995, *Israël*, pp. 125-134.

difficultés, d'ailleurs surmontées, de cinq années de pratique différente, à accroître encore, par le mécanisme de subordination électorale que l'on vient d'exposer, cette prééminence !

Cela induit la tentation, paradoxe pour paradoxe, d'esquisser ici un bref éloge de la cohabitation : après tout, puisque le mouvement constitutionnel s'inspire dans son ensemble, depuis deux siècles et plus, de la grande idée de Montesquieu, « que le pouvoir arrête le pouvoir », n'a-t-on pas trouvé là un équilibre qui y répond assez bien ? Un pouvoir efficace, car il n'est pas vrai, on l'a vu, que le président puisse empêcher son exercice quotidien, un débat presque permanent ouvert devant les citoyens entre deux lignes politiques possibles et, si « l'essentiel est en cause », un droit d'appel à l'arbitrage populaire par la dissolution. On objectera que Montesquieu a bien vieilli et qu'il faudra bien un jour en finir avec lui et, sur un plan plus pratique, les risques de désaccord « devant l'étranger » dans les domaines partagés que sont les Affaires étrangères et la Défense. A ce dernier argument on peut répondre que, pour le moment certes, les expériences menées n'ont pas confirmé ces craintes, d'autant qu'il y a sans doute sur ces sujets, y compris jusqu'à maintenant sur la construction européenne, plus d'accord qu'il n'y paraît.

Reste alors cette bizarrerie qui heurte quelque peu l'esprit, c'est vrai, du découpage éventuel d'un septennat en deux périodes, ou des différentes manières d'additionner 2 et 5 pour faire 7, pour reprendre l'équation posée là encore par le doyen Georges Vedel[13]. Est-ce après tout si grave, du moins quand cela est fait dans le bon sens, c'est-à-dire en commençant par une longue période de plein exercice permettant au président d'être jugé sur les résultats de la mise en œuvre des orientations sur lesquelles il a été élu ? Qu'ensuite le peuple ait deux ans pour réfléchir avant de décider s'il confirme le président (1988) ou choisit une autre voie (1995) pourquoi pas ? Si l'on trouve le délai trop long, on peut le ramener à un an, c'est l'intérêt non négligeable d'un sexennat présidentiel ou, si l'on y tient, d'un quinquennat mais assorti alors d'un mandat législatif de quatre ans. Fantaisies... sans doute ; mais même le système américain connaît une année blanche dans la période préélectorale...

13. Georges Vedel, « 7, 5+2, 2+5... », *Le Monde*, 23 avril 1997.

Bref, on le voit, j'ai tendance à penser que la solution actuelle est parmi les moins mauvaises et qu'en tout cas supprimer complètement le hiatus aboutit à un tout autre régime avec d'autres risques de dysfonctionnement. La contradiction née de l'élection présidentielle reste irréductible ; elle n'empêche pas que la Ve République offre en toute hypothèse, avec les inachèvements que l'on vient de montrer, un mécanisme de décision majoritaire.

RÉSUMÉ

La Ve République connaît indiscutablement depuis 1962 un mécanisme de prise de décision majoritaire. Pourtant, et les expériences maintenant multiples de cohabitation l'illustrent particulièrement, elle continue à témoigner d'une certaine exception française. Sans doute parce que ce qui est ailleurs une idée simple, la majorité, est ici plus complexe : la notion de majorité apparaît comme instrumentalisée, résultant de l'élection présidentielle et sans capacité de décision propre, comme incomplète parce que faiblement institutionnalisée et fortement concurrencée par le développement d'élections nouvelles organisées selon une logique proportionnelle. Enfin, elle reste irréductiblement duale, présidentielle et parlementaire, la réconciliation totale entre les deux élections paraissant impossible à obtenir, sauf à perdre la spécificité même du régime.

PASQUALE PASQUINO

L'ITALIE VERS LA DÉMOCRATIE MAJORITAIRE*

EN AVRIL 1993, UN RÉFÉRENDUM POPULAIRE, prévu par l'article 75 de la Constitution, abrogeait le mécanisme proportionnel pour l'élection du Sénat de la République[1]. Le taux de participation, 77,1 %, et le pourcentage des électeurs favorables à l'abrogation, 82,7 %, sonnaient le glas de l'un des piliers de la forme de gouvernement que la classe politique italienne avait choisi en 1947. Au mois d'août 1993, le Parlement votait une nouvelle loi électorale, qui a déjà été appliquée à deux reprises, lors des élections législatives de 1994 et 1996, introduisant un système électoral majoritaire uninominal à un seul tour (75 % des sièges), avec néanmoins un résidu important de proportionnelle (25 %). Il y a cinq ans, l'Italie a entrepris son long voyage vers la démocratie majoritaire.

Après la guerre et la chute du régime fasciste, il s'agissait, pour l'Assemblée constituante, de garantir la possibilité de gouverner, sans traumatismes, un pays caractérisé en même temps par l'absence d'homogénéité sociale et idéologique[2] et par l'existence du parti communiste pro-soviétique le plus important d'Europe occidentale. Parmi les dispositifs essentiels de la forme italienne de gouvernement parlementaire, un rôle décisif était attribué aux limites importantes impo-

* Je tiens à remercier Renato Mannheimer, avec qui j'ai eu à plusieurs reprises l'occasion de discuter de la situation politique italienne ; il va sans dire qu'il ne porte aucune responsabilité pour les remarques qu'on va lire.

1. Pour les détails voir C. Fusaro, *Le Regole della transizione*, Bologne, Il Mulino, 1995 (les données que je vais utiliser sont tirées de cet ouvrage).

2. Je m'appuie ici sur l'analyse remarquable de E. Cheli, « La forma di governo italiana nella prospettiva storica », relation présentée au colloque « Dalla Costituente alla Costituzione », Rome, 18-20 décembre 1997.

sées au pouvoir des majorités politiques. La loi électorale proportionnelle, partie intégrante de cette forme de gouvernement, garantissait le maximum de représentativité aux partis politiques tout en réduisant l'efficacité de l'exécutif, dans un système multipartiste fondé sur des gouvernements de coalition – composés régulièrement jusqu'en 1994 par la Démocratie chrétienne (DC) et les petits partis du centre. La faiblesse structurelle des gouvernements semblait l'inévitable prix à payer pour éviter la guerre civile. La rationalisation du système parlementaire et l'alternance au pouvoir étaient renvoyées *sine die*[3].

Quarante-cinq ans plus tard, une classe politique devenue arrogante et corrompue était appelée à rendre des comptes. Au bout de quelques années, une succession d'événements dramatiques disloquait le système politique, à ce jour en voie de recomposition. A partir de
64 la fin des années 1980, l'un des bastions électoraux de la DC, le Nord-Est, se révoltait contre son parti d'élection. La Ligue faisait une irruption fracassante sur la scène politique. Aux élections de 1992, la DC et ses alliés (PSI, PRI, PSDI et PLI) avaient encore une majorité à la Chambre des députés de 358 sièges sur 630 ; aux législatives de 1994, ces cinq partis avaient disparu du paysage politique en perdant en deux ans 310 sièges. La DC n'existait plus. De ses cendres étaient nés le PPI et le CCD (33 et 28 sièges respectivement). Les autres formations politiques du *pentapartito* étaient reléguées au musée de la petite histoire. La Ligue, qui avait déjà 55 députés en 1992, en avait 29 de plus en 1994. Le parti inventé par Silvio Berlusconi passait de 0 à 107 sièges ; le Mouvement social italien montait en flèche de 34 à 109 sièges (le petit parti néofasciste, qui avait survécu dans les marges du système parlementaire, avait été rebaptisé Alliance nationale). Les enquêtes menées par un pool de magistrats du parquet de Milan, dirigé par Francesco Saverio Borrelli (nommé à son poste en 1988), avaient entre-temps décimé le *leadership* de la classe politique italienne au gouvernement, aujourd'hui exilée, mise en examen pour des affaires de corruption politique, finalement disparue.

Ce n'est pas l'histoire de cette débâcle qui va nous retenir ici, mais plutôt celle du travail non achevé qui doit donner à l'Italie des insti-

3. En 1971, les nouveaux règlements parlementaires rédigés par les communistes et les démocrates-chrétiens garantissaient à l'opposition (le PCI) un droit d'obstruction pratiquement illimité ; dans l'impossibilité d'accéder à la conduite du pays, la gauche se voyait attribuée la possibilité de bloquer l'action du gouvernement ; les propositions de loi devaient donc être négociées avec l'opposition avant le débat en assemblée. C'est cette pratique législative que l'on a appelée par la suite *consociativismo*.

tutions à la hauteur des tâches qui l'attendent en vue de la construction politique de l'Europe.

La réforme électorale de 1993 avait été le résultat d'un compromis entre les grands partis politiques (à l'époque le PDS[4] et la DC) et les petites formations. Le résidu important de proportionnelle (25 %) lié à un mécanisme très compliqué de calcul des restes du scrutin majoritaire (*scorporo*) avait la double fonction d'éviter l'hécatombe des petits partis politiques et de réduire la défaite dans la partie majoritaire du scrutin des deux grands partis distribués de manière inégale sur le territoire (la prévision était, pour les collèges uninominaux, d'une victoire écrasante de la gauche dans les régions rouges du centre de l'Italie et de la DC dans le Sud[5]). On ne peut pas nier qu'à l'épreuve des faits la nouvelle loi a donné des résultats positifs ; on reviendra tout à l'heure sur ses limites importantes.

En deux ans (de 1994 à 1996), l'Italie a paru sortir tout à coup de l'immobilisme électoral qui en avait fait, malgré ses cinquante exécutifs, le système politique avec l'oligarchie gouvernementale la plus stable de l'Occident – au point que, pendant quelques décennies, elle a été définie dans les textes de science politique, avec le Japon, par l'antiphrase de « démocratie bloquée ». A la victoire d'une coalition de partis de centre-droit (FI, AN, Ligue et CCD[6]) en 1994 a succédé deux ans plus tard celle d'une coalition de centre-gauche (RC, PDS, PPI et autres) qui, sous la direction de Romano Prodi, est aujourd'hui à la tête du pays. La pratique de l'alternance, qui coïncide avec la physiologie de toute véritable démocratie, est entrée désormais dans l'expérience politique des Italiens. Le bipolarisme (Pôle-Olivier), malgré un multipartisme fortement présent dans le système politique, semble être devenu un élément stable dans la conscience des électeurs. Un sondage conduit sur un échantillon de 3 312 électeurs et récemment publié et commenté par Renato Mannheimer[7] fait état d'un clair clivage bipolaire dans le corps électoral (malgré 28 % d'électeurs qui se déclarent du centre, contre 40 % il y a une quinzaine d'années). Cela s'accompagne d'une érosion très importante de l'appartenance

4. L'héritier social-démocrate du PCI, après la scission de *Rifondazione Comunista*.

5. Cette seconde hypothèse devait se révéler fausse puisqu'une très grande partie des électeurs de la DC dans le sud du pays a choisi, depuis, de voter pour FI, AN et même dans certains cas (par exemple à Naples ou en Basilicate) pour le PDS.

6. La fraction de droite de l'ancienne DC.

7. *Il Corriere della sera*, 22 septembre 1997.

partisane stable et d'un attrait croissant exercé par les leaders politiques sur les électeurs – surtout lorsque ces leaders s'identifient clairement avec l'un ou l'autre des deux segments du spectre politique. Tous ces éléments laissent espérer que l'exception italienne vis-à-vis des grandes démocraties européennes est en train de disparaître ou, en tout cas, de s'estomper petit à petit.

On peut et on doit néanmoins attirer l'attention sur une série de difficultés qui accompagnent la transition italienne et qui tiennent à la loi électorale, que l'on n'a certes pas fini de modifier, et au projet de réforme constitutionnelle discuté par le Parlement depuis janvier 1998. Il faudra en outre évoquer à la fin de ce texte le travail difficile de construction d'une droite européenne post-démocrate-chrétienne dans la Péninsule.

66 Les analyses les plus attentives des résultats des deux élections législatives[8] ont fait remarquer : a) que les coalitions qui ont gagné les dernières élections sont loin d'être homogènes, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la stabilité de l'exécutif dans un système parlementaire fondé sur la responsabilité politique de l'exécutif vis-à-vis de la majorité de l'Assemblée ; b) que la possibilité pour la Ligue de Bossi de ne pas se trouver dans une position stratégique, donc incontournable, pour la formation de tout gouvernement, est minime (étant donné le système électoral actuel et dans l'hypothèse d'un score stable pour ce parti). Or, que cela ne se soit pas produit en 1996 est le résultat d'une série extraordinaire de hasards, de sorte que le bateau du système politique italien voyage avec une mine cachée dans sa cale. On se souviendra que le gouvernement Berlusconi n'avait pu gouverner que pendant sept mois, sapé par une motion de censure présentée au Parlement par son allié Umberto Bossi en décembre 1994. Le gouvernement Prodi a manqué, à l'automne dernier, connaître le même sort. Le fait d'ailleurs que *Rifondazione Comunista* (RC) ait été forcée de revenir sur ses pas et de voter la loi du budget tient en très grande partie au comportement des acteurs politiques (notamment Prodi et D'Alema), qui ont compris certaines propriétés de la loi électorale sur lesquelles il vaut la peine de s'arrêter un instant.

Lors de la crise avortée, l'intention de RC était de pousser le PDS et Prodi à former une nouvelle coalition de gouvernement avec *Forza Italia* pour éviter une crise politique et une campagne électorale qui

8. Je fais référence ici au livre *Maggioritario per caso*, sous la direction de R. D'Alimonte et S. Bartolini, Bologne, Il Mulino, 1997 ; voir notamment la conclusion, pp. 351-370.

aurait été fatale au moment où l'Italie devait passer ses examens les plus difficiles pour être acceptée dans l'Union monétaire européenne. Il était clair que RC espérait forcer le PDS à se déplacer vers le centre-droit, avec la perspective de monopoliser le vote de protestation aux prochaines élections, dans un délai d'un ou deux ans, une fois les sociaux-démocrates jetés dans les bras de Berlusconi. D'Alema et Prodi ont immédiatement exclu la possibilité d'une *Grosse Koalition* centriste et signifié au président de la République, hésitant devant une troisième dissolution du Parlement, qu'en l'absence du soutien de RC aucune autre coalition n'était possible et qu'il fallait se tourner vers les électeurs. Cette dernière hypothèse était en réalité inacceptable pour RC. La loi électorale en vigueur prévoit, pour la partie majoritaire du scrutin, l'équivalent du « désistement » entre partis alliés, au moment de la présentation des candidatures ; en l'absence de ces accords de désistement, un parti comme RC serait réduit à une portion congrue, ne pouvant compter que sur les quelques sièges résultant de la partie proportionnelle du système électoral. Certes, aller aux élections comportait des risques pour tout le monde (notamment pour le centre-gauche), mais, pour un parti petit ou moyen (comme RC), se couper du mécanisme de désistement voulait dire quasiment disparaître du paysage parlementaire. RC, avec des concessions symboliques importées de France[9], a donc voté la loi du budget de l'État. La loi électorale a empêché la crise du gouvernement de coalition. On peut même imaginer que RC s'accommode pour l'avenir d'une position semblable à celle du PCF vis-à-vis du gouvernement de gauche (participation à l'exécutif et loyauté).

Le même raisonnement ne vaut d'ailleurs pas pour une force politique comme la Ligue. Fortement implantée sur une partie du territoire et en mesure d'emporter la majorité relative des suffrages dans de nombreuses circonscriptions du Nord-Est, elle n'a pas besoin d'avoir recours à la logique du désistement. Sur ce point, les remarques de D'Alimonte et Bartolini ne souffrent pas d'objection. Le bipolarisme dans le système politique italien reste suspendu au hasard des consultations électorales et du score atteint par la Ligue du Nord. L'ingénierie électorale ne peut pas faire de miracles. La Ligue risque de déstabiliser les gouvernements italiens à venir, même si (par une hypo-

9. Je pense ici à la réduction en perspective de la semaine de travail à 35 heures, dont les effets possibles sur la diminution du chômage semblent un bel exemple de pensée magique.

thèse irréaliste) on introduisait un système électoral à l'anglaise. A la marge des travaux de la commission bicamérale, un accord semble avoir été trouvé entre les partis pour exclure la Ligue du système politique ou, en tout cas, pour essayer de minimiser son pouvoir de chantage sur les gouvernements de centre-gauche ou de centre-droit. L'invention (douteuse), qui n'a pas pour l'instant de contours bien clairs, a en tout cas un nom : « double tour de coalition ». Puisque le bipartisme ne semble pas parmi les hypothèses envisageables pour le futur de l'Italie, on a imaginé un système à deux tours où l'accès au second tour serait permis seulement aux deux candidats les mieux placés, à la condition qu'ils soient soutenus par une coalition de partis. Cela permettrait en principe d'éliminer la Ligue – qui déclare ne vouloir faire alliance avec aucune autre force politique – là où elle n'a pas
68 la majorité absolue au premier tour, en réduisant ainsi de manière significative sa représentation parlementaire. La loi trouvée, on peut trouver la manière de la contourner : rien n'empêche la Ligue de se scinder en deux partis jumeaux, ce qui lui permettrait d'accéder au deuxième tour dans un certain nombre de collèges et de l'emporter.

Mais, derrière une astuce relativement facile à démonter, se cache une préoccupation sérieuse et qui va au-delà de l'avenir incertain du parti de M. Umberto Bossi. Le mécanisme électoral envisagé se présente comme un pacte de législature entre partis de centre-gauche, d'un côté, et de centre-droit, de l'autre. Ce pacte, passé devant les électeurs entre le premier et le second tour, comporterait, en outre, le choix pour chaque coalition d'un candidat au poste de Premier ministre.

Cela nous conduit à l'une des questions centrales de la réforme constitutionnelle qui a fait en 1997 l'objet des travaux d'une commission bicamérale. Celle-ci a clos ses travaux à l'automne dernier avec un projet de réécriture de la deuxième partie de la Constitution de 1947, qui porte sur la distribution des compétences entre les organes de l'État. Parmi les nombreuses questions discutées par les soixante-dix députés et sénateurs, représentatifs des différents groupes politiques siégeant au Parlement, celle de la forme de gouvernement (à
69 savoir la redéfinition des rapports entre l'exécutif et les assemblées élues) a joué un rôle capital.

L'objectif partagé par une vaste majorité des commissaires était le renforcement des pouvoirs de l'exécutif en vue de le soustraire à l'instabilité et aux chantages des coalitions formées par plusieurs partis. Malgré ce but poursuivi, un désaccord très large est apparu quant aux

moyens pour le mettre en œuvre. Le rapporteur Cesare Salvi a travaillé sur deux hypothèses. D'un côté, celle que, dans le langage des journalistes, on a vite appelée *premierato forte*, de l'autre, une version italienne (à inventer) du système semi-présidentiel. Plus exactement, et en s'appuyant sur les rapports présentés à la Bicamérale par le constitutionnaliste Enzo Cheli et le politologue Giovanni Sartori, il s'agissait respectivement de transposer à Rome le modèle de Westminster (une hypothèse à laquelle s'était rallié au début le président de la commission, Massimo D'Alema) ou de fabriquer une variante locale de la Constitution de la Ve République, avec un président élu par le peuple et un exécutif dualiste.

La thèse développée par Cheli (qui avait le soutien d'une bonne partie du PDS et des catholiques de gauche) était axée sur le rôle du Premier ministre, dont on imaginait une élection semi-directe[10] et auquel on devait attribuer le pouvoir de dissolution du Parlement, en tant que moyen de pression sur sa majorité. Dans ce modèle, le président de la République, élu par le Parlement, restait le premier magistrat du pays et le garant de sa constitution. La contre-proposition de Sartori (qui semblait avoir l'appui du centre-droit et de quelques commissaires de la gauche) comportait un exécutif bicéphale avec un président élu par le peuple dont les pouvoirs constitutionnels restaient à définir, mais apparaissaient moindres que ceux de son homologue français. En réalité, Sartori s'était engagé dans une sorte de croisade personnelle pour faire adopter par la classe politique italienne le système électoral français à deux tours, dont il a toujours fait l'éloge inconditionnel. Malheureusement, deux obstacles s'opposaient à cette bataille généreuse et obstinée : d'un côté, comme on l'a fait remarquer, la Bicamérale n'était pas appelée à réécrire la loi électorale (qui est une norme ordinaire) – laquelle pouvait tout au plus faire l'objet d'un *gentlemen agreement* entre les leaders des partis politiques ; de l'autre, le centre-droit n'était pas favorable à ce système électoral, persuadé, sans doute à tort, qu'il donnerait un avantage aux partis du centre-gauche[11]. Lors du vote à la Bicamérale sur la forme de gouvernement, le 4 juin 1997, le modèle Cheli semblait pouvoir l'emporter avec une

10. La loi électorale, tout en jouant un rôle absolument capital dans les différents modèles d'ingénierie constitutionnelle, n'était pas à l'ordre du jour des travaux de la Bicamérale, car elle n'a pas en Italie le statut de norme constitutionnelle, ce qui n'a fait que compliquer ultérieurement les débats hantés par ce « convive de pierre ».

11. Il faut ajouter à cela l'hostilité déclarée des petits partis qui restent très puissants au Parlement de Rome.

très faible majorité (à cause de l'opposition de quelques commissaires du centre-gauche). Mais le vote des représentants de la Ligue du Nord, qui n'avaient pas participé aux travaux jusqu'à ce moment-là, a renversé le résultat : le modèle à exécutif dualiste (sans système électoral à deux tours) a été approuvé par la commission.

Le projet de la Ligue de faire purement et simplement déraper la réforme institutionnelle n'a pourtant pas abouti. Paradoxalement, le vote du 4 juin a produit un résultat opposé [12]. Une alliance qui semble à ce jour tout à fait solide s'est établie entre le président de la commission et leader du PDS, Massimo D'Alema, et Gianfranco Fini, le chef d'Alliance nationale, court-circuitant l'alliance instable entre D'Alema et Berlusconi, qui avait été à l'origine de la commission pour les réformes constitutionnelles [13]. La raison de ce résultat inattendu
70 n'est pas difficile à comprendre : l'élection directe du président de la République a été depuis toujours le mot d'ordre et le cheval de bataille de l'extrême droite italienne. L'obtention de ce résultat a transformé Fini, qui s'était fait au cours des dernières années une réputation de Monsieur « Non », en paladin de la réforme constitutionnelle, dans laquelle il voit maintenant la possibilité pour son parti de faire figure de cofondateur de la nouvelle Constitution. De son côté, D'Alema s'était engagé personnellement dans l'entreprise de la Bicamérale et avait tout intérêt à éviter son échec, qui aurait terni gravement son *leadership* politique.

Il en allait et il en va, au-delà de l'ingénierie constitutionnelle, de la requalification de la classe politique qui, il y a encore un an, était « dans un coin avec le visage couvert [14] » par la honte des enquêtes judiciaires sur la corruption politique. Il ne faut pas oublier la popularité toujours très grande d'Antonio Di Pietro, la cheville ouvrière du pool de Milan, aujourd'hui en politique aux côtés (pour combien de temps ?) du centre-gauche ; ni le fait que le pays a été gouverné dans les années de la transition par des hommes qui venaient non pas

12. On peut lire avec intérêt sur ce point le livre de M. D'Alema, *La Grande Occasione*, Milan, Mondadori, 1997.

13. L'impossibilité de casser l'indépendance du pouvoir judiciaire, et plus exactement du parquet, par la réforme constitutionnelle, à cause de l'opposition de l'opinion publique à cette hypothèse, rend fragile tout accord sur les réformes avec Silvio Berlusconi, lequel semble très intéressé par la seule question du pouvoir (qu'il voudrait voir réduit) des procureurs de la République.

14. J'emprunte cette expression à Alessandro Pizzorno.

des partis, mais de la Banque centrale (Ciampi et Dini) ; ni enfin le prestige extraordinaire acquis par le pouvoir judiciaire.

D'Alema avait, quant à lui, une autre raison de ne pas être trop mécontent de la défaite du modèle constitutionnel qu'il avait pourtant soutenu ; le gouvernement du Premier ministre avec un exécutif moniste, malgré toutes ses qualités positives, représentait un choix pénalisant personnellement le secrétaire du PDS. Il ne semble pas vraisemblable que le centre-gauche puisse présenter aux législatives un candidat à la *premiership* ouvertement non catholique et venant de l'ancien PCI. Dans les systèmes semi-présidentiels, il y a deux postes à pourvoir au sommet de l'exécutif. MM. D'Alema et Fini sont déjà en course pour le poste, peut-être le plus important, de Premier ministre, en laissant le Quirinal à une personnalité plus centriste.

Quoi qu'il en soit, le Parlement italien est désormais appelé à discuter et à voter un projet de réforme des pouvoirs de l'État qui a pour l'instant des traits quelque peu flous. En laissant de côté la question embrouillée du fédéralisme, le choix en faveur de l'exécutif dualiste semble en tout cas irréversible[15], car il représente l'axe de l'alliance entre les deux véritables leaders politiques du pays. Il n'est pas évident du tout qu'il puisse contribuer à renforcer et à stabiliser les pouvoirs du gouvernement, car rien ne permet d'exclure des conflits entre le président (dont les pouvoirs ne sont pas bien définis dans le texte voté par la commission) et le Premier ministre. Les plus pessimistes pensent même que ce choix pourrait entraver le processus de rationalisation du système politique italien. D'une manière plus réaliste, on doit faire le constat, sans doute inutile pour des Français, que les systèmes à exécutif dualiste sont des modèles constitutionnels à géométrie variable ; indépendamment des compétences constitutionnelles des deux têtes de l'exécutif, presque tout dépendra en Italie de l'enchevêtrement de trois éléments : les normes constitutionnelles, un système de partis en voie de transformation et les conventions constitutionnelles[16] qui viendront s'établir dans la pratique. Concrètement, beaucoup dépendra aussi du premier président élu au suffrage universel[17]. Il n'est jamais très sage de faire des prévisions politiques, mais on imagine facilement qu'une présidence Di Pietro (que l'on ne peut

15. Il a été défini récemment par D'Alema comme « la clé de voûte de la réforme constitutionnelle », *La Repubblica*, 9 novembre 1997.

16. Voir le livre important de P. Avril, *Les Conventions de la constitution*, Paris, PUF, 1997.

17. Olivier Duhamel a attiré mon attention sur ce point.

pas exclure *a priori*) ne donnerait pas la même forme géométrique au système constitutionnel qu'une présidence Prodi (que l'Europe ne peut que souhaiter, et que souhaite en tout cas Massimo D'Alema).

Certes, comme le soulignait Enzo Cheli dans une intervention récente[18], le choix de l'exécutif dualiste renverse une perspective qui semblait naturelle à la plupart des constitutionnalistes : il aurait été plus raisonnable de travailler à une rationalisation du parlementarisme italien plutôt que de travailler à une rationalisation du système dit « semi-présidentiel », étranger à la tradition constitutionnelle de la Péninsule. Il est d'ailleurs surprenant que, dans l'engouement pour le système constitutionnel français, les commissaires réformateurs aient entièrement oublié le petit chef-d'œuvre représenté par le titre V du texte de 1958, qui inscrit dans la constitution une partie des règlements
72 parlementaires. Un obstacle majeur sur le chemin de la réforme institutionnelle en Italie est constitué justement par les règlements parlementaires conçus à une époque, aujourd'hui complètement révolue (1971), où l'alternance au pouvoir était exclue de la démocratie italienne. Heureusement, le président de la Chambre des députés, Luciano Violante, pousse à une réécriture du règlement qui devrait fixer, entre autres, le calendrier des travaux et limiter le nombre des amendements que l'on pourra présenter sur les projets de loi. D'ailleurs, la Chambre vient d'approuver quelques-unes des normes de ce nouveau règlement.

On ne peut pas se cacher un dernier écueil dans la marche des institutions italiennes vers la démocratie majoritaire. La crise irréversible de la Démocratie chrétienne, qui depuis 1946 avait capté les suffrages de l'opinion conservatrice, et la dissolution à moyen terme de la formation politique créée par Silvio Berlusconi risquent de produire un déséquilibre dans le système bipolaire, qui est la condition préalable au bon fonctionnement d'une démocratie de l'alternance. L'Italie doit chercher dans les années qui viennent, en même temps que des institutions nouvelles relativement stables, une culture et des organisations politiques comparables à celles du centre-droit des autres pays européens. Or, la réalisation de cette tâche essentielle est loin d'être en vue. Le pays n'a pas connu depuis le fascisme de culture libérale-conservatrice. Une tradition catholique moitié populiste moitié réactionnaire a occupé toute la place au centre et à la droite du

18. Voir la note 68 de l'article cité à la note 2.

spectre politique. Gianfranco Fini a certainement les qualités d'un leader politique, mais il doit faire oublier son passé néofasciste et changer son parti. Le vote modéré de droite flotte pour l'instant autour de *Forza Italia* et des petites formations des catholiques de droite. Un corps électoral de plusieurs millions d'électeurs est à la recherche d'une représentation politique. On peut s'attendre dans les années à venir à une période de réorganisation de l'offre politique du côté du pôle modéré. Le bateau Italie avance, poussé par le vent propice du ministre de l'Économie Carlo Azeglio Ciampi, vers l'Europe de Maastricht ; mais on ne peut pas dire qu'on ne voie pas dans l'air quelques signes de tempêtes à venir. Pourvu que le bateau européen ne reste pas pris à son tour dans des bas-fonds plus ou moins cachés.

RÉSUMÉ

L'Italie, royaume pendant cinquante ans de la représentation proportionnelle, est en passe, depuis 1993, de devenir une démocratie de l'alternance, fondée sur un système électoral (quasi) majoritaire. On dresse ici un bilan provisoire de cette transition, qui passe aujourd'hui par une réécriture très importante de la Constitution dont les contours restent un peu incertains. Cette transformation est caractérisée par un double enjeu : la tentative de requalifier et de renouveler la classe politique, d'un côté, et la rationalisation du système parlementaire, de l'autre. Tout cela à un moment où le destin économique et politique des nations du vieux continent est désormais lié à part entière à la construction urgente d'une plus forte identité européenne.

GUY CARCASSONNE

LA PLACE DE L'OPPOSITION : LE SYNDROME FRANÇAIS

DÉGAGER UNE MAJORITÉ, c'est aussi, par différence, identifier une minorité, de sorte que le premier apport des mécanismes qui y parviennent consiste bien à tracer la frontière entre deux ensembles, et non pas seulement à constituer le plus important des deux. Dès lors qu'elle est ainsi comprise, la démocratie majoritaire, sauf à ce que son adjectif écrase son substantif, ne saurait limiter ses préoccupations à la formation, au maintien et au bon fonctionnement de la majorité.

Même contrastées, les vertus du système sont suffisantes pour justifier les études que cette livraison y consacre, avec, on peut le supposer, ce qu'il faut de nuances. Mais la preuve est surabondamment faite que la victoire de l'un ne doit pas signifier l'écrasement de l'autre. Or la France, longtemps, a fait tache parmi les pays développés, en déniant à la minorité parlementaire le minimum des droits qui lui étaient souvent reconnus ailleurs.

La revendication d'un statut de l'opposition fut un des thèmes favoris des années 1970[1], avant de s'estomper dans les périodes suivantes. Était-ce parce que ceux qui l'agitaient alors, devenus majoritaires à leur tour, en ont moins perçu l'urgence et la nécessité ? Était-ce au contraire parce que assez de progrès avaient été accomplis pour faire baisser l'intensité de la revendication ? En vérité, il y a un peu des deux ou, plutôt, beaucoup.

Il est vrai que l'été de la première alternance n'a certes pas tenu,

1. Voir par exemple Maurice Duverger, « Le rôle de l'opposition dans un Parlement actif », *Le Monde*, 3 avril 1973 ; Roger-Gérard Schwartzenberg, « L'opposition de 1978 », *Le Monde*, 4 juin 1977.

au plan institutionnel, les promesses du printemps précédent : la revalorisation annoncée du Parlement n'a pas plus eu lieu que celle, en son sein, des droits de la minorité. Celle-ci pouvait s'en plaindre, mais avec la mauvaise conscience de qui réclame ce qu'il s'était lui-même refusé à offrir, et lorsque s'opéra un nouveau renversement, l'expérimentation d'une première cohabitation, de surcroît en forme de veillée d'armes, plaçait bien d'autres priorités devant celle-ci, d'autant que l'opposition jouissait alors de l'étonnant privilège d'avoir son chef à la tête de l'État. L'abstention des uns était donc devenue l'excuse à l'abstention des autres. Tous en vinrent tacitement à plus de discrétion.

Cela dit, il serait faux de croire que rien n'a changé. Au contraire, la situation faite aujourd'hui à la minorité est très éloignée de ce qu'elle fut dans les quinze premières années de la Ve République. L'absence
76 d'un statut formel de l'opposition, qui se présenterait comme tel et qui, sous cette forme, n'existe en vérité nulle part, ne doit pas faire oublier ou sous-estimer les éléments épars qu'une sorte de sédimentation inaperçue a fait surgir, à tous les niveaux de la hiérarchie des normes comme dans de nombreux aspects de la pratique politique.

Pour autant, la situation faite à l'opposition demeure largement en deçà de ce qu'elle est ailleurs et pourrait être ici.

Ainsi convient-il de prendre la mesure réelle de ce qui a changé, avant d'en tirer des enseignements utiles à ce qui doit changer encore.

Ce Qui A Changé

C'est au Parlement que la démocratie majoritaire se traduit. C'est donc avant tout au Parlement que la minorité doit être protégée. Mais d'une part l'opposition parlementaire n'est pas toute l'opposition, d'autre part ses droits ne sauraient disparaître lorsqu'elle sort de l'hémicycle. Aussi y a-t-il lieu de distinguer, parmi les changements intervenus, ceux qui se sont produits au sein des assemblées et ceux qui leur sont extérieurs.

Dans le Parlement

Rappelons d'abord l'existence d'un déséquilibre : quand la gauche perd tout, elle perd tout ; quand la droite perd tout, elle conserve le Sénat.

Cette particularité complique singulièrement les données puisque figure au premier rang des droits acquis de l'une des deux oppositions le fait de demeurer majoritaire dans l'une des deux assemblées, avec

toutes les capacités d'action, voire de nuisance, que cela implique. Ce n'est pas tout à fait indifférent.

Cela dit, le premier, en date et en importance, des droits nouveaux que la minorité a reçus fut évidemment celui de saisir le Conseil constitutionnel. Sans qu'il soit ici besoin d'épiloguer sur sa portée – dont on sait que les premiers bénéficiaires n'avaient pas été les plus prompts à la percevoir –, on peut observer que cette réforme a traduit une sorte d'aboutissement du long mouvement de constitutionnalisation des luttes politiques, dès lors que, si d'un côté c'est avant tout la recherche d'un profit politique, plus que l'obsession de la rigueur constitutionnelle, qui motive les saisissants, il demeure de l'autre côté qu'ils acceptent, et même revendiquent, que la loi fondamentale, à travers son interprète authentique, soit l'arbitre du conflit.

Il y a là une singularité française dans la mesure où, dans les autres pays qui pratiquent le contrôle de constitutionnalité, la saisine parlementaire n'y joue qu'un rôle second, voire inexistant, tandis qu'ici il n'est pratiquement actionné que par la seule opposition politique. 77

S'agissant de la vie parlementaire, trois domaines peuvent être identifiés qui, chacun, ont connu des avancées plus ou moins substantielles. Le premier concerne les structures des assemblées, les deux autres leurs fonctions.

Traditionnellement, la composition du bureau s'efforce « de reproduire [...] la configuration politique de l'Assemblée[2] ». Ainsi est-il acquis de longue date que l'opposition occupe une partie des six vice-présidences, détient l'un des trois postes de questeurs et a droit, ce qui est nettement moins important, à plusieurs secrétaires.

En revanche, il a fallu attendre 1988 pour que la même logique s'applique enfin aux bureaux des commissions à l'Assemblée nationale et que la minorité puisse accéder à leur vice-présidence.

Ancienne ou récente, cette participation de la minorité aux instances des assemblées est très éclairante. Elle démontre que c'est en confiant des responsabilités à l'opposition qu'on la rend responsable. Tel parlementaire connu pour son goût de la polémique, parfois de l'invective, et qui, de son banc, n'hésite pas à se montrer sectaire, subit une métamorphose complète en montant au perchoir. Il devient alors la figure de l'impartialité dans la conduite des débats, le défenseur vigilant des droits de ses adversaires. Ne le ferait-il pas qu'il encourrait

2. Article 10,2 du règlement de l'Assemblée nationale. Dans son règlement (article 3), le Sénat n'exprime pas le même vœu, mais respecte la même pratique.

la réprobation de ses collègues et, à quelques très rares exceptions près, ceux auxquels sont attribuées des fonctions ont à cœur de s'en montrer dignes, en les exerçant au mieux de leurs capacités. C'est là un enseignement qui mérite méditation.

Dans le domaine législatif, peu de changements sont intervenus qui soient directement liés aux droits de la minorité. Le principal, déjà ancien, a été d'ouvrir enfin les commissions mixtes paritaires à ses députés, tout en veillant logiquement à ce que cela ne modifie pas artificiellement les équilibres réels. Au-delà, si certains gouvernements ont voulu se montrer élégants en inscrivant telle ou telle de ses propositions de loi à l'ordre du jour, le phénomène, sans qu'on puisse réellement s'en choquer, demeure très circonscrit. Ont en revanche été rognées les capacités que la minorité détenait dans les opérations
78 d'obstruction, le plus souvent par la complicité active du gouvernement et de sa majorité, parfois en montrant quelque désinvolture à l'égard des textes, que le Conseil constitutionnel a refusé de sanctionner au vu « du contenu des amendements [...] et des conditions générales du débat[3] ».

En sens inverse, la mise en œuvre d'une nouvelle procédure d'adoption simplifiée, très opportune et peut-être promise à un avenir fécond, porte en elle un droit nouveau de la minorité, celui d'en refuser l'utilisation. Dès lors que ce mécanisme repose, à juste titre, sur un consensus, il autorise l'opposition à le refuser : où l'on vérifie les vertus de solutions conventionnelles, plus légères et, finalement, plus ouvertes que les modifications constitutionnelles formelles.

Il reste que c'est davantage dans l'exercice de la fonction de contrôle que les innovations ont été sensibles. La plus importante de celles-ci, une nouvelle fois, remonte à 1974, lorsque Valéry Giscard d'Estaing, nouvellement élu, voulut importer le système, très répandu à l'étranger, des questions au gouvernement.

Ce fut un changement très substantiel que celui qui permit à l'opposition, une fois par semaine, d'interroger librement les ministres sur les sujets du jour. Une tribune lui était ainsi donnée, en même temps que la capacité de l'utiliser pour mettre le gouvernement en difficulté.

La démarche était simple (les thèmes des questions posées à quinze heures étaient portés à la connaissance du gouvernement vers l'heure du déjeuner) et loyale (chaque groupe disposait du même temps de

3. Décision 93-329 DC du 13 janvier 1993, Rec. p. 9, cons. n° 22.

parole). Le succès immédiat de la formule, bientôt renforcé par sa retransmission télévisée, ne l'a pas mise à l'abri de modifications intempestives. En 1981, la gauche, mal inspirée, a décidé de répartir les temps de parole de manière plus proportionnelle. L'opposition, dont une saine logique devait faire la première bénéficiaire de cette procédure, y a perdu, au profit des questions de complaisance que la majorité choisit de poser au gouvernement qui n'en a nul besoin réel. Plus récemment, ce fut au tour de la droite d'opérer à son tour un choix discutable, lorsque le président Séguin obtint le dédoublement de la séance de questions, mardi et mercredi, qui n'a pas eu d'autre effet tangible que de la banaliser et de lui faire perdre de sa vivacité.

A l'initiative de Laurent Fabius, et avec le soutien du gouvernement, fut adopté en septembre 1988 le principe d'un droit qu'aurait chaque groupe, une fois par an, d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de création d'une commission d'enquête. A défaut de la certitude d'une telle création, au moins l'opposition recevait-elle le pouvoir de provoquer un débat, pouvoir d'autant plus important qu'il pouvait porter sur des sujets présentant, pour l'exécutif, un caractère hautement urticant. Surprise, cependant : il fallut attendre 1990 pour qu'un président de groupe de l'opposition décide d'utiliser ce droit de tirage[4] qui, si modeste puisse-t-il être jugé, eût paru inconvenant, voire révolutionnaire, dans la première décennie de la Ve République.

En fait, l'opposition rejoint la majorité en ceci que, fréquemment, une capacité longtemps réclamée cesse d'intéresser le jour où elle est enfin obtenue, la revendication antérieure apparaissant alors pour ce qu'elle est trop souvent : l'invocation d'une impuissance parlementaire prétendue comme alibi d'un défaut d'intérêt des élus nationaux pour l'accomplissement réel de leur mandat.

Significatifs ou décevants, des changements se sont donc produits au sein du Parlement, qu'ont prolongés d'autres mutations intervenues à l'extérieur.

Hors le Parlement

D'abord certaines mœurs. Le temps n'est plus où un leader de la minorité pouvait, malheureusement sans ridicule ni démenti, se plain-

4. Charles Millon, président du groupe UDF, a demandé la création d'une commission de contrôle sur le Fonds d'action sociale.

dre d'être écouté, espionné, traqué, de même que sa famille et ses amis [5].

L'absence d'alternance offrait un sentiment d'impunité qui, à son tour, favorisait les comportements déviants. L'expérience a enseigné la prudence et des fonctionnaires, peu regardants sur ce qu'on leur faisait faire dans le passé, ont vite compris que l'opposant du jour pouvait devenir le gouvernant du lendemain, ce qui dissuade de le traiter trop mal.

Au-delà de ceci, qui certes n'est pas négligeable, bien des domaines ont évolué de façon telle que Georges Pompidou, par exemple, trouverait abusivement généreux, qu'il s'agisse de l'accès aux médias ou aux financements, ou encore à l'information, le sort désormais fait à l'opposition.

80 Elle fut la première bénéficiaire du pluralisme à la télévision. Même si elle a toujours tendance à y trouver sa présence insuffisante, elle est loin de l'absence quasi totale qui fut longtemps de règle. Même si la règle dite « des trois tiers » soulève des objections, elle garantit un minimum que les opposants de jadis eussent trouvé mirifique. Et si les émissions d'expression directe, lorsqu'elles sont diffusées, attirent peu d'auditeurs ou de téléspectateurs, cela traduit le manque d'imagination des émetteurs et non plus l'interdiction d'émettre.

Ainsi, il est toujours possible de trouver à redire, d'entonner la complainte rituelle sur la disparition de la presse d'opinion, de dénoncer à l'occasion l'affichage de préférences politiques marquées par telle ou telle chaîne. Il demeure que le pluralisme a progressé sensiblement plus qu'on ne le souligne généralement et que, dans un pays où la voix des médias fut longtemps celle du gouvernement [6], c'est avant tout à l'opposition que ces progrès ont apporté.

Que la démocratie ait un coût, qu'il soit allé croissant et que les cotisations des militants aient de moins en moins suffi à le couvrir, voilà des évidences qui furent longtemps celées, quand elles n'étaient pas niées. On sait ce qu'il en résulta de négatif, dont les effets se prolongent.

Parce que la République était bonne fille, à défaut d'être toujours

5. Entretien de François Mitterrand avec Jean Daniel, *Le Nouvel Observateur*, 27 mai 1974.

6. Dès 1932, Léon Blum, réagissant aux interventions d'André Tardieu dans la campagne électorale, se plaignait de ce que « l'incomparable moyen de diffusion qu'est la radiophonie a été accaparé avec cynisme par la réaction », Jean-Noël Jeanneney, *Une histoire des médias*, Paris, Éd. du Seuil, 1996, p. 157.

vertueuse, les partis au gouvernement pouvaient bénéficier de financements publics, notamment ceux qui venaient de fonds spéciaux opportunément couverts par le secret défense.

L'opposition, elle, n'avait que les subterfuges qui, devenus systématiques sans cesser d'être occultes, ont fini par alimenter la chronique des affaires.

C'est à cela que les deux lois des 11 mars 1988 et 15 janvier 1990 ont permis de mettre fin. La première a posé le principe du financement public. La seconde, directement inspirée sur ce point du mécanisme espagnol, l'a étendu aux formations non parlementaires. Que cela n'ait pas éradiqué tout risque de déviance est possible. Que cela ait considérablement assaini le système est certain. Tout parti siégeant dans l'opposition peut désormais affronter des problèmes budgétaires, mais il a un budget qui lui est alloué, en toute transparence, par les finances publiques.

Sur un tout autre plan, enfin, l'habitude s'est prise, depuis 1988, d'inviter les représentants des partis politiques à des réflexions ou des informations dont ils étaient auparavant écartés. Qu'il s'agisse d'une concertation sur une législation future (comme à la veille de l'élaboration de la loi précitée du 11 mars 1988), de la tentative de formation d'un consensus sur un sujet majeur (par exemple l'immigration en 1989, le mode de scrutin en 1992, la révision de la Constitution en 1993, le cumul des mandats en 1997), ou du partage d'informations sensibles en période de crise[7], diverses méthodes ont été utilisées qui, toutes, avaient comme objectif commun d'associer l'opposition aux démarches en cours. Tout au plus doit-on relever à ce propos que, même devenu plus banal, demeure exceptionnel ici ce qui est très fréquent ailleurs.

S'ajoutent encore à cela, dans un domaine certes particulier, les effets de la loi du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques. Celles-ci sont désormais contrôlées par une commission nationale dans laquelle siègent un député et un sénateur. La présence assurée d'un membre de l'opposition[8] suffit à garantir à tous une tranquillité qu'ils pou-

7. Sur l'information des groupes parlementaires durant la guerre du Golfe, voir « La France en guerre », *Pouvoirs*, n° 58, 1991, p. 42.

8. Quelle que soit la majorité, le député siégeant au sein de cette commission a toujours été socialiste, et le sera sans doute longtemps. On retrouve ici une conséquence étrange du déséquilibre déjà souligné : lorsque le pays est gouverné à droite, il faut que le député soit de gauche pour que la minorité soit représentée ; lorsque le pays est gouverné à gauche, il

vaient ne pas avoir hier, et qui profite aussi à d'autres (syndicalistes, journalistes...).

Peu importe alors de démêler les causes – surcroît de vertu, prise de conscience des excès ou, simplement, calcul selon lequel les pratiques anciennes et condamnables offraient moins d'avantages que leur révélation, si elle se produisait, ne présentait d'inconvénients –, seule compte l'évolution que l'on croit pouvoir affirmer réelle.

Ainsi, et même à s'en tenir à ces seuls éléments, l'image d'un système figé est évidemment inexacte comme serait parfaitement fausse l'idée d'une opposition sans droits et sans prérogatives. A l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement, des évolutions ont eu lieu, certaines très importantes. Se pose dès lors la question de savoir s'il
82 faut aller plus loin, ou si seuls quelques esprits insatiables ou angéliques sont assez déraisonnables pour le souhaiter.

Ce Qui Doit Changer

La première preuve qu'il faut aller plus loin, c'est bien qu'on s'y dirige. Au moment même où sont écrites ces lignes, le président de l'Assemblée nationale a annoncé la création d'un droit non plus seulement à proposer la création d'une commission d'enquête mais bien à l'obtenir automatiquement, sous la seule réserve de sa recevabilité[9]. Espérons simplement que, cette fois-ci, la minorité voudra trouver le temps, et prendre le soin, d'écrire ses lettres de noblesse à cette capacité nouvelle.

Cela seul pourrait suffire à démontrer que tout espoir n'est pas vain. Si, pourtant, l'inventaire des progrès déjà accomplis laisse un arrière-goût d'insatisfaction, c'est par le sentiment qu'ils donnent de n'avoir été que les effets de volontés individuelles, sincères le plus souvent, que les circonstances ont permis ou contraint d'extorquer à un environnement indifférent.

Aborder autrement la question de la place de l'opposition dans une démocratie majoritaire, c'est d'abord parvenir au règne d'un nouvel état d'esprit, et ce n'est qu'ensuite avancer vers d'autres changements.

---

faut encore que le député soit socialiste pour que la minorité ne soit pas seule représentée, puisqu'elle l'est déjà, et systématiquement, par le Sénat.

9. Allocution de M. Laurent Fabius, 17 décembre 1997, Doc. AN n° 595.

Archaïsme, quand tu nous tiens...

On ne sait à quoi il faut l'attribuer – persistance du cliché des Gaulois querelleurs, nostalgie incurable qui ne fait entrer dans l'avenir qu'à reculons, prégnance des habitudes, automaticité des réflexes, paresse de la pensée ou autre chose encore –, mais la France et ses responsables semblent envisager la politique comme un système simpliste, dans lequel on ne sort de l'antagonisme que pour tomber dans la connivence.

Simpliste, en premier lieu, la vision des intérêts antagoniques comme un jeu à somme nulle : ce que l'un gagne, l'autre le perd forcément. Si l'opposition a quelque chose à gagner, elle n'a pas le pouvoir de l'obtenir et la majorité, qui craint d'y perdre, n'a pas la volonté de le lui donner.

Les exemples étrangers ne manquent pourtant pas qui démontrent 83
que c'est le système dans son ensemble qui profite d'une amélioration ponctuelle, que, alternance aidant, on finit tôt ou tard par profiter soi-même de ce que l'on a consenti à autrui, ou même que la vigilance de l'opposition, désagréable dans l'instant, peut occasionnellement aider le gouvernement et la majorité à éviter des erreurs très coûteuses.

A cette lumière, la mobilisation de tous, dans des rôles différents qui, certes, n'estompent pas les clivages, engendre une plus-value démocratique dont le temps se charge généralement d'assurer une répartition équitable.

Lorsqu'un député de l'opposition, en Allemagne, préside une commission, le statut et les moyens que cette fonction lui procure rejaillissent évidemment sur l'image de la minorité. Mais, dans le même temps, son rôle et sa présence dispensent le gouvernement et la majorité d'avoir à dissiper toutes sortes de suspicions, sur la sincérité des chiffres, sur le sérieux de la préparation, sur la qualité technique des rédactions. Et si cela les dissuade aussi d'abuser de leur position, en quelque sens que ce soit, qui donc trouverait à s'en plaindre ? En tout cas pas les premiers concernés qui, en outre, savent que le retour à l'opposition, le jour où il se produira, ne sera pas une chute dans le néant.

Simpliste, en second lieu, la connivence autour du *statu quo*. La majorité n'est pas spontanément portée à céder les privilèges qui lui viennent de son nombre. L'opposition n'est pas spontanément portée à renoncer au confort que lui donne son irresponsabilité.

Dans ce champ de réflexes, la demande d'un nouveau traitement, faite par la minorité, est moins guidée par le sentiment de sa légitimité

intrinsèque ou de sa nécessité que par l'avantage politique ponctuel qui en est escompté : tout procès est bon à faire à la majorité et celui de ne pas se montrer démocrate est des plus appréciés. Si, grâce à lui, on a pu, si peu que cela soit, écorner l'image du pouvoir, la revendication a épuisé son objet. Et lorsque ses auteurs, à leur tour, seront devenus majoritaires, ils auront beau jeu d'exciper du refus antérieur pour le reprendre à leur compte.

Mais si cette mécanique lassante se dérègle, par l'exercice incongru d'une sincérité réformatrice, alors il suffira de laisser inemployée une aptitude nouvelle, le temps qu'elle soit oubliée, plutôt que de courir le risque de prendre une responsabilité. De part et d'autre est à l'œuvre un état d'esprit parfois revanchard, souvent mesquin, toujours à courte vue.

84 Le statut de l'opposition, ainsi, a toujours été avant tout un thème à vocation tactique bien davantage que l'aspiration institutionnelle et démocratique qu'il pourrait représenter. Pour reprendre la distinction chère à Olivier Duhamel, chacun se satisfait assez de l'organisation de la « démocratie gouvernante » pour trouver un intérêt convergent à ne pas faire bouger les lignes de la « démocratie délibérante ». Tant que tous n'auront pas assez compris que la seconde améliore substantiellement l'efficacité de la première et en garantit la durée, le système français restera profondément marqué d'une forme préoccupante d'archaïsme.

Des changements possibles

Ce n'est pourtant pas que manquent les améliorations concevables, parfois aisées même, qui, donnant toute sa place à l'opposition, l'obligeraient à des efforts, à des apports, profitables à tous et pas uniquement à elle-même.

Quelques exemples suffiront à l'illustrer.

Au sein du Parlement, chacun à son tour a invoqué l'exemple allemand pour réclamer que des présidences de commission reviennent à la minorité, laquelle les refusa en les jugeant insuffisamment nombreuses jusqu'à ce que, en 1988, Valéry Giscard d'Estaing accepte celle des affaires étrangères. Mais ce ne fut là qu'une parenthèse rapidement refermée.

Tous, dans le même temps, regrettent la limitation à six imposée par l'article 43 de la Constitution. La solution, dès lors, se déduit d'elle-même. Aucune majorité, jamais, ne renoncera à trois présidences, mais toute majorité pourrait accepter l'idée de n'en conserver que

six sur dix ou douze, les autres étant, au moins par convention, laissées à l'opposition. Ainsi seraient simultanément réglés deux problèmes distincts et rémanents : l'insuffisance du nombre de commissions, l'absence de la minorité dans leur présidence.

Il resterait à faire un pas de plus en réservant à l'opposition la direction de la commission des finances. La plus ancienne commission parlementaire au monde, le Public Account Committee de la Chambre des Communes, est toujours présidée par un député de la minorité. Consacrant l'essentiel de son temps à des études précises, centrées sur des questions de fait ou de droit sans enjeux politiques majeurs, elle publie plusieurs dizaines de rapports par an, pratiquement tous adoptés à l'unanimité. Elle en déduit des recommandations presque toujours suivies d'effet et l'on a pu estimer à 209 millions de livres, en 1994, le montant des économies réalisées grâce à elle[10]. 85

Est-il vraiment déplacé d'imaginer que la France pourrait s'inspirer de ce modèle, d'envisager que majorité et opposition forment ensemble le cercle vertueux de la surenchère compétitive à qui sera le plus efficace dans la traque des malfaçons législatives ou des dépenses improductives ?

S'ajouterait encore à cela, par la seule présence d'un président d'opposition, la garantie de la sincérité des chiffres, qui soulagerait de polémiques récurrentes et oiseuses, propres à n'amuser que les étrangers francophobes et à désoler ou indigner tous les autres.

Dans la même veine, il existe déjà, sur presque chaque fascicule budgétaire, deux rapporteurs, l'un de la commission saisie pour avis et l'autre de la commission des finances. Le plus souvent, ils défendent l'un et l'autre la même ligne, généralement avec les mêmes arguments, parfois les mêmes mots. On peut gager que le débat serait plus riche si, quand l'un est issu de la majorité, l'autre venait automatiquement de l'opposition. Ainsi s'exprimeraient deux orateurs d'avis normalement contraires, à égalité de droits, d'expertise et de moyens.

Sans doute cette formule serait-elle préférable à celle, parfois évoquée, de la désignation d'un contre-rapporteur : tous les rapporteurs n'ayant pas la même compétence, ou la même disponibilité, beaucoup s'appuient sur le secours des administrateurs de leur assemblée ; amener chacun de ces derniers à travailler simultanément, sur le même budget, pour le rapporteur et le contre-rapporteur, serait peut-être

10. Laurent Dominati, *De l'information du Parlement au contrôle du gouvernement*, 23 mai 1995, rapport AN, n° 2065, p. 32.

présumer de leurs forces en même temps que les contraindre à plus de schizophrénie que n'en prévoit normalement leur statut.

Si, maintenant, on quitte les assemblées pour élargir le propos aux droits dont devrait jouir l'opposition dans la vie nationale, le champ des possibles est très vaste. Il va du tout petit, mais significatif, qui relève de la courtoisie républicaine (le traitement strictement impartial, au plan local, de tous les parlementaires sur quelque banc qu'ils siègent), au très grand, que serait par exemple l'introduction du référendum d'initiative minoritaire tel que l'a proposé le comité consultatif présidé par Georges Vedel. Il va du très symbolique, comme par exemple la présence des dirigeants de l'opposition aux premiers rangs des solennités nationales, au très tangible, comme la création, sur fonds publics au départ, de Fondations gérées par les partis comme en Alle-
86 magne (chacune avec sa sensibilité, la Friedrich Ebert Stiftung et la Konrad Adenauer Stiftung concourent également, et avec une grande efficacité, à la présence et au renom de leur pays partout dans le monde).

Bref, les perspectives ne manquent pas. Seule manque encore l'ouverture d'esprit qui permettrait de les appréhender résolument, comme il convient, c'est-à-dire, tout simplement, sans lésiner.

Il demeure, cependant, qu'il faut pour terminer invoquer pour la France, dans sa comparaison peu flatteuse avec l'étranger, une circonstance atténuante et un avantage objectif.

La circonstance atténuante tient au fait que le multipartisme, même discipliné dans des coalitions, prive l'opposition d'un chef incontesté, à peu près unanimement perçu comme tel. Cela complique évidemment la tâche du gouvernement, qui ne peut se limiter à un interlocuteur unique, ou au moins prioritaire, et doit toujours prendre soin d'en ménager plusieurs.

L'avantage, certes circonstanciel mais déjà plusieurs fois renouvelé, dont peut bénéficier l'opposition en France et que n'auront jamais ses homologues étrangers, c'est la détention du droit de dissolution. Jamais l'imagination la plus débridée, la plus féconde, n'aurait conduit un publiciste ou un responsable à proposer cette invention saugrenue dans laquelle ce droit est remis entre les mains du chef de la minorité. C'est pourtant ce qu'organise la France cohabitante. Mais, à bien y réfléchir, est-ce finalement si absurde ? Cette innovation involontaire ne devrait-elle pas au contraire faire école ? Après tout, il n'y a qu'en politique qu'on trouve naturel de ne confier qu'au fou lui-même le soin du garde-fou.

RÉSUMÉ

Les droits de l'opposition, à y regarder de près, ont beaucoup plus progressé, dans les vingt dernières années, qu'on ne le souligne généralement. Cela dit, ils devraient progresser encore, pour rattraper le retard par rapport aux pays comparables. Mais l'archaïsme principal réside avant tout dans l'état d'esprit avec lequel le système politique envisage le sujet.

JEAN MASTIAS

SYSTÈME MAJORITAIRE ET BICAMÉRISME

C'EST UN BON SUJET DE THÈSE. Il allie connaissance théorique et étude de terrain. Il appelle débat, sinon polémique. Il suppose de cerner et de comparer l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal (système majoritaire sans seconde chambre) et, sans doute, les États-Unis (à forte seconde chambre). Le candidat a bien du courage. Le bicamérisme s'écrit au pluriel. Il ne croise pas le système majoritaire dans les mêmes circonstances historiques, politiques, institutionnelles, sociales. Et cette rencontre est évolutive.

Plus modestement, on se bornera ici à poser quelques questions, qui relèvent de l'essai, sur la situation française. Peut-être le futur docteur trouvera-t-il de la matière dans cette liaison étrange, puisque tentante, compliquée, récusée, étroite et ambiguë.

UNE LIAISON TENTANTE

Le bicamérisme est « un système institutionnel dans lequel deux assemblées désignées distinctement exercent les fonctions parlementaires dans les conditions déterminées par la Constitution » (J. Grangé). La conséquence de cette division est aussi importante que le fait lui-même.

Qu'apporte le bicamérisme ? Cinq possibilités. Un autre regard, un autre mode d'expression de la société s'il est authentique (ainsi, faut-il prendre appui sur les collectivités locales ? comment les représenter sans distorsion ?) et fidèle (la seconde chambre exprime-t-elle les attentes et les opinions de ses mandants ?). Le souci de réguler et de pondérer, moins aujourd'hui les emballements de la première assemblée que la dictature des cabinets, des experts, des bureaux. La

volonté de réduire la concentration du pouvoir, c'est-à-dire les risques d'abus, d'atteinte aux libertés, d'unidimensionnalité. La capacité d'améliorer la confection de la loi, en lui donnant deux chances au fil d'un dialogue. L'image, enfin, de la sécurité qui marque, à tort ou à raison, l'esprit public européen quand on évoque la présence d'un « sénat ».

Dans la confrontation avec les autres pouvoirs publics, une seconde chambre exerce potentiellement de l'influence. Sa portée dépend des armes institutionnelles, politiques et morales dont elle dispose et dont l'usage est plus ou moins accepté. Dans l'élaboration de la loi, amendée ou réécrite, dans le contrôle de l'action du gouvernement, dans la capacité à mobiliser l'opinion, c'est le fond des décisions qui est affecté. Mais on peut aussi en modifier le calendrier,
90 retarder, accélérer, jouer sur le rythme, marchander. Un système majoritaire s'en offusque-t-il, s'en réjouit-il, s'en moque-t-il ?

Le fonctionnement du bicamérisme n'est harmonieux que s'il est consenti. Chacun des partenaires doit jouer son rôle mais ne jouer que son rôle. « Volant qui régularise les mouvements excessifs *dans un sens ou dans l'autre*[1] » (G. Vedel), disposant d'un droit de remontrance, la seconde chambre, si elle conserve sa sérénité, usera modérément de son pouvoir de modération. La première assemblée l'entendra. Le gouvernement l'écoutera peut-être. Elle aura parlé librement. Ainsi naîtra l'équilibre. Est-ce compatible avec le système majoritaire ?

Assurant le gouvernement de la majorité choisie par le peuple, l'avènement du fait majoritaire, en 1962, et son maintien depuis lors constituèrent une surprise et une novation. Le schéma constitutionnel et le Sénat avaient été bâtis sur l'hypothèse contraire. M. Debré le disait au Conseil d'État, le 27 août 1958 : « Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une assemblée trop envahissante parce que trop divisée. » L'absence de majorité justifie le parlementarisme rationalisé et le besoin d'un sénat qui soutienne le gouvernement. Désormais, on connaît des majorités « stables, disciplinées, à peu près homogènes, raisonnablement solidaires » (G. Carcassonne). Le système majoritaire n'était pas un fondement de la Ve République ; il l'est peut-être devenu.

Cette majorité sur laquelle le gouvernement prend appui au Par-

1. Souligné par nous.

lement repose sur une coalition déterminée par le vote des électeurs, elle doit soutenir fidèlement, durablement et avec abnégation le ministère, elle forme une entité cohérente, elle est bornée de frontières quasi intangibles et peu franchissables. Cela entraîne des conséquences, notamment : la formation d'alliances avant les élections, la bipolarisation, la ruine du centrisme politique, l'emprise des groupes et des partis sur les parlementaires, la rigidité des comportements, la maîtrise du gouvernement sur l'activité des chambres. Au Sénat, on apprécie et l'on pratique justement le contraire : les alliances d'idées façonnées sur place, l'éclatement des tendances, le centrisme à titre de force politique et de doctrine principales, l'individualisme et la faible autorité des structures collectives, la volonté d'être maître chez soi et de ne pas recevoir d'ordres du gouvernement.

Ainsi, la concentration du pouvoir (ici le cumul politique, par le chef de la majorité parlementaire, de la puissance de gouverner et de celle de légiférer) suscite-t-elle l'allergie. En elle-même une seconde chambre est un obstacle à la concentration. Elle retarde par son existence même et par les modifications qu'elle introduit, elle estompe le système majoritaire. Elle peut exceptionnellement le bloquer, donc le briser, si elle dispose du veto. A l'inverse, elle l'appuie efficacement par ses silences et par sa capacité à accélérer et à faciliter plutôt qu'à critiquer.

Pris isolément, bicamérisme et système majoritaire laissent présager de grandes espérances. Les difficultés commencent quand ils se rencontrent, car ils paraissent difficilement compatibles.

UNE LIAISON COMPLIQUÉE

Dès lors qu'il y a fait majoritaire, et si *a fortiori* c'est le système politique tout entier qui en est marqué, le Sénat ne peut s'en abstraire. Il peut le subir, s'en accommoder, s'en satisfaire, se percevoir comme dysfonctionnel et atypique ou s'y intégrer en exerçant autrement ses missions traditionnelles. Mais il doit en constater l'existence et en subir les conséquences.

La relation est inégale. Le fait majoritaire est l'élément majeur. Il est dominateur et englobant. Il pèse sur la forme du bicamérisme (son ampleur, ses modalités d'exercice) et sur son existence concrète. La seconde chambre, située par rapport à cet ensemble, ne peut que le colorer, chercher à en réduire l'importance, les inconvénients ou à en tirer profit. Elle dispose d'une marge limitée puisqu'elle n'est pas,

institutionnellement ou politiquement, un acteur principal, contrairement au chef de l'État, au Premier ministre et à son gouvernement, et même aux députés ou à la Cour constitutionnelle.

Cette prégnance du fait majoritaire engendre des conséquences de tous ordres. Certaines affectent les pratiques sénatoriales. Le changement concerne les modes de pensée. Il faut désormais se situer en référence à une notion, celle de majorité, « clivage majeur à partir duquel la vie politique se recompose » (J.-M. Denquin), créée et entretenue hors du Sénat, donc hors de chez soi. La situation de la gauche est inconfortable : perpétuellement minoritaire dans cette assemblée qui ne connaît pas l'alternance, elle peut être, nationalement, dans une situation inverse ou identique. Dans les deux cas, elle aura du mal à s'exprimer de manière originale.

92 Le dialogue entre gouvernement et sénateurs est modifié. Le gouvernement s'adresse au Sénat tout entier, mais discute avec sa majorité. Celle-ci est plus structurée, un comité de liaison en assure la coordination, des initiatives communes sont prises (dépôt de textes ou d'amendements, demandes de commissions d'enquête, etc.). Elle est plus disciplinée et, les différences exprimées, elle se retrouve dans le vote final. Elle a acquis de la stabilité, des contours repérables, même au sein du groupe RDSE [2] ; le nombre et l'impact des non-inscrits ont diminué. Cela n'exclut ni la concurrence interne, y compris pour l'élection du président du Sénat, ni les cas de dissidence si quelques-uns ne votent pas comme leurs collègues, ni les exemples d'élargissement ou de rétrécissement lors de scrutins, ni le refuge de certains dans l'abstention. Mais, dans l'ensemble, c'est la fermeté qui prévaut. La loyauté n'empêche pas d'émettre des réserves ou des nuances, mais, lorsque l'arbitrage des responsables de la majorité ou de l'opposition est intervenu, on s'y plie.

La vie interne du Sénat, notamment les relations entre les groupes, est également touchée. On ne s'est pas battu pour les places dans l'hémicycle, mais l'attribution de certains postes (les présidences de commission) a exclu les opposants, contrairement à la tradition. La composition des commissions mixtes paritaires (CMP) a impliqué des négociations avec l'Assemblée nationale et des fluctuations dans la représentation des majorités et des minorités. Le partage du temps de parole lors des questions au gouvernement n'a pas été si facile. Bref,

2. Le groupe du Rassemblement démocratique et social européen réunit des parlementaires tant de la majorité que de l'opposition.

on rencontre des problèmes chaque fois qu'une répartition n'est pas effectuée proportionnellement et qu'on se réfère, explicitement ou non, au fait majoritaire.

Celui-ci renforce aussi le poids d'instances interlocutrices privilégiées du gouvernement : la conférence des présidents, les groupes politiques, qui ont acquis plus de consistance, et, surtout, les commissions et leurs présidents, qui régulent largement la vie sénatoriale et contrôlent mieux propositions, amendements, calendrier. Le système majoritaire, combiné avec les contraintes du parlementarisme rationalisé, renforce les sujétions. Elles peuvent atteindre tous les sénateurs, dont la marge d'action est largement déterminée par le dialogue engagé entre le gouvernement et l'Assemblée nationale. L'absentéisme en donne une bonne clé de lecture, combiné avec l'intérêt (électoral ?) que chacun trouve à s'attarder dans sa circonscription. Elles peuvent frapper la minorité, lorsque celle-ci, trop obstructionniste, est victime d'une négociation entre majorité et gouvernement sur l'usage de procédures (irrecevabilité, vote bloqué, etc.). La cristallisation des affrontements, si elle ressoude les rangs clairsemés des uns et des autres, a parfois atteint une vigueur surprenante dans un hémicycle sénatorial. L'abandon par la Haute Assemblée, à la demande du gouvernement, de positions qu'elle avait patiemment élaborées en est un autre signe, que l'on a pu constater notamment de 1974 à 1981, lorsque le Sénat se sentait plus proche du président et du gouvernement que ne l'était l'Assemblée nationale.

Le fait majoritaire est une réalité que le Sénat prend en compte bien qu'il s'efforce de l'amender (c'est un réflexe !). Mais il ne l'avoue pas facilement.

UNE LIAISON RÉCUSÉE

Croyant avoir contourné l'obstacle, puisqu'elle l'a assimilé, la seconde chambre peut-elle camper en marge du système majoritaire ? Certains disent qu'elle devrait aller son chemin, contre vents et marées, sans se préoccuper de cette présence envahissante[3]. A quelles conditions ?

Il lui faudrait faire de la politique autrement et démontrer son autorité, non par l'élargissement de ses compétences, les accords et désaccords de circonstance ou la proclamation de ses mérites, mais en se fondant, toujours et seulement, sur le recul, la rigueur, la tolérance,

3. Comme le nénuphar de Chloé dans *L'Écume des jours* de Boris Vian.

l'excellence. Il conviendrait d'agir pareillement quelle que soit la couleur de l'interlocuteur, car on détruit l'idée même de pouvoir modérateur quand on « n'est pas en mesure d'assurer cette fonction dans tous les cas de figure quelle que soit la majorité du moment » (J. Grangé). Cela supposerait d'autres modes de désignation : la légitimité résulte d'un compromis nécessaire entre représentativité et utilité[4]. Enfin, exercer pleinement un magistère d'influence et susciter les consensus impliquerait de favoriser l'exercice des responsabilités et l'expression interne de tous, jusqu'aux limites de la démocratie, puis de dire haut et fort, à l'extérieur, ce que l'on pense, dans un langage sans équivoque.

Que l'on sourie un instant. Cela appelle une abnégation dont on ne connaît aucun exemple dans l'histoire des assemblées parlementaires, même en fréquentant les plus vertueuses.

Le défi est bien d'être à la fois hors du système majoritaire et au-dedans de lui, sans se laisser aller aux charmes de la facilité. Mais le paradoxe est que c'est en système majoritaire, où le pouvoir concentré et pressé tend à l'unidimensionnalité, qu'il faudrait précisément s'en écarter et demeurer une instance de vigilance, d'alerte, de critique. Comment dominer le débat sans être un acteur engagé, parfois en première ligne ?

De cela, toute seconde chambre est consciente. Le Sénat français a longtemps échappé à la double bipolarisation superposée qui domine notre vie politique : entre majorité et opposition, entre droite et gauche. Le fait majoritaire naît en 1962 et marque progressivement nos institutions nationales et locales. Le Sénat n'est atteint qu'en 1974. Ce n'est qu'en 1981 que tous les observateurs le reconnaissent. Pourquoi ce décalage, cette résistance ? Risquons trois explications. De 1962 à 1969, le Sénat est si menacé dans son existence que cette considération surpasse les autres. De 1969 à 1974, réintégré assez paisiblement au sein des pouvoirs publics, il est désireux de trouver une place originale donc indiscutée. Il est alors plus sensible au retour vers un parlementarisme classique (après sa lutte contre la monocratie plébiscitaire) et vers ce qu'il croit être « une application loyale de la Constitution » qu'à la construction d'un régime démocratique majoritaire. Enfin, il est marqué par une génération politique qui se confond avec les traditions de l'institution, née à l'engagement avant même la Ve Répu-

4. Nous croyons l'avoir montré dans notre ouvrage sur *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Économica, 1987.

blique. Pour ces trois raisons, sans doute, il privilégie, non les solidarités politiques, mais la spécificité de l'institution.

Pourquoi change-t-il d'attitude et de convictions sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing ? Peut-être pour trois motifs. Il est plus proche du président de la République que ne l'est l'Assemblée nationale : il pense que cela lui crée des devoirs (ou lui donne des droits). On a effectivement besoin de lui et son appui politique est vivement sollicité. On flatte les vertus de l'institution (la commémoration de « son » Centenaire en 1975 est éclairante). Il rêve alors à un avenir institutionnel glorieux, sans percevoir que l'on quémande avant tout ses voix. Certains de ses responsables ou de ses inspirateurs sont tentés par une insertion dans les combats quotidiens. Il accepte de nouvelles solidarités politiques : le bloc gaulliste (qui se renforce) et le bloc centriste se rejoignent, les socialistes font retour à la minorité après l'union sacrée. Il commet des entorses à ses propres principes[5]. Il se glisse progressivement dans l'arène de la démocratie majoritaire puis s'y affirme, la tête haute, en 1981, avec circonspection puis avec témérité. Tout en tenant un discours argumenté sur le renforcement de l'institution (surtout après la crise d'identité des années 1989-1992), il témoigne d'une imagination fertile et polymorphe pour gêner ses adversaires politiques comme pour aider ses amis, et devient l'indispensable fantassin de l'affrontement politique.

Son action est susceptible de lectures plurielles. Des exemples d'originalité ne manquent pas[6] et le fait majoritaire n'a pas tout brisé sur son passage. Très attaché à ses éléments constitutifs, le Sénat maintient, dans les temps calmes, ses particularités de structure et d'attitude. Il cherche à tempérer le parlementarisme rationalisé : préférence pour les règles coutumières et les usages (son règlement est bref et souple), invocation exceptionnelle de l'article 40, recherche d'un ordre du jour négocié, sanction des abus gouvernementaux (vote bloqué, texte amendé d'une CMP, etc.). Il conserve une culture d'assemblée, réserve les chocs politiques frontaux pour les grands soirs (mais il y en eut, pas seulement en 1984), accorde beaucoup de place au travail en commission, marque son aversion pour la procédure d'urgence, cherche par tous les moyens à prendre son temps[7] et à maîtriser ses horaires.

5. Cf. le numéro 44 de *Pouvoirs*, 1993, consacré au Sénat.

6. Alain Delcamp en fait un excellent inventaire dans sa communication à la journée d'études de l'Association française des constitutionnalistes, le 17 mars 1995, reprise dans *Le Bicamérisme*, Paris, Économica, 1997.

7. Sur ce sujet, voir l'article de J.-C. Bécane, dans *Pouvoirs*, n° 44.

Finalement, il parvient, en bientôt trente ans, à l'adoption de textes en navette dans trois cas sur quatre sans CMP et il évite plus de neuf fois sur dix (avec des fluctuations !) que le dernier mot soit donné à l'Assemblée nationale. En matière de contrôle, il prend des initiatives originales ; les missions communes d'information, la surveillance de l'application des lois, l'action des délégations (européenne, notamment). Ajoutons-y la réorganisation des services, la sensibilité aux nouvelles technologies de communication, l'ouverture sur le monde et vers les médias, etc.

Mais la liaison récusée avec l'univers majoritaire n'en demeure pas moins étroite.

UNE LIAISON ÉTROITE

« La densité, voire la nature du rôle institutionnel de la seconde chambre ont évolué au gré des majorités politiques. De tout temps, cette variable a constitué un paramètre déterminant pour apprécier la place de la seconde chambre dans les institutions françaises » (J. Baguenard). N'est-ce pas plus vrai encore aujourd'hui ? Subrepticement ou non, la solidarité politique et le rapport entretenu avec le système majoritaire sont devenus essentiels pour donner intelligibilité au comportement de la Haute Assemblée.

Il est clair que le poids de son environnement détermine celui du Sénat. Il est exact que son rôle varie selon que la majorité sénatoriale coïncide ou non avec la majorité gouvernementale[8]. Il est frappant, à la lecture des débats et des déclarations publiques, que la référence au couple majorité-opposition y devienne centrale, que des comportements et des actions y soient ajustés. Il est patent que, de 1981 à nos jours, à chaque changement gouvernemental ou présidentiel, ou lors d'affrontements sur les textes importants, on se demande si le Sénat n'est pas devenu une chambre de « démolition » ou d'« approbation systématique », s'il ne se place pas « à la tête de l'opposition », s'il ne répète pas des « discours déjà entendus » au Palais-Bourbon, s'il exerce vraiment un pouvoir « arbitral » dans les périodes de cohabitation pour aider à franchir un passage difficile, s'il n'est pas « partisan ».

Des indices confortent ce sentiment. Le recours aux motions de procédure est systématique, tant au sein de l'opposition, qui accroît son temps de parole et fourbit ses armes en vue d'une saisine du

8. Cf. nos contributions à *Pouvoirs*, n° 44, et *Le Bicamérisme*, *op. cit.*

Conseil constitutionnel, que de la majorité, qui invente la « question préalable positive » et prive ainsi la Haute Assemblée d'une source de légitimité (s'exprimer autrement, mais s'exprimer toujours). A l'obstruction (abusive) répliquent des décisions (contestables) du bureau et un règlement remodelé qui manie la hache, honnie quand le gouvernement s'en servait. Le rejet, parfois précipité, du budget tout entier ou de crédits symboliques, la récusation de textes sur lesquels on s'appuiera fortement ensuite, l'investigation à géométrie variable selon les occupants de l'hôtel Matignon, parfois les invectives (quelle faute de goût dans ce décor !) portent à s'interroger. Est-ce bien le Sénat de la République ? Pourquoi agit-il ainsi ? Que signifie ce maximalisme qui l'affecte parfois ? Même si ce n'est pas (on l'a dit) le lot des jours ordinaires, ni le ton des commissions, ni le propos de son président, porte-parole emblématique et officiel. Mais les faits sont là : dès que 97
l'affaire est d'importance, (souvent) les scrutins suscitent le clivage ; les retards s'accumulent parce que l'on use des dispositions sur les dates et les horaires de séance, juridiquement imparables ; les reprises quasi intégrales de textes en seconde lecture répondent, avec les mêmes défauts, aux intransigeances des députés, etc.

Il est vrai que la situation d'une seconde chambre n'est pas facile. Dans le champ politique, elle sera seconde, quoi qu'elle fasse. Quand elle légifère, elle a le choix entre le refus de discuter, le rejet pur et simple, total ou partiel, l'établissement d'un contre-projet, l'amendement : sa mission de réflexion lui fait obligation morale de proscrire le premier, d'éviter le second, de choisir entre les deux derniers, ce qui n'est pas sans risque (seul le contre-projet cohérent sera pris au sérieux ; amender, c'est entrer dans la logique du texte soumis). Dans l'ordre du contrôle, si l'investigation était aussi intense quels que soient les objets choisis et les personnes visées, ce serait mieux, même si beaucoup a été entrepris. Dans la réflexion publique, c'est-à-dire à voix haute et contradictoire, il demeure à prouver que l'on peut égaler en qualité les rapports écrits que l'on produit[9].

L'étude des périodes de cohabitation est féconde[10] pour pointer cette oscillation entre le désir de sauvegarder l'image forte d'une ins-

9. Si l'on écrit cela, maintenant et ici, en s'inquiétant de ces tendances à la surpolitisation, mais sans porter de jugement définitif sur la capacité sénatoriale à être toujours « une voix différente », c'est parce que l'on doit faire crédit au chercheur qu'il ne peut être insensible à l'objet qu'il fréquente depuis trente ans.

10. J.-É. Gicquel en administre la preuve en analysant « Le Sénat dans la seconde cohabitation », *RDP*, juillet-août 1996.

titution nécessaire mais dont la légitimité est inévitablement remise en cause chaque jour (c'est le propre de toute seconde chambre, même de celles qui sont devenues inoffensives, comme celle des Lords, ou que l'on croit parvenues au faîte envié du bicamérisme égalitaire, comme celle d'Italie) et la tentation d'un engagement politique plus marqué dans un combat national qui se radicalise. On constate alors qu'une haute assemblée invente plus facilement les modalités d'un soutien critique lorsque son penchant rejoint celui de la majorité nationale qu'elle ne trouve les termes appropriés d'une critique raisonnable lorsqu'elle se perçoit comme oppositionnelle.

Il est vrai que, malgré la diversité des situations vécues, la mise en perspective (coïncidence-divergence ou, simplement, + et -) de la majorité sénatoriale avec les majorités présidentielle, gouvernementale,
98 parlementaire (Assemblée nationale) offre huit cas de figure possibles[11], inégalement plausibles. Après plusieurs alternances et cohabitations, nous n'en avons connu réellement que cinq. Il reste une marge pour des observations différenciées. Elles seraient d'ailleurs légitimes si l'on introduisait des variables supplémentaires pour caractériser la majorité du Palais-Bourbon (ampleur : absolue-relative ; structure : coalition à parti dominant-coalition à groupes de force comparable ; etc.). En définissant quelques paramètres et indicateurs significatifs de l'identité de l'institution sénatoriale, puis en opérant les croisements nécessaires, on ferait tourner un bon ordinateur de manière utile. Bien engagée dans l'usage de ces nouvelles technologies, la Haute Assemblée pourrait s'y appliquer ou s'y impliquer.

Peut-être y verrait-on enfin clair sur cette relation ambiguë.

UNE LIAISON AMBIGUË

Les divergences politiques n'ont pas empêché les procédures de fonctionner correctement. Si le gouvernement le veut, l'Assemblée nationale décide. Au Sénat d'ajuster ses positions, pour savoir jusqu'où il peut influencer. Les députés ont d'ailleurs vite compris qu'il fallait négocier pour ne pas rejouer la fable de l'huître et des plaideurs. Le dérèglement institutionnel est exceptionnel. On ne l'a pas connu de 1962 à 1969, malgré un extraordinaire dysfonctionnement. Il a été évité de justesse en 1984. Le blocage n'existe que lorsque s'engage une

11. (+)+++, (+)++-, (+)+--, etc., (+) étant la majorité sénatoriale.

procédure de révision constitutionnelle car la seconde chambre sait refuser ou monnayer son accord.

De ces situations de bicamérisme égalitaire, le Sénat tire apparemment des avantages. On ne peut toucher ni à l'article 24 de la Constitution ni aux lois organiques le concernant sans son aval. Or il n'est pas disposé à le donner. Bénéficiant d'un pouvoir identique à celui des députés, il surveille la loi organique relative à la participation des ressortissants européens aux élections municipales. Il réfléchit déjà à l'organisation du débat qui, dans ses murs, précéderait le recours au référendum. Il veille sur son empire et l'agrandit à chaque occasion offerte par une révision.

C'est le prix à payer pour obtenir son consentement. Chacun le sait mais cela agace. Peut-être va-t-il trop loin : il n'est pas indifférent que le comité (fort pluraliste) pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel ait conclu à une réforme de la rédaction de l'article 89 pour surmonter le veto du Sénat. Veto qui s'était notamment appliqué à la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens et à l'extension du champ du référendum (en pleine querelle scolaire). Est-il sûr que cette attitude rehausse l'image de la Haute Assemblée et, sinon symboliquement, ses pouvoirs ? Est-ce habile de vouloir se protéger soi-même de toute réforme, alors qu'un consensus résigné paraît se dégager en faveur d'un simple aménagement et non du bouleversement ?

Peut-être y a-t-il, finalement, un mouvement irrépressible de toute seconde chambre à vouloir se renforcer. Soit que l'on vive dans le mythe d'un âge d'or qui, chez nous, pourrait être la IIIe République, alors que son Sénat fut rudement condamné à la Libération. Soit que l'on tende à l'égalité de pouvoirs avec la première assemblée et même à la supériorité en autorité. Comme si la légitimité du Sénat était une affaire de « plus » et non de « mieux ».

Même dans les phases du bicamérisme inégalitaire, la Haute Assemblée cherche des bénéfices. Sa conquête de la maîtrise du temps relève du chef-d'œuvre tactique. Les modifications de son règlement, même si elles ont récemment péché par manque de démocratie, sont techniquement habiles et bloquent les possibilités d'obstruction oppositionnelle par amendement, dans le même temps où elles laissent aux autorités majoritaires des groupes et des commissions le soin d'user de ripostes graduées et sophistiquées. Mais, experte en guérilla, la seconde chambre risque de perdre sur tous les tableaux ; d'être phagocytée par le système majoritaire, de n'être plus écoutée, de renoncer

à des valeurs de conciliation, de dialogue, de hauteur de vues, de convivialité, de respect, mal adaptées aux luttes polémiques et simplificatrices que suscite un fait devenu trop majoritaire. Croyant domestiquer cette force en l'utilisant, elle peut se laisser broyer par elle, au risque d'y perdre ce qui faisait son prix et son style. Et tout ce qui la justifiait.

Le moment vient de conclure qu'il n'y a pas de conclusion. Sinon qu'une liaison qui est, tout à la fois, tentante, compliquée, récusée, étroite et ambiguë est plus douteuse que féconde. Loin de nous l'idée d'inciter au divorce un Sénat à principes. Mais, tout de même, s'il regardait la réalité en face, ne se remettrait-il pas en question avant que d'autres, encore, ne songent méchamment à le réformer ?

RÉSUMÉ

Bicamérisme et système majoritaire, honorables l'un et l'autre, se sont rencontrés de manière inattendue, alors qu'ils ne partagent pas la même vision du monde. Leur liaison, en France, est à la fois tentante, compliquée, récusée, étroite et ambiguë. Quand on est une seconde chambre, faut-il développer sa spécificité institutionnelle ou privilégier la solidarité politique ? Qui instrumentalisera son partenaire ?

Xavier Roques

Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité

Le régime démocratique repose sur deux concepts antinomiques, la limitation du pouvoir, notamment par la séparation des fonctions législative, exécutive et judiciaire, et l'exercice par le peuple – et en pratique par ses représentants – d'une souveraineté qui est, par définition, illimitée. En effet, l'application de la volonté populaire, c'est-à-dire celle de la majorité, conduit à établir une unité d'action entre législatif et exécutif qui aboutit à une réunification du pouvoir au profit des instances dirigeantes de cette majorité. Or l'on connaît les ravages résultant de l'identification du peuple au prolétariat, du prolétariat au parti, du parti au comité central et du comité central au secrétaire général : par une cascade de délégations, le pouvoir du peuple redevient une monocratie. De même que la carte n'est pas le territoire, le représentant ne peut être, même dans un régime représentatif, totalement identifiable aux représentés : « Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaires » est une formule incontestable au regard des principes démocratiques. Elle choque pourtant – et fut d'ailleurs perçue comme politiquement maladroite. C'est justement l'établissement d'un couple unifié gouvernement-majorité parlementaire qui rend plus nécessaire la recherche de nouveaux contre-pouvoirs comme le renforcement de l'autonomie du pouvoir judiciaire, la création des « autorités administratives indépendantes » ou le recours au contrôle de constitutionnalité au nom du principe « Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir ». Mais ce retour au « gouvernement des juges » et la limitation de l'expression de la volonté majoritaire qu'il implique ne sont évidemment pas sans poser quelques problèmes de compatibilité avec les principes démocratiques et l'affirmation de la souveraineté populaire.

AU XIXe SIÈCLE LA CONCEPTION EUROPÉENNE TRADITIONNELLE D'UN PARLEMENT QUI IGNORE LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ S'OPPOSE À L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE

En Europe, le Parlement est le garant des libertés

Face à la toute-puissance du monarque de l'Ancien Régime, la lutte pour la création d'un Parlement et l'octroi d'une Constitution fut consubstantiellement liée, tout au long du XIXe siècle, à la lutte pour l'affirmation des libertés. Le Parlement était considéré comme le garant des intérêts des citoyens face à l'arbitraire et à la prodigalité de
102 l'exécutif monarchique. Dans ce contexte, l'existence même d'un contrôle de constitutionnalité des lois paraissait saugrenu ou alors il s'agissait d'un moyen pour contenir la montée en puissance du pouvoir parlementaire ; ainsi en fut-il en France avec le Sénat sous les deux Empires. Un tel contrôle paraissait d'ailleurs d'autant plus étrange que la distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués était faible, voire inexistante ; la plupart du temps, le pouvoir constituant restait dans les mains du monarque qui octroyait « gracieusement » une Constitution à ses sujets (Charte de 1814, Monarchies allemandes, Statut royal espagnol de 1834, Chartes brésilienne de 1824 et portugaise de 1826, Diplôme de 1859 et Patente de 1861 en Autriche, etc.) et qui, par là, aurait été le seul juge de la constitutionnalité des lois si un tel contrôle avait existé. Au mieux, dans les régimes les plus « progressistes », l'exercice du pouvoir constituant résultait d'un accord entre le roi et le Parlement (Charte de 1830, Constitution belge de 1830, théorie de la « Constitution historique » en Espagne et Constitution de 1876, etc.), identique à celui nécessaire pour l'élaboration des lois ordinaires.

En conséquence, les constitutions du XIXe siècle européen ne prévoyaient pas de procédure spécifique pour leur modification (les chartes françaises, le statut Albertin de 1849 en Italie) – ce qui conduisit à admettre des révisions par la voie législative ordinaire – ou prévoyaient des procédures très proches de la procédure législative, ne faisant intervenir que le législateur ordinaire[1], quitte à exiger – au

1. La terminologie utilisée pour désigner une révision en parlant de « loi constitutionnelle » est bien le signe qu'il n'y avait pas de différence de nature entre une telle « loi » et

mieux – soit des formes particulières (lois constitutionnelles de 1875 avec la réunion des deux chambres à Versailles ou, en Prusse, l'exigence de deux votes successifs à vingt et un jours d'intervalle au moins, ou encore, en Suède comme au Portugal, vote de deux législatures successives), soit une majorité particulière (majorité simple au Reichstag mais des deux tiers du Bundesrat pour l'Empire allemand, des deux tiers des présents dans chaque chambre en Autriche et aux Pays-Bas, etc.), soit les deux à la fois (en Belgique, vote de deux législatures successives et majorité des deux tiers des présents avec quorum des deux tiers des membres dans la seconde législature).

La conception européenne du Parlement souverain fut tellement forte qu'elle empêcha l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité même dans le cas où il paraissait techniquement nécessaire, celui des États fédéraux. C'est ainsi que ni l'Empire allemand ni celui d'Autriche 103
ne connurent cette institution ; bien au contraire, en Allemagne, par un arrêt du 17 février 1883, le Tribunal d'Empire excluait tout contrôle de la constitutionnalité matérielle des lois fédérales et la Constitution autrichienne de 1867 interdisait expressément aux juges de connaître de la validité des lois. Même en Suisse, pays qui s'était pourtant doté avec les Constitutions de 1848 et de 1874 d'institutions fédérales inspirées de celles des États-Unis, le contrôle de constitutionnalité ne concerna que les lois cantonales et non les lois fédérales.

L'expérience américaine de contrôle de constitutionnalité

Au contraire, les États-Unis trouveront, si l'on peut dire, le contrôle de constitutionnalité dans leur berceau. Chaque colonie anglaise d'Amérique du Nord possédait en effet déjà sa législature, et les lois émanant de celle-ci s'appliquaient sous réserve du respect des lois supérieures votées par le Parlement métropolitain. L'idée d'une hiérarchie des lois préexistait donc à l'Indépendance et il appartenait déjà aux juges de faire respecter cette hiérarchie ; la transposition de ce schéma au nouveau contexte d'une fédération d'États ne provoqua donc pas de bouleversement conceptuel : l'autorité pour trancher les conflits de compétence entre législateur fédéral et législateurs fédérés était déjà là.

De plus, la thèse d'une limitation des pouvoirs des parlements au regard des « droits naturels des Anglais » avait eu en son temps, dans

---

les lois simples. A l'inverse, la terminologie américaine ne parle pas de « loi » mais d'« amendement à la Constitution ».

la théorie juridique britannique, quelque succès. « Le Parlement peut tout faire sauf changer un homme en femme » est une affirmation classique de la souveraineté du Parlement britannique qui comporte néanmoins l'énoncé d'une limitation implicite de ses pouvoirs au regard d'un ordre naturel supérieur. En 1606, sir Edward Coke, dans l'affaire Thomas Bonham, jugeait que, « si un *Act* du Parlement est contraire au droit et au sens commun, la *common law* le déclarera nul » et citait cinq précédents à l'appui de sa décision. Au cours de l'affrontement entre les Stuarts et les défenseurs des compétences du Parlement, la référence à l'existence de lois fondamentales du royaume fut, tour à tour, invoquée par les deux partis, dans des sens évidemment opposés. Après la Restauration et surtout, après la « Glorieuse Révolution » de 1688, le danger absolutiste étant écarté, cette thèse juridique
104 perdit toute utilité et fut abandonnée ; elle devait néanmoins être rappelée un siècle plus tard dans le cadre de la défense des droits des « Anglais d'Amérique » face au Parlement de Londres. L'idée de l'invalidité des lois impériales pour violation de droits naturels supérieurs (par exemple, « *No taxation without representation* ») fut un argument invoqué par les futurs insurgés[2] : dès 1761, James Otis écrivait « un *Act* contraire à la Constitution est nul ; un *Act* contraire à l'équité naturelle est nul ; les Cours qui appliquent les lois doivent rendre obsolètes de tels *Acts* » ; pour John Adams le « *Stamp Act is against Magna Carta and the natural rights of Englishman* » et, en février 1766, les juges de Virginie admirent l'« inconstitutionnalité » de ce texte. Ainsi la guerre d'Indépendance se fit beaucoup plus contre l'autorité oppressive d'un Parlement impérial souverain que contre l'absolutisme d'un monarque – qui n'était plus absolu depuis un siècle. On comprend donc que les Américains, dès l'origine, n'aient pas eu la même révérence à l'égard de l'autorité des parlements que les Européens[3].

2. Et pas seulement eux ; c'était aussi dès 1764 la position d'Anglais éminents comme William Pitt ou l'ancien Chief Justice lord Camden.

3. Il est d'ailleurs significatif que les Anglais, pour justifier leur propre position, ne mirent pas en cause la valeur « constitutionnelle » du principe « *No taxation without representation* ». Ils répondaient plutôt à l'argumentation américaine que les colons étaient représentés au Parlement de Londres par les députés élus en Grande-Bretagne, comme d'ailleurs tous les Britanniques non électeurs. Cette distinction entre représentation et élection n'était guère convaincante, et par la suite, dans l'histoire des colonies britanniques, ce fut un principe constant que le Parlement de Londres ne votât pas de lois fiscales applicables aux colonies, cette prérogative relevant de la compétence exclusive des législatures locales (ce qui ne signifiait pas que ces législatures fussent nécessairement élues).

Même après l'Indépendance, le scepticisme des pères fondateurs quant à la pérennité des institutions humaines – nourri d'une part par une religion mettant l'accent sur la faillibilité de la nature humaine, d'autre part par une culture historique classique dominée par les références à l'échec des démocraties grecques et au déclin de la République romaine, comme enfin par l'exemple de ce qu'ils estimaient être la dégénérescence des institutions libérales anglaises – les amenait à craindre la démagogie et l'opportunisme des parlements[4]. Ils ne croyaient guère que le souci du bien public fût la première préoccupation des élus ; aussi, loin d'être des « représentants », ceux-ci ne devaient-ils être que des délégués, toujours susceptibles d'être infidèles à leur mission, désignés par des électeurs qui ne leur transmettaient que des pouvoirs limités[5] et certainement pas l'exercice de la souveraineté populaire. Aussi les constitutions des États contenaient-elles de longues énumérations de ce qui était interdit aux législatures locales et il paraissait tout naturel que les juges, perçus comme issus (dirions-nous aujourd'hui) de la « société civile », fussent chargés de faire respecter ce « contrat social » qui s'imposait aux législatures. Autre signe de la subordination de celles-ci, les constitutions des États américains séparent nettement le pouvoir législatif du pouvoir constituant. Ce dernier est confié à un organe *ad hoc*, les conventions, élues spécialement à cet effet, le plus souvent après qu'un référendum a approuvé l'ouverture de la procédure de révision initiée par une proposition émanant soit de la législature statuant à une majorité spéciale, soit d'une initiative populaire ; en outre, les résultats des travaux de la Convention sont le plus souvent eux-mêmes soumis à ratification par référendum – preuve de l'ampleur de la méfiance des électeurs vis-à-vis de leurs représentants, fussent-ils *ad hoc*[6].

4. Plus prosaïquement, certains historiens ont supposé qu'ils appréhendaient la répudiation par les parlements des dettes contractées par les États au cours du conflit, qui aurait porté préjudice aux intérêts des possédants dont ils étaient les représentants.

5. Peut-être était-ce un reflet de la culture protestante d'un pays où le pasteur n'est qu'un « technicien » du culte (comme le médecin de la maladie) mais n'a pas une nature différente de ses fidèles, à la différence du prêtre catholique qui est un personnage consacré.

6. Le 10e amendement à la Constitution fédérale – « Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la constitution, ou qui ne sont pas refusés par elle aux États, sont réservés aux États respectivement ou au peuple » – souligne bien que les élus ne possèdent que les compétences qui leur sont limitativement attribuées et ne sont donc pas chargés de l'exercice de la souveraineté, qui reste la propriété inaliénable du peuple et des États.

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que le contrôle de constitutionnalité des lois ait paru chose naturelle : la Constitution de Pennsylvanie de 1776, celles du Vermont et de New York en 1777 établirent un « Conseil des censeurs » (Conseil de révision à New York) chargé de veiller au respect de la Constitution ; avant même l'arrêt « Marbury », de nombreuses juridictions d'État déclarèrent inconstitutionnelles des lois de l'État. En réalité, l'existence d'un contrôle de constitutionnalité des lois ne fut jamais réellement en débat : les archives de la Convention de Philadelphie montrent que les pères fondateurs admettaient tellement son existence qu'ils n'éprouvaient pas le besoin – pour des raisons d'opportunité politique – de l'établir expressément ; ce qui fit problème, ce fut – paradoxalement, car on y trouve aujourd'hui une justification du contrôle de constitution-
106 nalité – le fédéralisme : le contrôle de la constitutionnalité des lois d'État devait-il relever des seuls tribunaux de l'État concerné ou pouvait-il être exercé par des juges fédéraux, avec le risque de centralisation, d'atteinte aux prérogatives des États, qu'un tel contrôle « centralisé » comportait[7] ? Il fallut donc l'affirmation du primat de l'État fédéral, notamment à la suite de la guerre de Sécession[8], pour que le contrôle de constitutionnalité prît, au niveau fédéral, toute son ampleur.

La Concomitance de l'Apparition des Mécanismes de Stabilisation de l'Exécutif et du Contrôle de Constitutionnalité

L'évolution de la composition des parlements

Jusque vers la fin du XIXe siècle, les parlements européens étaient, en dehors de la Grande-Bretagne, plus des clubs d'élus qu'une représentation de partis politiques enracinés dans la société. S'il arrivait aux parlementaires de se regrouper par affinités politiques ou philosophiques, ces groupes ne constituaient que des cercles de discussion, sans discipline interne, et non des machines politiques chargées d'encadrer l'électorat. Il faut attendre la généralisation du suffrage universel mas-

7. Ce fut d'ailleurs en raison de cette crainte que le 11e amendement vint spécifier que « le pouvoir judiciaire des États-Unis ne pourra être interprété comme s'étendant à toute cause [...] commencée ou poursuivie contre un État par les citoyens d'un autre État » ou par un étranger.

8. Celle-ci consacrait l'échec de la théorie de la nullification par les États des lois fédérales inconstitutionnelles, qui se présentait comme une alternative à la régulation des compétences par la Cour suprême.

culin, l'apparition des partis catholiques ou socialistes issus d'organisations religieuses ou syndicales elles-mêmes structurées, et enfin le développement de la représentation proportionnelle, pour que se créent des groupes parlementaires véritables avec les conséquences que cela peut avoir sur l'organisation et les méthodes de travail des parlements.

Les trois vagues constitutionnelles du XXe siècle

Après la Première Guerre mondiale, les nouvelles constitutions républicaines cherchèrent à éviter l'instabilité ministérielle chronique que connaissait la IIIe République française, régime qui leur servait de modèle mais aussi, sur ce point, de repoussoir. Le recours aux techniques du parlementarisme rationalisé parut être la solution. Parallèlement, dans des pays comme l'Autriche et la Tchécoslovaquie, qui 107
possédaient des partis très structurés, disciplinés, imposant aux élus un mandat impératif de fait[9], les nouvelles constitutions ont aussi cherché à garantir le respect des principes que le constituant (les constitutions étaient issues d'une transaction entre les socialistes et les démocrates-chrétiens) voulait imposer aux législateurs futurs. Le rôle des professeurs de droit membres des assemblées constituantes – on sait celui de Kelsen dans la rédaction de la Constitution autrichienne de 1920 – joua également en ce sens. Ces deux textes constitutionnels instituèrent donc des cours constitutionnelles, inventant ainsi le modèle européen du contrôle de constitutionnalité par un organe spécialisé, distinct du pouvoir judiciaire de droit commun et saisi selon des procédures particulières, modèle qui devait également être plus tard repris dans la Constitution de la République espagnole de 1931, puis, sous une forme plus complexe, dans la Constitution irlandaise de 1937.

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, l'échec des expériences précédentes[10] n'empêcha pas de les tenter à nouveau et cette fois avec plus de succès. De toute manière, la conception européenne tradition-

9. On sait par exemple qu'en Tchécoslovaquie aucun gouvernement ne fut, dans l'entre-deux-guerres, renversé par le Parlement, mais que les gouvernements étaient en fait responsables devant un comité, la « Petka », composé des chefs des cinq grands partis : agrarien, national-démocrate, social-démocrate, social-national et populiste.

10. La Cour constitutionnelle tchécoslovaque n'eut pratiquement aucune activité et la Cour autrichienne disparut de fait avant l'Anschluss, le gouvernement Dollfuss se gardant de pourvoir les sièges vacants.

nelle du Parlement gardien des libertés avait fait faillite : c'est tout à fait légalement que Mussolini et Hitler avaient pris le pouvoir, dans le respect le plus absolu des règles du parlementarisme ; c'est une majorité de parlementaires qui avait voté, le 10 juillet 1940, les pleins pouvoirs du gouvernement Pétain. La Constitution autrichienne de 1920 fut remise en vigueur. L'Allemagne et l'Italie voulurent concilier la stabilité de l'exécutif – l'instabilité précédente ayant justement été considérée comme une cause du succès du nazisme et du fascisme – et le respect des droits de l'homme qui avaient été bafoués par les régimes précédents. Elles firent donc appel simultanément aux techniques du parlementarisme rationalisé et au contrôle de constitutionnalité dans sa version autrichienne.

Pour les mêmes raisons, trente ans plus tard, la Grèce, l'Espagne
108 et le Portugal puis, après 1989, les nouvelles démocraties issues de l'effondrement du bloc soviétique recourent aux mêmes solutions : parlementarisme rationalisé (notamment, motion de censure constructive et élection du chef du gouvernement par le Parlement) et contrôle de constitutionnalité sont devenus des éléments de droit communs aux nouvelles constitutions, un symbole de l'appartenance au « monde civilisé ». Le contrôle de constitutionnalité a même fini par pénétrer les systèmes juridiques qui lui étaient le plus rebelles, la Belgique avec la Cour d'arbitrage, la France avec le Conseil constitutionnel, les pays scandinaves (Norvège, Danemark, Suède) avec une évolution de la jurisprudence amenant les juges judiciaires à imiter leurs homologues américains. Il n'est pas jusqu'à la Grande-Bretagne qui ne connaisse, par le moyen détourné de la Convention européenne des droits de l'homme, un contrôle de « régularité » de son ordre juridique interne : il est d'ailleurs significatif que le dernier grand pays européen qui ne possède aucun contrôle de constitutionnalité soit celui qui ait été le plus souvent condamné par la juridiction européenne des droits de l'homme.

Aujourd'hui, on peut parler d'une véritable mondialisation du contrôle de constitutionnalité. En Europe, on l'a vu, celui-ci se retrouve dans tous les pays en dehors de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas, du Luxembourg et, pour les lois fédérales, de la Suisse. Il existe en Turquie depuis la Constitution de 1961, au Japon avec la Constitution de 1947, dans les États issus de l'Empire britannique[11] (Australie, Canada, Afrique du Sud, Inde, Pakistan, Malaisie, Bangla-

11. Mais pas en Nouvelle-Zélande, pour cause d'absence de constitution rigide.

desh, Maurice, Malte, Jamaïque, etc.) ou de l'Union soviétique, dans les différents États latino-américains (soit sous la forme américaine, comme en Argentine, soit en combinant celle-ci avec le système européen, soit avec des formes *sui generis* comme l'*amparo* ou le *mandado de segurança*). Plus curieusement, il se combine dans certains États musulmans avec un contrôle de la régularité de la loi au regard des principes religieux (Iran, Pakistan). Bref, aujourd'hui, une constitution écrite et rigide – ce qui est la norme – ne se conçoit plus sans comporter un système de contrôle de constitutionnalité dont l'efficacité pratique est alors bien évidemment liée à l'effectivité de l'application de cette constitution.

Les raisons de la concomitance

L'existence d'une majorité stable au Parlement, souhaitée afin d'éviter les inconvénients d'une instabilité ministérielle qui fragiliserait le régime démocratique lui-même, fait du gouvernement le « comité directeur » de la majorité parlementaire. Il aboutit à donner, à l'issue des élections générales, et jusqu'aux élections générales suivantes, le pouvoir à un parti ou à une coalition de partis et l'assurance de faire avaliser par le Parlement toutes les mesures décidées par les organes dirigeants de ce parti ou de cette coalition. Certes, la stabilité, la cohérence et la continuité de l'action gouvernementale, qui sont aujourd'hui indispensables au bon fonctionnement d'un État, sont assurées, mais c'est justement la concentration des pouvoirs qui en résulte qui rend nécessaire l'instauration d'un mécanisme de surveillance afin d'éviter que, dans l'intervalle de deux élections, soient prises des décisions « lourdes », portant atteinte à des règles fondamentales, voire à la régularité des élections à venir.

La Conciliation entre le Contrôle de Constitutionnalité et la Recherche de l'Efficacité Propre au Système Majoritaire

Le contrôle de constitutionnalité ne limite que la majorité parlementaire

Pour garantir la stabilité, la cohérence et la continuité de l'action gouvernementale, il convient d'assurer l'existence et la permanence d'une majorité de travail pour le gouvernement au Parlement. D'où les techniques visant, d'une part, à ce que le système électoral conduise à l'apparition d'une telle majorité au Parlement (soit système électoral

majoritaire, soit représentation proportionnelle avec prime majoritaire, pourcentage pour l'élimination des petits partis et découpage de petites circonscriptions pour avantager les grands courants de l'opinion, soit mélange des deux systèmes) et, d'autre part, à contraindre cette majorité à rester unie dans l'exercice du pouvoir (dissolution, vote bloqué, motion de censure constructive, etc.). D'une façon ou d'une autre, la majorité est donc « artificielle » ; elle correspond rarement à une majorité des suffrages exprimés et encore plus exceptionnellement à une majorité des inscrits. C'est une « majorité de travail » pour les « affaires courantes ». Dès lors, il est légitime que le constituant mette hors d'atteinte de cette majorité purement relative un certain nombre de décisions et institue un mécanisme pour éviter les dépassements de compétence.

110

Le contrôle de constitutionnalité ne concerne que des mesures ponctuelles

On ne peut conclure d'une victoire électorale que chacune des mesures proposées par le parti gagnant ou la coalition victorieuse a été approuvée par les électeurs. Une élection constitue un « vote bloqué » et il est impossible de savoir, lorsque le Parlement votera par la suite telle ou telle mesure, si celle-ci aurait été approuvée par les électeurs si elle avait été présentée séparément. Il y a une présomption d'accord, mais, sauf à recourir en permanence au référendum, ce n'est qu'une présomption.

D'autre part, dans les systèmes politiques contemporains, les candidats aux élections sont présentés par les partis politiques qui, représentant des tendances permanentes de l'opinion, sont les seuls à pouvoir assumer le coût financier d'une campagne électorale. Mais quel que soit le nombre de militants de chaque parti, cela ne représente, tous partis confondus, qu'un très faible pourcentage de la population électorale totale. Une fois le choix effectué, le « souverain » devrait se soumettre pendant la durée d'une législature à la volonté de ses « représentants ». De plus, des problèmes imprévus sont toujours appelés à surgir entre deux élections et des solutions nouvelles pourraient s'avérer nécessaires sans qu'aucune contestation des mesures prises ne soit possible. Bref, dans sa conception extrême, le régime représentatif aboutirait à donner, à intervalle régulier, un « chèque en blanc » à des appareils politiques dont les membres ne représentent qu'une fraction de l'électorat. Dès lors, la « démocratie » paraît fort imparfaite, compte tenu en outre, aujourd'hui, de l'apparition de tech-

niques de sondages d'opinion. Dans ces conditions, il n'est pas illégitime d'ouvrir la possibilité de contester ponctuellement telle ou telle loi particulière au regard de règles constitutionnelles qui, elles, ont été adoptées avec une certaine solennité. Et lorsqu'il examine la compatibilité de celle-ci avec celles-là, le juge constitutionnel ne se substitue pas plus au législateur que le Conseil d'État au gouvernement lorsqu'il juge un acte de celui-ci.

Le contrôle de constitutionnalité ne fait qu'obliger à recourir à une procédure plus lourde

Une loi inconstitutionnelle n'est finalement qu'une loi qui n'a pas été prise selon une procédure régulière. Elle cesse en effet d'être inconstitutionnelle si elle est votée selon la procédure prévue pour la révision constitutionnelle. Il suffira donc de recourir à cette procédure plus lourde pour arriver au résultat voulu. Tout le problème est alors de savoir s'il existe une volonté politique suffisante pour dégager la majorité renforcée prévue à cet effet. Si, au-delà de la majorité parlementaire de droit commun, le gouvernement arrive à rassembler la majorité constitutionnelle requise, il peut agir. Mais, bien évidemment, cela suppose un consensus plus large que le consensus ordinaire.

On retrouve ainsi la distinction qui existait dans la conception allemande de l'État de droit du XIXe siècle où certaines mesures pouvaient être prises par le monarque seul, en vertu de ses pouvoirs d'administration générale, mais où il devait obtenir le concours du Parlement pour les mesures affectant « la liberté ou la propriété des personnes ». Transposant cette idée, on a les lois « ordinaires » relevant du législateur et les lois touchant aux principes constitutionnels, lesquelles réclament l'intervention du constituant.

Cette hiérarchie peut en outre être affinée avec l'institution de plus de deux niveaux : ainsi en est-il avec l'institution des lois organiques en France et en Espagne, ou des lois votées avec une majorité spéciale en Belgique ; ou encore avec l'instauration de procédures de révision différenciées selon l'importance des dispositions constitutionnelles à modifier : ainsi, en Espagne, la distinction des dispositions constitutionnelles dont la révision relève de la procédure de l'article 167 et de celles, plus fondamentales encore, dont la modification relève de l'article 168 (ce qui fait avec les lois organiques quatre niveaux de normes juridiques) ; en Inde et au Pakistan, la nécessité d'obtenir l'accord de la majorité des législatures d'État pour réviser les articles les plus importants ; dans beaucoup d'États issus de l'Empire britannique

(Malte, Maurice, îles des Antilles et du Pacifique[12]), l'existence d'au moins une procédure renforcée pour les dispositions relatives aux droits fondamentaux et à certaines institutions politiques particulièrement importantes ou sensibles (la Couronne, le pouvoir judiciaire, l'Ombudsman, le statut de la fonction publique).

Les limites à la révision de la Constitution ne sont pas nécessairement des obstacles à la volonté de la majorité

Bien évidemment, le contrôle de la constitutionnalité paraît tenir en échec toute volonté majoritaire, aussi large soit-elle, si la Constitution prévoit elle-même que certaines de ses dispositions sont irréformables, comme l'indique en France le dernier alinéa de l'article 89 de la Constitution de 1958 pour la forme républicaine du gouvernement. Encore
112 faut-il relativiser de telles interdictions car une double révision, l'une supprimant l'interdiction, l'autre procédant à la modification précédemment interdite, peut résoudre le problème. Ainsi fut-il fait au Portugal pour supprimer l'interdiction – figurant dans le texte originaire de la Constitution de 1976 – pour les révisions de porter atteinte aux principes de l'appropriation collective des principaux moyens de production et de l'élimination des monopoles et des *latifundia*. De même, en Grèce, si l'Assemblée constituante qui rédigea la Constitution de 1975 s'estima liée par la disposition de la Constitution antérieure qui interdisait de porter atteinte à la forme du régime – et reconduisit cette interdiction –, elle n'en soumit pas moins la question du choix du régime (monarchie ou république), au référendum, par un appel direct à la souveraineté populaire[13].

Le contrôle de constitutionnalité trouve en effet ses limites face à une volonté politique forte : les arrêts « Harris Cases » (1952-1957) de la Cour suprême d'Afrique du Sud interdisant l'abrogation des dispositions constitutionnelles qui garantissaient le droit de vote des métis de la province du Cap, l'arrêt « Bribery Commissioner *versus* Ranasinghe » (1964) du comité judiciaire du Conseil privé interdisant au Parlement de Ceylan de modifier les dispositions constitutionnelles protégeant la liberté religieuse (et les minorités), l'arrêt de la Cour

12. Dans ces États, la procédure de révision est une variante de la procédure législative ; il est donc relativement facile d'imaginer plusieurs variantes (au lieu d'une seule) avec exigence de majorités renforcées de plus en plus fortes, voire un référendum de ratification.

13. La même procédure en deux temps fut utilisée en Italie en 1946 : un référendum décida du passage de la monarchie à la république, l'Assemblée constituante rédigeant ensuite la Constitution en conséquence.

suprême colombienne de 1978 annulant la révision constitutionnelle de 1977 qui réformait l'organisation du pouvoir judiciaire n'ont pas empêché le pouvoir politique dans chacun de ces pays d'imposer néanmoins sa volonté par la suite avec la promulgation de nouvelles constitutions, respectivement en 1961, 1972 et 1992.

Le Conflit entre le Contrôle de Constitutionnalité et la Volonté Majoritaire : vers la Supraconstitutionnalité ?

Quand le contrôle de constitutionnalité met en échec le pouvoir de révision

La Cour suprême indienne a eu plus de chance que ses homologues sud-africaine, cinghalaise et colombienne. L'article 13 de la Constitution de 1950 interdisait à l'État de faire des lois portant atteinte aux droits fondamentaux garantis par cette constitution. Après avoir, dans un premier temps, déclaré que cette limitation ne concernait pas les lois de révision constitutionnelle, la Cour suprême devait, dans l'arrêt « Golak Nath » de 1967, revenir sur cette jurisprudence et déclarer que les limitations contenues dans l'article 13 s'imposaient au pouvoir constituant. Elle entra ainsi en conflit avec le gouvernement de Mme Gandhi qui, en réponse, fit voter par le Parlement, en 1971, le 24e amendement. Celui-ci restaurait la plénitude du pouvoir de révision du Parlement en modifiant tant l'article 13 que les dispositions sur la révision. La Cour suprême s'inclina, mais elle devait affirmer dans l'arrêt « Kesavananda Bharati » de 1973 que l'on devait distinguer le pouvoir de révision du pouvoir constituant originaire et qu'en conséquence le Parlement ne pouvait, lors d'une révision, porter atteinte à la « structure de base » de la Constitution. Munie d'un tel instrument, la Cour suprême, dans l'arrêt « Minerva Mills » de 1978, a déclaré l'inconstitutionnalité des dispositions du 44e amendement qui prétendaient, d'une part, restituer au Parlement le pouvoir de modifier la structure de base de la Constitution et, d'autre part, interdisaient de mettre en question la validité d'une révision constitutionnelle devant les tribunaux. Il faut bien avouer, toutefois, que cette victoire de la Cour suprême sur le gouvernement de Mme Gandhi ne fut pas le pur produit d'un raisonnement juridique ; elle fut largement rendue possible par les ennuis politiques que connut ce gouvernement et qui aboutirent en 1978 à la première défaite électorale du Parti du

Congrès. Ce fut cet échec qui consolida la thèse de la Cour suprême et conduisit les gouvernements suivants – y compris ceux de Mme Gandhi puis de son fils – à ne pas rouvrir le débat, et les juges à avoir une conception de plus en plus extensive de la « structure de base » de la Constitution.

De même la Loi fondamentale de Bonn comporte une clause d'irréformabilité (article 79, alinéa 3 : « Toute révision qui toucherait à l'organisation de la fédération en Länder, au principe de la participation des Länder à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1er et 20 est interdite ») qui coexiste d'ailleurs curieusement avec un article 146 affirmant le caractère provisoire de ladite Loi fondamentale qui deviendra caduque « le jour de l'entrée en vigueur d'une constitution adoptée par le peuple allemand en pleine liberté de décision ». Certains, en Allemagne, ont voulu s'appuyer sur l'article 79 pour faire déclarer inconstitutionnelle la ratification du traité de Maastricht et la révision constitutionnelle du 20 décembre 1992 autorisant la participation de la RFA à l'Union européenne, l'une et l'autre approuvées par l'ensemble des forces politiques allemandes (543 oui, 17 non et 8 abstentions au Bundestag pour la ratification du traité de Maastricht). Même si elle a débouté les requérants, la Cour constitutionnelle allemande, dans son arrêt du 12 octobre 1993, a néanmoins posé certaines conditions à la construction européenne, celle-ci devant répondre à des exigences démocratiques identiques à celles imposées en droit constitutionnel interne (rôle des parlements, respect des droits fondamentaux, participation des Länder aux décisions européennes les affectant, identité de mission de la Bundesbank et de la Banque centrale européenne). Il y a donc là des limites imposées au pouvoir constituant allemand (et donc aussi aux partenaires de l'Allemagne) qu'il serait impossible au Bundestag et au Bundesrat, fussent-ils l'un et l'autre unanimes, de franchir.

Le même problème peut se poser aux États-Unis où l'article 5, relatif à la révision de la Constitution de 1787, précise : « Aucun État ne pourra être privé, sans son consentement, de l'égalité de suffrage au Sénat. » Cette règle est également interprétée comme formulant une limitation des compétences du pouvoir de révision puisque celui-ci ne pourrait déroger au principe d'une représentation égale des États au Sénat sans l'accord de chacun des États « lésés ». Mais, plus généralement, elle paraît s'opposer implicitement, encore que cela ait été contesté, à la suppression du Sénat ou à celle d'un État.

En France enfin, on peut s'interroger sur les conséquences à tirer

de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, qui autorisa la « révision-abrogation » de la Constitution de 1946 et l'élaboration de celle de 1958. Cette loi constitutionnelle formulait cinq bases que devait mettre en œuvre la nouvelle constitution. Dans la mesure où ces cinq bases s'imposaient aux auteurs de la Constitution de 1958, ne s'imposent-elles pas également lors de toute révision de celle-ci ? L'accepter serait admettre qu'il y a, en dehors de la forme républicaine du gouvernement, des limites implicites – et notamment la responsabilité du gouvernement devant le Parlement – à l'exercice du pouvoir de révision. Le refuser conduirait au paradoxe de considérer que le pouvoir de révision peut se permettre d'édicter des dispositions qui étaient interdites au pouvoir originaire.

De la supraconstitutionnalité au droit naturel 115

Dans les cas précédents, le contrôle de constitutionnalité vise à faire respecter la limitation des compétences du pouvoir de révision. Il est encore possible de s'évader de ces limitations en faisant appel au pouvoir constituant originaire. La Cour suprême indienne a bien souligné cette distinction ; encore s'agit-il de savoir comment s'exerce le pouvoir constituant originaire : s'agit-il d'un simple fait provoquant la rupture de l'ordre juridique ou, par parallélisme des formes, faut-il recourir à la même procédure que celle qui a servi à la rédaction de la Constitution en vigueur[14] ?

Dans une conception plus absolue, même le pouvoir constituant originaire doit respecter certains principes relevant de la supraconstitutionnalité. En France, on peut trouver des traces de l'affirmation de l'existence d'une telle supraconstitutionnalité. Ainsi le Préambule de la Déclaration de 1789 parle des « droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme », qu'il se contente d'exposer pour en éviter « l'ignorance, l'oubli ou le mépris » mais qu'il n'institue pas. On pourrait en conclure que ces droits ont une valeur supérieure aux « simples » dispositions constitutionnelles, et notamment aux droits contenus dans le Préambule de 1946, qui, étant simplement « particulièrement nécessaires à notre temps », n'auraient qu'une valeur plus circonstancielle. Par ailleurs, certains juristes ont contesté la révision constitutionnelle qui avait pour but de rendre notre Constitution compatible avec les

14. En Inde, on aboutirait au paradoxe conduisant à recourir, au nom du parallélisme des formes, à l'élection d'une Assemblée constituante par les parlements des États (comme en 1946) et non directement par les électeurs.

accords de Schengen au motif qu'elle était contraire aux dispositions constitutionnelles sur le droit d'asile qu'ils jugeaient relever d'un ordre juridique supérieur, plus fondamental que les articles de la Constitution proprement dite. D'autres font référence à un droit constitutionnel commun aux « nations civilisées » (pour utiliser la terminologie de l'article 7, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme) ou, plus simplement, aux États de l'Union européenne ; le Conseil constitutionnel lui-même, dans son arrêt du 9 avril 1992 sur Maastricht, ne parlait-il pas des « traditions constitutionnelles communes aux États membres » ?

La généralisation de l'existence d'un contrôle de constitutionnalité dans chaque État pousse en effet à admettre la mondialisation de principes fondamentaux qui seraient communs à toutes les sociétés
 humaines. Le souvenir de la Seconde Guerre mondiale et le rejet de tous les totalitarismes, l'existence de traités internationaux sur les droits de l'homme, l'universalisme même de la notion de constitution conduisent à soutenir qu'il existe un socle des mêmes libertés fondamentales qui unit, au-delà de leurs particularités locales, tous les systèmes juridiques.

Il faut bien voir qu'avec de tels concepts on revient à l'affirmation de l'existence d'un droit naturel dont on se demande sur quelle transcendance il peut s'appuyer pour être légitime. Ou ce « droit naturel » fait partie des « catégories de l'entendement », des « vérités évidentes par elles-mêmes », comme dit la Déclaration d'indépendance des États-Unis, et il s'impose « naturellement » à tous. Ou, si ce n'est pas le cas, il n'est pas si « naturel » puisqu'il faut que quelques « sages » le découvrent et le proclament à la face des citoyens ignorants. Et l'on retrouve là toute la problématique de la composition des cours constitutionnelles. Les modalités de nomination des membres de celles-ci – ou des cours suprêmes exerçant le contrôle de constitutionnalité – sont très variables ; à la différence de l'élection pour les parlements, il n'existe aucun modèle évident pour effectuer ces nominations. Il s'agit nécessairement de procédures « pragmatiques » dont aucune n'est incontestable. Cela ne porte guère à conséquence quand, par des procédures plus lourdes que celles régissant le vote des lois ordinaires, le pouvoir souverain du peuple peut finalement l'emporter. Le rôle des cours se résume à un pouvoir de veto à l'égard du législateur, à l'égard du pouvoir d'initiative des autorités politiques « de droit commun ». Le juge est alors bien *the less dangerous branch* de trois pouvoirs traditionnels. S'il lui appartient de formuler des vérités « révélées »

irréfragables, la question est tout autre. Et l'État de droit ne gagnerait rien à ce que, par l'affirmation d'un constitutionnalisme « intégriste » et face à l'impossibilité pour le pouvoir, fût-il constituant, de prendre les mesures voulues par la majorité du peuple, celle-ci s'évade des procédures juridiques préétablies et impose sa volonté par le pur fait d'une révolution.

RÉSUMÉ

Le contrôle de constitutionnalité fut longtemps contraire à la conception européenne de non-limitation des pouvoirs d'un Parlement doté de la légitimité électorale, alors qu'il correspondait à la conception américaine de la limitation de tous les pouvoirs. Son apparition, puis sa généralisation, ont été concomitantes à l'apparition de la recherche de la stabilisation de l'exécutif, grâce au parlementarisme rationalisé. Le contrôle de constitutionnalité ne limite que les pouvoirs de la majorité parlementaire, mais pas ceux du souverain qu'est, dans une démocratie, le peuple. Celui-ci, en tant que titulaire du pouvoir constituant, doit toujours pouvoir, même quand la Constitution prévoit des limitations du pouvoir de révision, faire prévaloir sa volonté.

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

VERTUS D'UN SYSTÈME NON MAJORITAIRE

1. Voilà, dira-t-on, qui annonce une nouvelle dissertation, la millième, la dix millième peut-être, sur les mérites comparés de la justice et de l'efficacité dans la conduite des sociétés.

Voilà, ai-je pensé un instant, qui masque à peine une nouvelle malice du Pr Duhamel : « Montrez-nous donc comment votre proportionnelle au grand cœur entend résoudre les difficultés de notre temps. »

En réalité, il n'y aura pas de dissertation et je crois qu'il n'y a pas eu de malice de l'éditeur. Le titre qu'il a choisi est, à lui seul, un programme. Tous les mots comptent et je vais m'efforcer de n'en omettre aucun.

– D'abord, qu'est-ce qui est « non majoritaire » ?
– Ensuite, que faut-il comprendre par « un » système ?
– Mais encore, en quoi s'agit-il d'un « système » ?
– Enfin, y a-t-il là-dedans des « vertus » ?

UN SYSTÈME « NON MAJORITAIRE » EST UN SYSTÈME PROPORTIONNEL

2. Le « non majoritaire », ce n'est sûrement pas le « minoritaire », curieux système qui donnerait le pouvoir à ceux qui ont perdu l'élection. Non, le système « non majoritaire » ne peut être qu'un système *proportionnel.* L'opposition entre majoritaire et proportionnel est d'ailleurs si évidente qu'on pourrait tout aussi bien dire du système majoritaire qu'il est, par excellence, un système « disproportionnel[1] ».

1. « Disproportionnel » existe, je l'ai rencontré chez Robert (le Grand).

En tout cas, la plupart des défenseurs de ce type d'élections recherchent la disproportion. Ils souhaitent l'amplification des résultats des grands partis, à commencer par le plus fort, et l'élimination ou l'affaiblissement corrélatifs des petits : il faut, dans leur pensée, que 40 % des suffrages assurent 50 à 60 % des sièges et que 5 à 10 % des suffrages ne donnent droit à rien du tout.

3. Les systèmes non majoritaires sont donc des systèmes proportionnels. Mais, avant de nous occuper d'eux, il faut nous rappeler que le procédé majoritaire, dûment modalisé, peut produire un résultat qui se rapproche de celui de la proportionnelle. C'est ce qui arrive quand les modalités réduisent l'effet d'amplification. Il suffit de penser à une circonscription plurinominale combinée avec un vote « limité ». La circonscription a, par exemple, cinq sièges ; mais les électeurs n'ont
120 que trois ou quatre suffrages. On obtient aussi une certaine proportion quand on admet le vote « cumulatif ».

4. A l'inverse, il n'est pas difficile de voir que le procédé proportionnel peut aussi conduire à des résultats de type majoritaire ; avec un quorum élevé, par exemple, ou avec des circonscriptions à trois sièges. Preuve que la frontière entre les systèmes majoritaires et ceux qui ne le sont pas dépend davantage du but recherché que des procédés mis en œuvre. Pour nous, est majoritaire le système qui vise à fortifier les partis les plus forts au détriment des plus faibles ; n'est pas majoritaire, mais proportionnel, le système qui entend donner à chaque parti selon sa force.

PRÉSENTATION D'« UN » SYSTÈME

Diversité des systèmes proportionnels

5. Le titre parle des vertus d'« un » système, non pas de celles « des » systèmes non majoritaires. Je crois que le singulier est justifié. Les systèmes proportionnels sont légion. Il y en a bien vingt ou trente qui sont pratiqués ou qui l'ont été. Pour nous en tenir aux scrutins de liste[2], les variations dépendent de la manière dont on règle notamment trois points : les circonscriptions, les facultés reconnues aux électeurs, la méthode de calcul.

6. *Circonscriptions*. Le scrutin de listes suppose nécessairement une ou plusieurs circonscriptions *plurinominales*, c'est-à-dire à plusieurs

2. En laissant donc de côté les systèmes de vote éventuel ou transférable (à la façon irlandaise, par exemple).

sièges. Mais la proportionnelle peut changer de nature selon le nombre de ces sièges. Si ce nombre est grand, la répartition peut être fine. S'il est petit, elle est plutôt grossière. Quand la compétition se résume à deux partis, la proportionnelle à deux sièges, par exemple, émousse les différences, tandis que la proportionnelle à trois sièges les accentue au point qu'elle ressemble, comme on l'a dit plus haut, à la majoritaire[3]. On aura soin toutefois de distinguer la circonscription de *vote* de la circonscription de *calcul*. La petite circonscription n'est grossière que si elle est, à la fois, l'une et l'autre. Mais si les voix qui menacent d'être perdues dans une circonscription de vote sont sauvées, pour le calcul, par un report à un plan supérieur, la proportionnelle retrouve sa finesse.

7. *Facultés des électeurs*. Si les électeurs n'ont d'autre faculté que de choisir l'une des listes qui sont en concurrence dans la circonscription, leur action se bornera à soutenir l'une d'entre elles, la liste socialiste, par exemple, ou la liste démocrate-chrétienne. Ils n'ont aucune prise directe sur les personnes : si la liste socialiste obtient trois *sièges*, ce sera bien à cause de leur vote, mais les trois *élus* seront désignés sans leur concours, en général selon l'ordre de présentation sur la liste. Les premiers de la liste sont sûrs d'être élus, les derniers, à partir d'un certain rang, sont sûrs de ne pas l'être. C'est ce qu'on appelle le système des listes « bloquées », qui donne un grand pouvoir à ceux qui les établissent, c'est-à-dire aux organes compétents des partis.

8. Le système des listes bloquées, souvent considéré comme défectueux, donne à certains critiques un argument général contre la proportionnelle. En réalité, ce défaut est purement contingent. On peut très bien l'éliminer en conférant aux électeurs des facultés plus nombreuses, qui leur permettent de changer l'ordre des candidats en marquant des préférences ou des aversions. C'est le système des listes « modifiables », qui consacre la supériorité de l'électeur sur le parti. Mais on se rappellera aussi que, dans le domaine des institutions politiques, il n'y a guère d'avantage qui ne se paie de quelque inconvénient. Ici, il est clair que la liberté de l'électeur a pour prix la rupture de la solidarité interne du parti : dans la lutte électorale, les principaux adversaires d'un candidat risquent bien d'être ses propres colistiers.

9. *Clé de répartition*. Nous retrouvons, sous cette rubrique, tout

3. A deux sièges : un parti en gagne un dès 33 1/3 % des voix (à la plus forte moyenne), et même dès 25 % (au plus fort reste). A trois sièges : le parti qui a 51 % des voix en gagne deux et n'en laisse qu'un à l'autre parti qui a 49 % des voix.

l'éventail des méthodes de calcul, calcul sur les bulletins ou sur les suffrages, calcul au plus fort reste, à la plus forte moyenne (division par la suite des nombres entiers positifs), division par une autre série de nombres, autant de solutions qui sont trop connues pour être décrites à nouveau, mais dont chacune donne au système une touche particulière. On ne négligera pas non plus le rôle du quorum, qui est un morceau de majoritaire jeté dans le champ de la proportionnelle, en ce qu'il a pour but et pour effet d'écarter les petits partis de la répartition des sièges.

10. Il est inutile de poursuivre la démonstration : les systèmes dits « non majoritaires » sont trop nombreux, trop différents aussi les uns des autres, pour qu'on puisse parler de vertus qui leur seraient communes. *Il faut en choisir un.* Je choisis le système suisse. C'est celui
122 que je connais le mieux ; il est d'ailleurs, si je puis m'exprimer ainsi, dans la bonne moyenne.

Le système suisse

11. Par système suisse, j'entends le système applicable, depuis 1919, à l'élection du Conseil national, qui est la chambre populaire du Parlement suisse[4]. Ce système est décrit dans tous nos manuels. Je vais l'exposer à mon tour en essayant d'être concis.

12. Le Conseil national suisse compte 200 sièges, le chiffre a été fixé dans la Constitution en 1962[5]. Ces 200 sièges sont distribués entre les cantons à proportion de leur population, chaque canton ayant droit à un siège au moins. Il y a vingt-six cantons, de tailles très inégales, le plus peuplé (Zurich) compte 1,2 million d'habitants, le plus petit (Appenzell) à peine 15 000, pour une population totale de 7 millions. La distribution est refaite tous les dix ans. C'est ainsi qu'aujourd'hui Zurich a 34 sièges, Berne 27, Vaud 17, Argovie 15, Saint-Gall 12, Genève 11, etc. ; cinq cantons, dont évidemment Appenzell, n'ont qu'un siège[6].

13. Le système électoral est la *proportionnelle*, et la circonscription est le *canton*, c'est également la Constitution qui le dit[7]. Circonscription de vote, mais aussi de *calcul*, et cela, qui n'est pas négligeable (cf.

4. Voir les articles 72 et 73 de la Constitution fédérale de 1874 (révisés en 1918 et 1962) et les articles 16 à 57 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 (révisés légèrement par une loi du 18 mars 1994).

5. A l'article 72.

6. Voir une ordonnance du Conseil fédéral du 19 octobre 1994.

7. A l'article 73.

n° 6), c'est la loi qui le dit[8]. Les cinq cantons qui n'ont qu'un siège font nécessairement l'élection à la majoritaire (majoritaire à un tour). Quant à la proportionnelle, elle s'applique aux vingt et un autres, dans des circonscriptions qui vont de 2 sièges (le Jura) ou 3 (Schwyz) à 34 (Zurich) : la proportionnelle suisse, on le voit, est d'une finesse variable.

14. Les électeurs ont autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir ; par exemple deux dans le Jura ; onze à Genève ; trente-quatre à Zurich. Cette référence à des suffrages signifie, on le sent bien, que les listes ne sont pas bloquées, sinon elle ne servirait à rien, il suffirait de compter les bulletins. Les listes sont donc *modifiables*. L'électeur peut, sur le bulletin (la liste) qu'il a choisi, biffer des noms de candidats qui y figurent, en redoubler d'autres (« cumul »). Il peut même y porter le nom de candidats qu'il prend sur d'autres listes, ce qu'on appelle le « panachage ». Il ne doit simplement pas choisir hors des listes, ni dépasser son contingent de suffrages. Au Jura, il ne peut donc pas faire grand-chose ; s'il veut modifier son bulletin, il ne peut se permettre qu'un cumul ou un panachage. A Zurich, en revanche, il peut modifier à loisir.

15. Et maintenant les calculs. Ils se font évidemment à partir des *suffrages*, non des bulletins. Cela veut dire qu'à Zurich, par exemple, un bulletin radical qui contiendrait trois panachages, eux-mêmes cumulés (redoublés) en faveur de candidats socialistes, vaudrait vingt-huit suffrages pour la liste radicale et six suffrages pour la liste socialiste[9]. Les comptes, à Zurich toujours, portent ainsi sur des millions de suffrages (11 millions pour 330 000 bulletins en 1995), mais ce qui importe, ce sont les proportions, qui serviront à répartir les trente-quatre sièges.

16. Pour la répartition, la loi électorale a prescrit la méthode de la *plus forte moyenne*. On sait qu'elle avantage légèrement les partis les plus forts. Mais les petits partis peuvent, s'ils ont des idées proches, s'« apparenter » et, en additionnant leurs suffrages, s'agrandir en vue du partage.

17. La répartition se fait *canton par canton*, non pas au plan national. C'est important, on l'a dit, et cela donne un nouvel avantage aux grands partis (ainsi qu'aux partis moins grands, mais de forte implan-

8. Aux articles 40 et suivants de la loi de 1976/1994.

9. Le bulletin vaut 34 suffrages. 6 suffrages (3 fois 2) sont distraits en faveur de la liste socialiste ; il en reste donc 28 pour la liste radicale.

tation locale). Les cantons peu peuplés, à deux, trois, cinq sièges, contiennent ainsi un *quorum de fait*. A deux sièges, il faut théoriquement qu'un parti recueille un tiers des suffrages pour être sûr d'avoir un député (au plus fort reste, il suffirait à vrai dire d'un quart)[10]. A cinq sièges, il faut un sixième des suffrages, etc. Tout cela profite aux grands partis ; les petits, s'ils ne sont pas localement forts ou s'ils ne s'apparentent pas, resteront au-dessous de ces fractions, ils n'auront pas de députés et, comme il n'y a pas de report au plan national, ils perdront leurs suffrages sans compensation.

18. Dans ces conditions, on comprend que le législateur n'ait pas jugé utile d'introduire un quorum de droit, comme l'ont fait, par exemple, les Allemands. Il en résulte que, dans les cantons plus peuplés, Zurich, Berne, Vaud, un parti aura un député avec environ 2, 3
124 ou 4 % des suffrages – ce qui donnera une petite bigarrure au Conseil sans entamer sérieusement la position des principaux partis.

Les effets du système suisse

19. Il reste à voir ce qu'a donné l'application du système.

Le Conseil national suisse a été élu à la majoritaire plurinominale à trois tours de 1848 à 1902 et à deux tours de 1902 à 1919. Ce système a assuré au Parti radical, fondateur de l'État fédéral, la majorité *absolue* du Conseil pendant toute cette période, à l'exception de l'élection de 1878.

20. Une initiative constitutionnelle populaire, soutenue par plusieurs partis minoritaires, notamment le Parti catholique (démocrate-chrétien) et le Parti socialiste, et acceptée en référendum, a introduit la proportionnelle en 1918. Le nouveau système, réglé comme on a vu plus haut, a été pratiqué pour la première fois en octobre 1919 et s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui sans changements notables.

21. A la veille de l'élection de 1919, le Conseil national, alors de 189 membres, comptait 101 radicaux, 4 agrariens (détachés du groupe radical en cours de législature), 42 catholiques, 22 socialistes, 13 libéraux et 6 démocrates.

L'élection donna les résultats suivants : 60 radicaux, 29 agrariens, 41 catholiques, 41 socialistes, 9 libéraux et 8 démocrates. Ces résultats s'expliquent facilement : les radicaux ne bénéficiaient plus de l'amplification majoritaire ; les agrariens avaient désormais leurs propres listes ; les socialistes, qui étaient fortement sous-représentés, ont cessé

10. Voir la note 3.

de l'être. Quant aux catholiques, les chiffres montrent que la majoritaire, qu'ils avaient combattue principalement pour affaiblir les radicaux – en quoi ils ont très bien réussi –, ne leur était arithmétiquement pas défavorable.

22. Les élections de l'entre-deux-guerres furent marquées par un tassement supplémentaire des radicaux (de 60 à 50 sièges), un recul des agrariens (de 29 à 22), une progression des socialistes (de 41 à 50), un maintien des catholiques (autour de 42) et la naissance de quelques petits partis qui ne sont d'ailleurs jamais devenus grands.

23. De 1939 à 1983, la composition du Conseil va rester d'une étonnante stabilité : les radicaux oscilleront entre 47 et 52 ; les agrariens, entre 21 et 23 ; les catholiques, entre 43 et 48 ; les socialistes, entre 45 et 56. On pourra donc résumer la situation en disant qu'il y a *trois grands partis*, les radicaux, les catholiques et les socialistes, 125
dominant chacun un quart de l'hémicycle (un quart un peu plus petit pour les catholiques), et *un parti moyen*, les agrariens, occupant un (petit) huitième – tandis que quatre ou cinq autres partis se partagent le dernier huitième.

24. C'est au cours de cette période de grande stabilité, à la fin des années 1950, que le Parlement, qui a la compétence d'élire les sept membres du gouvernement, décidera d'en faire l'image réduite du Conseil national. Il le composera donc, dans une journée de décembre 1959, de deux radicaux, deux catholiques, deux socialistes et un agrarien. Cette formule quadripartite dure depuis bientôt quarante ans.

25. La dernière période, celle qui va de 1983 à nos jours, est caractérisée par des fluctuations plus accentuées, qui ont eu pour conséquences principales une régression sensible des démocrates-chrétiens (catholiques) et une progression des démocrates du centre (agrariens), lesquels trouvent une audience croissante auprès d'un électorat nationaliste.

C'est ainsi que le Conseil national, tel qu'il est issu de l'élection d'octobre 1995, présente la configuration suivante : 45 radicaux, 29 démocrates du centre, 34 démocrates-chrétiens, 54 socialistes – et 38 sièges pour une demi-douzaine de petits partis. On le voit, le tableau des principaux partis est moins régulier que naguère, le classement en trois quarts et un huitième n'est plus possible, mais ces partis n'en détiennent pas moins, à eux quatre, 162 sièges sur 200.

26. Leur domination est d'ailleurs confortée par la manière dont l'autre chambre du Parlement, la chambre fédérative ou Conseil des États, est formée. Ce conseil, imité du Sénat des États-Unis et doté

des mêmes pouvoirs que le Conseil national, est élu dans les cantons à la majoritaire à deux tours et ce mode d'élection, en assurant 16 à 18 sièges à chacun des deux partis radical et démocrate-chrétien, permet à celui-ci de compenser les pertes qu'il a subies dans la chambre populaire.

Intégration de la Proportionnelle dans un « Système » plus Général

27. Le mot « système » est un grand mot. Un mot peut-être un peu trop grand pour désigner une réglementation comme celle qui vient d'être décrite. La proportionnelle à listes modifiables, dont les résultats sont calculés à la plus forte moyenne, mais au niveau de la circons-
126 cription de vote, oui, cela présente un certain intérêt ; avec toutes ces particularités additionnées, c'est même une réglementation assez rare. Mais enfin, on peut trouver, si on regarde de près, une « réglementation assez rare » dans presque tous les États du globe. Cela ne justifie pas un article de la revue *Pouvoirs*, tout au plus quelques pages dans un manuel, quelques lignes dans une encyclopédie. Il faut maintenant intégrer cette réglementation dans un ensemble plus large : le droit électoral suisse ne prend sa véritable signification que si l'on peut montrer qu'il constitue une pièce nécessaire d'un *système politique général.*

28. On sait pourquoi, en 1918, les électeurs suisses ont voté pour la proportionnelle. C'était une décision qui s'expliquait très bien par les circonstances : rendre justice aux socialistes et abaisser les radicaux qui dominaient depuis trop longtemps et qui s'étaient de surcroît rendus impopulaires pendant la guerre. Somme toute, une décision plutôt *conjoncturelle.*

Depuis lors, il s'est écoulé quatre-vingts ans. On a beaucoup discuté du droit électoral, en Suisse comme ailleurs, dans les cénacles les plus variés. La proportionnelle a montré des défauts, la majoritaire exerce sur de bons esprits une fascination sans cesse renouvelée, son rétablissement a été proposé à diverses reprises et pourtant *la décision de 1918 n'a jamais été rapportée* ; on ne peut en tout cas plus dire qu'elle est conjoncturelle ; elle est maintenue en toute connaissance de cause. Et si elle est maintenue, c'est parce qu'elle convient bien au système politique suisse.

29. Le système politique suisse a varié au cours des cent cinquante années de son existence.

Il a d'abord été caractérisé par la *confrontation*. L'État fédéral est né, en 1848, de la confrontation entre les radicaux, qui l'ont imposé, et les catholiques conservateurs, qui l'ont subi. La confrontation s'est poursuivie pendant toute la seconde moitié du siècle. Et puis elle s'est progressivement apaisée : un, puis deux catholiques entreront dans le gouvernement[11].

Depuis l'entre-deux-guerres, on peut même parler d'un compromis durable entre les anciens adversaires, un compromis qui inclura bientôt les agrariens et qui, à partir de la Seconde Guerre mondiale, va s'étendre aux socialistes[12]. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait plus de batailles politiques, il y en aura encore de ponctuelles, il y en aura contre d'autres adversaires, mais l'opposition entre les principaux partis n'est plus constante comme elle l'était autrefois, l'esprit de concurrence a fait place à la *recherche du consensus* et c'est cette recherche qui aboutira, en décembre 1959, comme on l'a vu (n° 24), à la formation d'un gouvernement quadripartite. 127

30. Le passage de la confrontation au consensus n'est pas dû à la fatigue des grands partis, il ne marque pas le crépuscule du débat politique. Il a une explication beaucoup plus simple, qui tient en un mot : le *référendum*.

31. Le référendum sur la Constitution existe depuis 1848, le référendum sur les lois depuis 1874, et l'usage de l'instrument ira en s'accélérant : il y a eu une soixantaine de votes au XIXe siècle, près de quatre cents au XXe. Mais ce qu'il faut bien voir, ici, c'est que les commencements ont été rudes pour le Parlement radical : il a été désavoué, au siècle dernier, dans plus de la moitié des cas.

32. On pressent dès lors ce qui va se passer au cours du XXe siècle. Il faut d'abord se dire que les lois sensibles, celles qui tranchent de difficiles conflits d'intérêts, suscitent toujours une opposition dans le public. Une opposition qui peut être diffuse, mais qui prend une consistance dangereuse si elle trouve à s'appuyer sur d'importants partis minoritaires. Telle était précisément la situation au temps où les lois étaient l'œuvre du seul Parti radical. La résistance, organisée par le Parti catholique ou le Parti socialiste, ou parfois même par les deux, avait des chances sérieuses de triompher.

Les choses vont évoluer dans l'entre-deux-guerres. Les lois ne sont plus simplement radicales, la majorité parlementaire qui les adopte est

11. Le premier en 1891, le second en 1919.
12. Un agrarien est élu au gouvernement en 1929, un socialiste en 1943.

désormais faite de radicaux, d'agrariens et de catholiques. C'est dire que les catholiques, dans les batailles référendaires, ont changé de camp ; ils n'attaquent plus les lois, ils les défendent. Le résultat ne se fait pas attendre : le Parlement l'emporte deux fois sur trois. Et quand, vingt ans plus tard, les socialistes seront intégrés à leur tour, le Parlement l'emportera presque trois fois sur quatre.

33. Il ne faut évidemment pas croire que l'entente soit toujours parfaite entre les quatre partis qui se partagent le gouvernement. Il arrive que l'un ou l'autre fasse défaut dans les référendums et s'emploie à défaire ce que les trois autres ont fait. C'est pourquoi la tentation revient périodiquement, chez les « autres », de rompre l'arrangement de 1959 ; par exemple, de renvoyer les socialistes dans l'opposition – ou les démocrates du centre (anciens agrariens), à cause de leur pen-
128 chant nationaliste. Mais, chaque fois, avant de franchir le pas, *les stratèges hésitent et finissent par ne rien faire*, de crainte de compromettre à nouveau le résultat des votes populaires.

34. Supposons maintenant que nous revenions à la majoritaire, soit par conviction, parce que d'éloquents orateurs en auraient montré la supériorité, soit simplement (et c'est le plus probable) par goût du changement, parce que les électeurs désireraient essayer autre chose. Supposons encore qu'il s'agisse d'une majoritaire uninominale (la plurinominale est un peu démodée pour des législatives nationales). Laissons de côté le problème du découpage des circonscriptions, ne tranchons même pas si la majoritaire serait à un ou à deux tours et ne nous occupons pas du rôle de la seconde chambre. Que sortirait-il de tout cela ?

On peut imaginer plusieurs scénarios. J'en retiens deux, tout à fait différents l'un de l'autre.

35. Le premier, c'est celui où le changement de règles ne change pas vraiment la composition du Conseil national. Ce scénario n'est pas du tout invraisemblable, surtout si l'on choisit la majoritaire à deux tours. Nos principaux partis sont solidement ancrés dans nos habitudes de pensée – ne pas oublier que l'histoire est souvent plus forte que les lois électorales. Il y aura longtemps encore des socialistes, longtemps encore sans doute, malgré leur méforme actuelle (cf. n° 25), des catholiques. Et notre parti radical est coriace, beaucoup plus que dans les autres pays d'Europe, c'est même une spécialité suisse. Il faudrait donc toujours au moins trois partis pour faire un gouvernement et la réforme serait de peu d'utilité.

36. L'autre scénario est plus intéressant : c'est celui où le change-

ment de règles transforme effectivement notre paysage politique. Nous retournerions au temps où un parti, à lui seul, pouvait faire le gouvernement. Ce ne serait pas nécessairement le Parti radical, peu importe ; la figure serait, à nouveau, que 40 % des votants font la majorité qui fait les lois, contre 60 % qui sont rejetés dans l'opposition. Mais c'est justement ce qui s'accorde mal avec la démocratie directe. En cas de référendum, le gouvernement ne serait même pas sûr de retrouver ses 40 %, parce qu'il n'est pas dans l'esprit du référendum que les électeurs qui ont fait la majorité gouvernementale s'engagent à la soutenir ensuite dans toutes ses entreprises – et les lois courraient grand risque d'être repoussées.

37. En résumé : dans un système politique comme celui de la Suisse, il n'y a guère de place pour une règle électorale *amplificatrice*. Car, derrière l'élection, se profile le référendum et *le référendum, lui, ne connaît pas l'amplification* : 40 % de citoyens qui soutiennent le gouvernement ne lui donnent jamais que 40 % de oui, rien de plus, contre 60 % de non. Voilà pourquoi la proportionnelle convient bien à notre pays. 129

Sur les « Vertus » d'un Système Non Majoritaire

38. Le moment est venu de répertorier les « vertus » de la proportionnelle. L'éditeur les a mises au pluriel, il faut donc en trouver plusieurs. Je commencerai par ce qu'on me permettra d'appeler les « petites » vertus.

39. Comme la proportionnelle veut des circonscriptions plurinominales, elle peut très bien s'articuler sur des frontières historiques, préexistantes, des provinces, des départements, chez nous des cantons – alors que les circonscriptions uninominales sont nécessairement artificielles, découpées en vue de l'élection. La proportionnelle nous épargne donc la suspicion qui entoure d'ordinaire la *géométrie électorale*.

40. La proportionnelle, en principe, n'accepte pas les élections partielles ou complémentaires, en cours de législature, qui fausseraient les rapports. En cas de décès ou de démission d'un député, c'est le premier des colistiers non élus qui lui succède et les partis maintiennent leurs positions. Cela nous épargne la tentation de l'*extrapolation*, qui n'a d'autre effet que d'affaiblir le gouvernement [13].

13. Selon l'idée : « Si l'élection générale avait eu lieu aujourd'hui, la majorité qui nous gouverne aurait été battue. » L'extrapolation n'est pas probante, mais elle nuit à l'autorité.

41. Voici maintenant une vertu plus importante : la proportionnelle permet à toutes les tendances d'avoir une voix au Parlement – c'est cela sans doute qu'on appelle la *justice* et peut-être même la démocratie. Cela ouvre, il est vrai, l'hémicycle à des partis extrêmes. Mais nous pensons chez nous qu'il vaut mieux les avoir à l'intérieur qu'au-dehors. Naturellement, s'ils prennent trop de place, si la moitié des électeurs sont hostiles au régime, comme à Weimar en 1932, tout est paralysé. Mais c'est le signe que la société politique est malade, prête à se donner à n'importe quel médecin. La majoritaire non plus n'y pourrait pas grand-chose.

42. La proportionnelle s'explique aussi par des vertus « négatives », c'est-à-dire par la critique de certaines croyances dont se nourrit la majoritaire. En particulier, il y a deux idées qui nous paraissent, sinon
130 fausses, du moins exagérées.

Nous croyons peu à l'*efficacité* de la majoritaire. Nous pensons que les sociétés contemporaines sont trop compliquées pour qu'un programme électoral puisse être fidèlement suivi pendant quatre ou cinq ans. L'élection marquera sans doute une préférence pour une ligne libérale ou pour une ligne sociale ; mais un gouvernement libéral ne pourra pas ignorer le social, un gouvernement social devra se plier à certains principes libéraux, l'un et l'autre devront donc *louvoyer* au gré des circonstances, Or il n'y a pas besoin de majoritaire pour louvoyer, la proportionnelle le fait aussi très bien.

43. Nous ne croyons guère non plus aux beautés de l'*alternance*. Ou, plus exactement, il nous semble que l'histoire du XXe siècle nous montre, dans les États démocratiques, une alternance un peu boiteuse. En Grande-Bretagne, par exemple, le temps des Disraeli et des Gladstone est révolu : de 1922 à 1997, les conservateurs ont gouverné pendant cinquante-cinq ans, les travaillistes pendant vingt ans. En France, de 1958 à 1997, la droite a eu vingt-neuf ans de pouvoir et la gauche dix ans. C'est d'ailleurs pareil en Allemagne, avec sa proportionnelle musclée par le quorum : de 1949 à 1997, les démocrates-chrétiens ont eu la chancellerie pendant trente-cinq ans et les socialistes pendant treize ans. Bref, l'alternance n'est pas équilibrée du tout, elle penche régulièrement du même côté.

44. Mais je m'aperçois que je m'égare. Mon collègue Duhamel ne m'a pas invité à critiquer la majoritaire, il m'a simplement demandé d'indiquer, s'il y en a, les vertus d'un système non majoritaire. J'en ai signalé quelques-unes, mais je lui dirai surtout ceci – qu'il sait d'ailleurs très bien lui-même. Dans le domaine des élections, il n'y a guère de

vertu absolue : un système électoral est bon s'il est approprié au système politique général dans lequel il s'inscrit. De même qu'il y a de bonnes majoritaires, il y a de bonnes proportionnelles, et j'ai essayé de montrer que, pour la Suisse, la proportionnelle était un bon système.

RÉSUMÉ

Les systèmes non majoritaires sont, essentiellement, des systèmes proportionnels. Il y en a plusieurs. La principale vertu d'un système proportionnel dans un certain État est d'être bien adapté au système politique général *de cet État : en Suisse, le système proportionnel est mieux adapté qu'un système majoritaire à la nature* référendaire *du système politique général du pays.*

CHRONIQUES

GUILLAUME SAINTENY

GÉNÉRATION ÉCOLOGIE

ASCENSION ET DÉCLIN D'UNE « MACHINE ÉLECTORALE »

De l'apogée de 1992 (7,1 % des suffrages exprimés) aux basses eaux de 1997 (1,7 % des suffrages exprimés), de l'ambition d'incarner un renouveau de la politique aux accusations d'opportunisme politico-financier de 1997, Génération écologie (GE) a connu un déclin aussi rapide que l'avait été son succès. Comment expliquer un tel retournement ?

Après sa candidature à l'élection présidentielle de 1981, Brice Lalonde et Les Amis de la Terre (organisation dont il est responsable dans les années 1970) demeurent à l'écart du processus d'organisation croissante et d'unification des écologistes qui aboutit, en 1984, à la création des Verts. Brice Lalonde n'adhère pas à cette structure. En 1988, l'ancien candidat écologiste à la présidentielle appelle à voter pour François Mitterrand dès le premier tour des présidentielles. Lorsqu'il entre au gouvernement, en mai 1988, Brice Lalonde ne représente que lui-même, et en aucun cas les structures écologistes, alors partiellement unifiées dans Les Verts. En juin 1988, c'est sous l'étiquette « majorité présidentielle » qu'il se présente aux législatives en Seine-et-Marne. La stratégie de Brice Lalonde est alors, nettement, une stratégie de ralliement à l'un des acteurs politiques établis et de pression, de l'intérieur.

Or, le succès des Verts aux municipales de mars 1989 modifie la structuration du champ politique. En raison de l'évolution de la configuration culturelle, politique, médiatique et institutionnelle et de la meilleure utilisation de cette nouvelle configuration par Les Verts, il existe, alors, un potentiel électoral. La désaffection envers le PS comme l'accélération, à partir du milieu des années 1980, du déclin des affiliations partisanes peuvent donner à penser que ce potentiel électoral est durable et qu'il peut être mobilisé par un nouvel acteur politique. La création de Génération écologie résulte directement de l'apparition de cette nouvelle configuration sociopolitique.

Dès mai 1989, Brice Lalonde souhaite constituer une liste pour les élections européennes de juin. En décembre 1990, Génération écologie est créé. Le rapide succès de cette structure découle – au-delà de la conjoncture favorable qui préexiste à sa création – du relatif respect des conditions nécessaires à cette réussite et, notamment, de

la mobilisation de structures et de réseaux préconstitués.

Les Raisons d'un Succès

Dans les mouvements écologistes qui se succèdent jusqu'à la fin des années 1980, le souci de démocratie interne l'emporte sur l'efficacité de la structure et sur un éventuel but de pouvoir[1]. Génération écologie s'inscrit d'emblée dans une démarche inverse. L'organisation est celle d'un parti de pouvoir. Le congrès n'est pas une assemblée générale rassemblant tous les membres, comme chez Les Verts, mais la réunion des délégués mandatés par les fédérations. On observe donc l'instauration d'un échelon intermédiaire entre l'assemblée générale et l'organe parlementaire. Le congrès élit (au scrutin de liste) les membres du conseil national, selon un schéma classique dans les autres partis politiques. Le conseil national, organe parlementaire, élit en son sein, au scrutin de liste, un bureau national, lequel désigne à son tour les membres du secrétariat national : l'exécutif de l'association.

A l'inverse de ce qu'on observe dans les mouvements écologistes précédents, la structure est très présidentialisée et très centralisée. « Le président représente l'association. Il convoque le conseil national et le congrès national » (art. 8). Il dirige l'association avec le bureau national et le conseil national (art. 7). C'est, certes, le bureau national qui désigne en son sein les membres du secrétariat national mais « sur proposition du président » (art. 9)[2]. On est donc très éloigné du « basisme » des organisations écologistes précédentes et de leur spécificité : représentation des minorités, représentation majoritaire des régions, référendum d'initiative populaire, égalité de quatre porte-parole...

Une stratégie clairement électoraliste

Loin des hésitations presque permanentes et des conflits au sein des autres organisations écologistes sur la stratégie à suivre, une stratégie politique et électorale nettement définie, même si elle est énoncée en termes flous, est appliquée d'emblée par Génération écologie et son président. Au lieu d'une stratégie d'union de la gauche réactualisée ou de la stratégie du « ni-ni » qui, habile un temps, gêne ensuite la conclusion d'alliances, le président de GE préconise la constitution d'une nouvelle majorité associant les « libéraux sociaux » aux « socialistes libéraux » et aux « écologistes réalistes ». Cette stratégie est prônée avec une certaine constance puisqu'on la retrouve, exprimée par Brice Lalonde, avec un vocable parfois différent, dès la fin des années 1970. A l'inverse des autres mouvements écologistes, les alliances sont recherchées d'emblée. Il s'agit plus d'une stratégie du « et-et » que du « ni-

1. Sur ce point, voir Guillaume Sainteny, *Les Verts*, Paris, PUF, 1991.

2. Voir *Génération écologie, Statuts*, présentés à l'Assemblée générale des 15 et 16 décembre 1990. Ces statuts sont par la suite modifiés dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du président, notamment par une réforme opérée en octobre 1996. Les nouveaux statuts indiquent que « le président mène et dirige le mouvement ». Le bureau national, organe exécutif, est supprimé et remplacé par un conseil politique et un conseil exécutif dont les membres sont nommés par le président, lequel n'est plus élu par le conseil national mais par l'ensemble des adhérents.

ni » qui porte donc vers la discussion, la négociation et le compromis. De même, dès le début, contrairement aux hésitations précédentes des écologistes, la stratégie est nettement électoraliste. Les statuts adoptés en décembre 1990 prévoient déjà les conditions d'investiture et de soutien des candidats aux élections municipales, départementales, régionales, nationales, européennes... Avant même la création officielle de Génération écologie, Brice Lalonde soutient des candidats à des élections partielles, parfois contre le candidat soutenu par d'autres membres du gouvernement auquel il appartient. Dès 1991, GE présente des candidats à des élections partielles et, en 1992, l'organisation investit des listes aux régionales dans soixante-seize départements.

Cette stratégie, clairement électoraliste, s'avère particulièrement adaptée, d'une part, à la structure des ressources offertes à un intrus dans le système français (relativement plus favorable dans un cadre électoral que pour une stratégie de pression) et, d'autre part, à l'existence d'un potentiel électoral important qui apparaît comme la ressource essentielle de la période[3]. Cette stratégie conduit à un succès dès mars 1992. La concentration du dispositif électoral sur le scrutin régional au détriment du scrutin cantonal permet d'obtenir un nombre d'élus égal à celui des Verts (103 contre 104) en présentant dix-neuf listes de moins. Génération écologie parvient, très nettement, à entamer le potentiel électoral vert (elle devance Les Verts dans une région sur trois), mais aussi de gauche et centriste. Ce sont ainsi 28 % des électeurs verts de juin 1989 (et 19 % du vote Waechter de 1988) ainsi que 9 % des électeurs socialistes, 7 % des électeurs communistes et 7 % des électeurs centristes qui rejoignent GE en mars 1992[4].

3. La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, si elle avantage les partis établis et les grands partis, constitue cependant un petit progrès pour les petits partis et les intrus. La situation reste inchangée pour les élections européennes, régionales, cantonales et municipales. Si aucun financement public n'est prévu lors des élections législatives pour les candidats obtenant moins de 5 % des suffrages exprimés, ceux dépassant ce seuil obtiennent le remboursement d'un plafond fixé à 500 000 F. Pour le premier tour des présidentielles, la loi prévoit un remboursement d'un vingtième d'un plafond fixé à 120 MF pour les candidats obtenant moins de 5 % de suffrages exprimés aux présidentielles (portés au quart si le candidat obtient plus de 5 %). Les lois du 15 janvier et du 10 mai 1990 améliorent nettement ce dispositif pour les petites formations. Le mécanisme des plafonds de dépenses est étendu à toutes les élections (sauf les municipales et les cantonales dans les circonscriptions de moins de 9 000 habitants). Le financement public des petits partis devient possible, sans condition de seuil en suffrages exprimés, avec la seule exigence d'une présence dans 50 circonscriptions. Ces perspectives de ressources financières (l'aide en fonction des résultats électoraux n'intervient, en effet, qu'après le renouvellement de l'Assemblée nationale suivant l'entrée en vigueur de la loi) puis ces ressources elles-mêmes sont autant de nouveaux atouts pour un nouveau parti.

Dans les faits, s'il demeure très inférieur à celui des grands partis, le financement public obtenu par les écologistes devient appréciable avec ces nouvelles lois. En 1993, si le RPR, le PR, le PS et le Front national reçoivent respectivement 134,8 MF, 47,8 MF, 167,1 MF et 29,1 MF de financement public, Génération écologie reçoit tout de même 8,4 MF (ce qui représente plus de la moitié de son budget pour cet exercice : 14 MF), c'est-à-dire plus que le MRG (4,8 MF) ou le Parti radical (6,5 MF) (voir *Journal officiel*, 19 novembre 1994).

4. Sondage SOFRES, post-électoral, 25-26 mars 1992.

On peut ainsi estimer que Génération écologie conquiert des électeurs qui n'auraient pas voté pour Les Verts en son absence et que leurs doubles candidatures ont pour effet, alors, d'élargir le résultat écologiste global. Cela semble confirmé par le fait qu'en 1992 les listes d'union n'atteignent ni la moyenne nationale ni le score additionné des listes Génération écologie plus Verts dans les départements voisins. Indirectement, la présentation de listes GE et la division des écologistes conduisent donc, sans doute, à un résultat électoral plus important.

Un programme modéré et œcuménique

Les orientations programmatiques de Génération écologie se révèlent également plus adaptées dans leur contenu comme dans la forme de leur énonciation à ce type de stratégie politique et électorale que celles des organisations précédentes et des Verts. Quelques clivages et idées-forces les sous-tendent (avec une certaine continuité chez Brice Lalonde depuis la fin des années 1970) : l'Europe et la citoyenneté planétaire contre le « nationalisme cocardier » ; consommer mieux contre produire plus ; la démocratisation de la société, des institutions et des choix techniques contre l'étatisme à la française ; le partage du travail et la prise en compte des revenus non monétaires... La charte de Génération écologie insiste sur ces thèmes : démocratiser les choix techniques, partager l'emploi, favoriser l'activité libre, relations humaines, accès aux informations, proximité des services publics, silence, beauté des paysages qui constituent un « pouvoir de vivre » à côté du pouvoir d'achat, introduire les questions de la nature et de la technique au cœur du débat politique, développer l'autonomie des personnes, condition d'une société plus conviviale et démocratique[5]... Fin 1991, Génération écologie définit plus précisément dix objectifs : une fiscalité plus écologique ; réformer les institutions (notamment l'organisation territoriale et les modes de scrutin, en faveur de la région) ; renforcer le ministère de l'Environnement, retirer les plans d'urbanisme au maire pour en confier l'élaboration à l'État ou à la région ; des villes pour les enfants ; une agriculture plus contractuelle ; favoriser le rail au détriment de la route ; croissance zéro de la consommation d'énergie (mais acceptation de la « cohabitation avec le nucléaire ») ; instaurer une indemnité incitative au partage du travail ; désarmement[6]...

Lors de la campagne pour les législatives de 1993, le programme s'oriente autour de quelques thèmes clés : l'environnement, la fraternité, la guerre contre le chômage *via* une redistribution du temps de travail, développer la démocratie et la participation des citoyens tout en luttant contre la technocratie.

Le programme de gouvernement de Génération écologie s'organise autour de quatre priorités : « sauver l'Europe » (renégociation du GATT, lier le progrès dans le libre-échange aux progrès dans l'harmonisation écologique et sociale des conditions de production) ; « régénérer la démocratie » (réforme du mode de scrutin, limita-

5. *La Charte de Génération écologie*, dépliant (s.d.), 4 p.
6. Voir *La Lettre de Génération écologie*, juillet 1992, pp. 9-10.

tion du cumul des mandats, renforcement des pouvoirs des conseils régionaux) ; « faire la guerre au chômage » (favoriser le travail à temps réduit, diminuer les charges sociales sur les cent premiers francs de salaire en échange d'une augmentation de la CSG et de la TIPP, service civil consacré à l'environnement, à l'humanitaire...) ; « marier l'écologie et l'économie » (assouplir la politique de crédit bancaire, création d'écotaxes en substitution progressive à la taxation du travail...).

Par rapport à ceux des organisations écologistes précédentes et à ceux des Verts, ce programme apparaît, dans son contenu comme dans sa formulation, plus réformiste, plus libéral, moins radical... Il répond ainsi au nécessaire processus de modération et d'œcuménisation du programme et du discours d'un parti à but de pouvoir[7]. Il s'agit de conquérir de nouveaux pans de représentativité grâce à un langage plus ouvert, des analyses plus souples, plus floues, plus prudentes, posant les problèmes de manière plus consensuelle, plus vague et plus modérée. Les thèmes d'environnement et connexes à l'environnement sont « relayés » par d'autres, flous, modérés, à fort pouvoir d'adhésion, voire consensuels, notamment l'Europe (« génération Europe ») ou la fraternité (« génération fraternité »), dont la fonction est d'élargir le discours du mouvement et d'essayer de lui faire dépasser son statut initial et sa crédibilité sectorielle.

Une élite plus légitime

Génération écologie recrute très rapidement une élite politique beaucoup moins atypique que celle des mouvements écologistes précédents et des Verts, et beaucoup plus proche de celle des partis établis. C'est d'abord le cas de son président dont l'expérience passée et les ressources politiques et culturelles font un professionnel de la politique à l'inverse du leader des Verts (à l'époque Antoine Waechter), type idéal du dirigeant associatif, de l'expert technicien. Mais, de manière homologique avec Brice Lalonde, c'est aussi le cas de bon nombre de dirigeants et candidats de GE. Ce mouvement parvient d'emblée à recruter un personnel politique légitime, formé de hauts fonctionnaires (Lucien Chabason, André Holleaux, Lionel Stoléru...), de juristes (Jean-Louis Borloo, Jean-François Anquetil, Brigitte Contat-Desfontaines, Philippe Brunswick, Francis Terquem...), d'un personnel possédant déjà une expérience politique (François Donzel, ancien de l'UNEF et de la CGT, Jean-Jacques Porchez, ex-PC, Jean-Claude Le Scornet, passé par le PSU et l'AREV, François Lapoix et Jacques Varet, ex-PSU, Jean-Claude Demaure, passé par les JC, le PS, le SNESUP, le SGEN-CFDT et le Mouvement d'écologie politique [MEP], Guy Konopnicki ancien président de l'UNEF, ancien membre du bureau national de l'UEC et du comité central du PC...) et aussi de notables enracinés localement (ainsi, en mars 1992, un tiers des têtes de liste possèdent déjà un mandat local) et dotés d'un passé et de ressources politiques (Yves Piétrasanta, ex-MRG, maire de Mèze, conseiller général et régional, Bernard Frau, ex-PS, maire de Grand-Couronne, Jean-Michel Bélorgey, député PS, Marie-

7. Philippe Braud, *Le Jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1992.

Noëlle Liennemann, député-maire PS, Jean Rousseau, ex-député PS, ex-secrétaire fédéral du PS, maire de Vierzon, Yves Vidal, ex-PS, député des Bouches-du-Rhône, Franck Serusclat, sénateur PS, Yves Barrière, maire PS, Joël Chavannal, ex-conseiller régional PS, Jeanine Gourier, maire ex-PC, Roger Winterhalter, ex-PSU, maire de Lutterbach depuis 1977, André Dubosc, adjoint au maire MRG de La Rochelle, Jean-Louis Borloo, maire de Valenciennes, député européen, André Fougerousse, maire PS d'Ostwald, Jean-François Secondé, ex-PS, adjoint au maire de Metz...).

D'une manière générale, les élus de GE aux conseils régionaux en 1992 sont nettement moins atypiques et beaucoup plus « notabilisés » et plus proches du profil habituel du conseiller régional que ceux des Verts. Moins jeunes, moins féminins, les élus de GE, plus souvent cadres supérieurs (52 % contre 22 % pour les élus verts), disposent de revenus plus élevés. Surtout ce sont déjà des notables : 44 % des élus régionaux de GE possèdent d'autres mandats électifs contre 21 % pour Les Verts (3 % contre 0 %, un mandat de conseiller général ; 14 % contre 1 %, un mandat de maire, 14 % contre 3 %, un mandat de maire adjoint...). De même, les élus de Génération écologie sont trois fois plus nombreux que ceux des Verts (58 % contre 20 %) à avoir appartenu à une autre organisation politique dans le passé[8]. GE parvient donc bien – et beaucoup mieux que Les Verts – à mobiliser, à attirer à elle un personnel politique déjà notabilisé, implanté localement et plus légitime en politique.

De même, en 1994, lors des élections européennes, les candidats de GE présentent des caractéristiques sociales plus classiques que ceux des Verts : moins féminins, plus souvent d'âge moyen (35-49 ans), ils sont beaucoup plus souvent issus de catégories supérieures (notamment cadres supérieurs) et nettement moins souvent de catégories intermédiaires. On y trouve aussi trois juristes (contre un seul chez Les Verts) et trois hauts fonctionnaires (un seul chez Les Verts).

C'est aussi le cas en 1993 pour les élections législatives. Yves Barrière, maire de Farges-Allichamp, est candidat dans le Cher ; Christine Barthet, candidate dans le Haut-Rhin, est conseiller municipal de Colmar, et a milité dix ans au PS ; Patrice Hernu, candidat dans le Val-de-Marne, est élu socialiste de Cachan depuis 1977 et premier adjoint au maire ; Lionel Stoléru, ancien ministre, député sortant, est candidat dans l'Oise ; André Dubosc, adjoint au maire de La Rochelle (ex-MRG), est candidat à La Rochelle ; Jean Rousseau, maire de Vierzon, est candidat dans le Cher ; François Gayet, élu MRG dans le Val-d'Oise, y est candidat ; Yves Piétrasanta, maire de Mèze ex-MRG, est candidat dans l'Hérault ; Jean-Pierre Brossier, maire PS de Cunac-sur-Loire, conseiller général et conseiller régional, est candidat en Haute-Loire ; Jean-Philippe Gallat, maire adjoint MRG de Besançon, est candidat dans le Doubs ; Monique Le Saux, maire-adjoint d'Achères et ancienne assistante parlementaire de

8. Voir Daniel Boy, Vincent Jacques Le Seigneur et Agnès Roche, *L'Écologie au pouvoir*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1995, chap. 1.

Michel Rocard, est candidate dans les Yvelines ; Gérard Védrines, conseiller général divers gauche de la Drôme depuis 1976, vice-président du conseil général en 1988, est candidat dans ce département.

Ce recrutement est essentiel, car il fournit d'emblée à Génération écologie un enracinement géographique et des relais locaux maîtrisant eux-mêmes des réseaux locaux et des structures préconstituées. Aussi n'est-il guère étonnant qu'en mars 1992 la carte du vote Génération écologie recoupe assez largement la carte de l'influence personnelle de ces notables qui ont rejoint GE (comme c'était déjà le cas, en 1984, pour la liste ERE). La mobilisation de ces notables permet donc à GE, au-delà d'une partie de l'électorat écologiste, de s'affilier une partie de la clientèle électorale de ces notables. C'est ainsi que les trois seuls élus de Génération écologie aux élections cantonales de 1992 sont tous trois déjà maires.

Deux éléments concourent à expliquer ce recrutement rapide d'un personnel politique déjà partiellement professionnalisé : d'une part le fait que la double appartenance soit possible, d'autre part le potentiel de rétribution qu'offre le nouveau mouvement. Celui-ci découle d'abord de ses perspectives électorales puis de ses résultats électoraux, dès 1991. Ainsi, un certain nombre de conseillers régionaux socialistes sortants, écartés des listes PS ou y figurant en mauvaise position, se voient offrir de meilleurs rangs et donc des perspectives d'élection sur les listes Génération écologie, selon un processus analogue à celui de la constitution de la liste du FN pour les élections européennes de 1984. Mais ce potentiel de rétribution découle aussi des possibilités qu'offre la participation au gouvernement du président de GE : l'occupation du ministère de l'Environnement permet de maîtriser des capacités de rétribution importantes en termes de postes publics. Et l'analyse des nominations qui y sont effectuées entre 1988 et 1992 montre que beaucoup de ces postes sont attribués à des membres, futurs membres ou sympathisants de Génération écologie. C'est le cas pour le cabinet et l'administration centrale du ministère, pour l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie (ADEME) et les directions régionales de l'environnement (DIREN). C'est aussi le cas pour les présidences des agences de l'eau. Celle de Rhône-Méditerranée-Corse est attribuée à Robert Fidenti, membre du cabinet de Brice Lalonde, président de l'Entente nationale des élus de l'environnement (ENEE), adjoint au maire d'Avignon, puis conseiller régional GE. Celle d'Adour-Garonne est attribuée à Noël Mamère, porte-parole de GE, maire de Bègles, puis conseiller régional GE. Yves Piétrasanta est nommé à la présidence de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), puis de l'Institut français de l'environnement (IFEN), Bernard Frau est nommé président de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

La mobilisation réussie de structures et réseaux préexistants

La rapidité du recrutement de ce personnel et du développement de Génération écologie s'explique aussi, en grande partie, par la mobilisation de réseaux et structures préconstitués. On sait que la construction d'une action

collective est toujours plus facile quand préexistent quelques réseaux sociaux ou structures constituées mobilisables que lorsque ceux-ci sont à créer de toutes pièces[9]. Or, dans le cas de Génération écologie, préexistent toute une série de structures et réseaux connexes plus ou moins formels. Et GE apparaît aussi, en quelque sorte, comme l'institutionnalisation, la mobilisation, la politisation (voire la réinstitutionnalisation, la remobilisation, la repolitisation) de ces réseaux et structures.

Première structure préconstituée : Les Amis de la Terre dont Brice Lalonde a été longtemps le président, dans les années 1970, et qui demeurent sous son influence. Nombre de dirigeants ou candidats de Génération écologie sont d'anciens responsables des Amis de la Terre qui l'ont suivi dans son action politique depuis les années 1970. Ils sont demeurés, avec lui, à l'écart du processus d'unification et de constitution en parti de l'écologisme et à l'écart des Verts. Ils l'ont suivi dans le « recentrage associatif » des Amis de la Terre à partir de 1982. Mais lorsqu'il a recréé un mouvement politique à visée électorale, en 1990, ils se sont « remobilisés » dans cette action collective politique. C'est le cas, notamment, de Dominique Simonnet, Marc Lassus, Jean-François Gérak, Pascal Tourbe, François Donzel, Jean-Jacques Porchez, Dominique Martin, Laurent Samuel, Robert Fidenti, Loïc Le Guénedal, Laurence Bardin, Cédric Philibert, Maryse Lapergue, Denis Dangaix, Pierre Bellanger, Éléonore Gabarain, Danièle Olivier-Koehret, Bernard Devalois, Nicolas Desplats, Anne-Marie de Vilaine...

Au-delà de la réactivation, de la remobilisation de ce réseau, c'est la structure même des Amis de la Terre qui est contrôlée politiquement par Génération écologie dès 1990-1991 et qui apparaît comme une de ses « courroies de transmission ». Les Amis de la Terre sont d'ailleurs réorganisés dès le début de 1991 dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une rigueur accrue par rapport à 1983. Les nouveaux statuts sont beaucoup plus précis et stricts. Les groupes locaux apparaissent davantage contrôlés par le centre de l'association et doivent signer une convention avec le conseil national... L'association est administrée par un conseil national de neuf membres, élus au scrutin majoritaire de liste, qui se réunit sur convocation du président. Les pouvoirs du président et du conseil national sont importants[10].

Un deuxième réseau est constitué par les liens personnels tissés par Brice Lalonde, en dehors des Amis de la Terre, dans le domaine de l'environnement, depuis son entrée dans ce champ. Outre des personnalités, la remobilisation de ces individus permet la mobilisation indirecte des structures associatives locales ou nationales qu'ils ont animées ou animent toujours et des réseaux qu'ils ont constitués. Ainsi, parmi les candidats Génération écologie en mars 1992, André Holleaux est, depuis 1973, animateur de l'Union départementale des associations de pro-

9. Anthony Oberschall, *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973.

10. Voir *Statuts de l'association Les Amis de la Terre*, modifiés les 13 et 14 avril 1991, ronéo, 8 p.

tection de la nature dans l'Essonne (UDANE) et, depuis 1978, président du Comité législatif d'information écologique ; Jean-Claude Demaure est un ancien responsable de la Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne, de la Fédération française des sociétés de protection de la nature, du MEP... ; Philippe Lebreton, ancien animateur du Comité ornithologique Rhône-Alpes, de la Fédération Rhône-Alpes pour la protection de la nature, du Mouvement écologique Rhône-Alpes, est un ancien président du MEP ; Josette Bénard est une responsable du Comité régional pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature, et de la FFSPN ; Yves-Bruno Civel est le délégué général du Comité d'action pour le solaire ; François Lapoix est ancien président de Jeunes et nature...

Un troisième réseau, dont les moyens structurels et humains sont essentiels, est constitué par le ministère de l'Environnement, son cabinet, son administration centrale et ses services extérieurs. Si, comme on l'a vu, certains postes sont offerts, en guise de rétribution, à des « politiques » qui rejoignent Génération écologie, cela ne se limite pas au cabinet, comme cela est usuel, mais concerne aussi les services du ministère. Ainsi, sont membres ou candidats de GE en 1992, voire 1993 : Lucien Chabason, ancien directeur de cabinet, conseiller auprès du ministre, Philippe Germa, conseiller technique au cabinet, Robert Fidenti, conseiller technique au cabinet, Muriel Labrousse, attachée de presse, Chantal Mamou-Mani, ex-attachée de presse, Cédric Philibert et Dominique Martin, membre ou ex-membre du cabinet, Jean-Jacques Porchez, conseiller spécial auprès du ministre, Jean-Claude Oppeneau, chef de service, Pierre-Frédéric Tenière-Buchot, directeur de l'agence de l'eau Seine-Normandie, Jacques Varet, directeur scientifique de l'IFEN, Yves Piétrasanta, président de l'IFEN, Annie Noire, chargée de mission (suppléante) à la direction régionale de l'environnement en Île-de-France, un fonctionnaire du bureau du cabinet, instance administrative...

Surtout, les structures, les moyens, la notoriété et la visibilité du ministère sont mobilisés par le président de Génération écologie. Facteur important en soi, il devient décisif si l'on souligne qu'il s'agit de deux structures connexes par vocation : le ministère de l'Environnement et un mouvement écologiste, capables d'alimenter une réelle synergie [11]. Les moyens d'action qu'offrent pour un responsable de mouvement écologiste la maîtrise du ministère de l'Environnement sont nombreux et variés : postes, relative dépendance financière de certaines associations subventionnées ou de certaines publications, moyens d'influence découlant de la presse du ministère, accès aux sources d'information et aux travaux des services du ministère, usage des moyens de transport liés à la puissance publique (parfois utilisés pour des réunions politiques en province) [12], incarnation par le

11. Sur l'exemple de l'Environmental Protection Agency, aux États-Unis, voir Richard Gale, « Social Movements and the State », *Sociological Perspectives*, vol. 29, avril 1986, pp. 202-240.

12. Pour un exemple de ce mélange des genres, voir Vincent Jacques Le Seigneur et Raymond Pronier, *Génération verte*, Paris, Presses de la Renaissance, 1992, pp. 172-173.

titulaire du poste de l'autorité légitime en matière d'environnement, accès aux médias découlant du statut de ministre...

Un quatrième type de réseau est constitué de structures périphériques ou connexes à Génération écologie. L'Entente nationale des élus de l'environnement, exemple typique, est créée quelques mois avant GE, dans la foulée du succès vert de mars 1989. Il s'agit de ne pas laisser le champ libre aux Verts, qui regroupent les élus écologistes dans leur Association nationale des élus écologistes, réactivée après les municipales. L'ENEE est présidée par un membre du cabinet de Brice Lalonde : Robert Fidenti. Elle cherche à regrouper les élus locaux de différents bords politiques autour de l'environnement.

Un cinquième type de mobilisation de structures préconstituées consiste dans les tentatives de rapprochement avec des mouvements sociaux situés hors du champ de l'environnement. On peut citer l'exemple des associations antiracistes. En 1989-1990, Les Verts tentent eux-mêmes d'effectuer un rapprochement avec cette mouvance et, notamment, avec SOS Racisme. Djida Tazdaït, représentant les beurs lyonnais, figure même en position éligible sur la liste des Verts pour les européennes de juin 1989. Génération écologie entreprend alors de se rapprocher de SOS Racisme puis de France plus. Quatre animateurs de cette dernière association apportent leur soutien à GE, et Zaïr Kedadouche entre, dès 1990, au bureau national puis prend la tête de la liste Génération écologie en Seine-Saint-Denis où il se présente en 1993. Harlem Désir, ancien président de SOS Racisme, adhère à GE début 1993 et se présente sous ces couleurs aux législatives de mars, de même que Hayette Boudjema et Francis Terquem. Autre structure dont la mobilisation est tentée : la coordination des infirmières. Son porte-parole, Nicole Benevise, est candidate GE à Paris.

Un sixième réseau est constitué par la mobilisation des relais médiatiques dont dispose Brice Lalonde. Ancien journaliste, puis conduit par son parcours à fréquenter abondamment les médias, le président de GE dispose de nombreux relais médiatiques. Jean-Marcel Bouguereau, Jean-Louis Péninou, Marc Kravetz ont côtoyé Brice Lalonde en mai 1968. Les journalistes passés par *Le Nouvel Observateur* et *Le Sauvage* sont bien connus de Brice Lalonde, qui y travaillait dans les années 1970. Hélène Crié, ancienne du *Sauvage* et de *La Gueule ouverte*, puis responsable de la rubrique environnement de *Libération*, fut l'attachée de presse de Brice Lalonde en 1981. Une autre attachée de presse, Chantal Mamou-Mani, est l'épouse du directeur et fondateur, en 1991, de Décision environnement et de Marketing vert, lui-même membre fondateur de Génération écologie. Claude-Marie Vadrot, alors au *Journal du dimanche*, Laurent Samuel (*Ça m'intéresse*), Dominique Simonnet (*L'Express*), Dominique Martin (RFI, DMF communication) sont des anciens compagnons de Brice Lalonde aux Amis de la Terre. Robert Fidenti est un ancien journaliste de *Libération* et du *Progrès de Lyon*. Maryse Lapergue est passée par *Le Sauvage*, *La Gueule ouverte*, *Libération* et *L'Indépendant*... Jean-Michel Sauvage, fondateur du Syndicat national des radios, devient responsable de la commission audiovisuelle de GE.

Dès 1990, on retrouve certains journalistes dans le bureau national de Génération écologie : Dominique Simonnet, Noël Mamère qui devient porte-parole du mouvement. En mars 1992, de nombreux journalistes sont candidats GE aux élections régionales : Dominique Simonnet, Geneviève Jurgensen, Laurent Samuel, Joëlle Ody, Dominique Martin, Noël Mamère... de même qu'en 1993, aux législatives (Noël Mamère, Joseph Poli, Pierre Bellanger, Dominique Simonnet, Dominique Martin). Pierre Bellanger, président de Skyrock, qui met un temps d'antenne quotidien à la disposition de Brice Lalonde entre 1992 et 1993, devient secrétaire général de GE et se présente aux législatives dans le Nord.

Les Causes d'un Déclin

Lors des élections régionales de 1992, les écologistes obtiennent un total de 3 590 000 voix, soit 14,8 % des suffrages exprimés et 204 élus, résultat sans précédent pour eux. Les conditions optimales étaient alors réunies pour un tel succès : outre la configuration sociopolitique déjà rappelée, il s'agissait d'une élection intermédiaire à enjeu modéré et local, offrant la possibilité de donner un avertissement à une majorité usée, d'une élection se déroulant au scrutin proportionnel et pour laquelle l'« offre » écologiste était élargie à deux variantes complémentaires, ce qui permettait de « ratisser plus large ».

Au-delà de cette configuration optimale, les écologistes semblent disposer dans les mois qui suivent de nombreux atouts. Les facteurs externes favorables qui ont facilité leur nouvelle croissance depuis 1988-1989 perdurent pour une large part (facteurs politiques, institutionnels... mais non la conjoncture économique qui s'est inversée depuis 1990-1991). D'un point de vue interne, le lancement de GE est un succès incontestable. Les deux formations écologistes (Les Verts/GE), qui parviennent à s'allier dans l'« entente des écologistes », abordent les législatives de 1993 dans de bonnes conditions. De plus, les écologistes disposent alors de « points d'appui » dans les mairies, dans les conseils régionaux et au Parlement européen.

Succès électoral mais échec politique

Lors des élections législatives, le résultat des écologistes est très bon : 2 755 000 voix ; 11,1 % des suffrages exprimés, dont 7,8 % pour l'entente. C'est de très loin le meilleur score jamais obtenu par les écologistes lors d'une élection législative (0,3 % en 1988, 1,2 % en 1986, 1,1 % en 1981, 2,1 % en 1978) ; c'est aussi le meilleur score jamais obtenu à une élection d'envergure nationale ; c'est même le meilleur score jamais obtenu à une élection se déroulant au scrutin uninominal à deux tours. De plus, pour la première fois, les écologistes sont en position de maintenir des candidats au second tour.

Pourtant, à partir de là, à la suite de cette série de succès et malgré une configuration apparemment favorable, tout se délite brutalement. En quelques mois, GE perd soudainement crédit, légitimité, union, électeurs, cadres... Comment expliquer un si prompt déclin ?

Chronologiquement, le premier élément semble tenir à une mauvaise interprétation des résultats de 1993 par l'opinion, les médias, les autres forma-

tions politiques et les écologistes eux-mêmes.

Loin de comparer ce qui est comparable, c'est-à-dire ce résultat aux résultats des autres élections législatives, les médias, les commentateurs, l'opinion, les autres formations politiques et les écologistes eux-mêmes le comparent aux intentions de vote dont ils étaient crédités les mois précédents et au résultat des régionales. Or, les premières ne mesurent que des intentions, lesquelles ont parfois tendance à surestimer le vote écologiste (réponse de fuite). Et les secondes ne peuvent fournir un point de comparaison puisque tout sépare ces deux élections : le cadre (national *versus* régional), l'enjeu (majeur *versus* modéré), le mode de scrutin (majoritaire à deux tours *versus* proportionnel), l'offre électorale (un candidat *versus* deux listes « ratissant plus large »...)

Par manque d'analyse, par absence de recul, pour avoir cultivé des espérances démesurées (plusieurs dizaines de députés), les écologistes transforment ainsi un vrai succès en faux échec.

Il est vrai que, si le succès électoral est indéniable, l'échec est triple ; en termes de résultat : il n'y a pas d'élus ; en termes de contrôle de l'électorat écologiste : l'entente ne représente que 7,8 % sur un total de 11,1 % de suffrages (et s'est donc fait prendre plus de 3 % de son capital électoral) ; en termes de stratégie : les écologistes se présentaient à ce scrutin à deux tours avec une logique de scrutin à un tour, c'est-à-dire seuls, sans alliance externe pour le second tour.

L'idée (fausse) d'un échec électoral des écologistes se répand donc dès le soir du premier tour dans l'opinion, d'autant plus qu'elle est d'emblée avalisée par les écologistes eux-mêmes. S'ensuivent deux séries de conséquences. L'une est d'ordre externe : un processus de « dé-légitimisation » des écologistes auprès de l'opinion, des médias et des autres forces politiques beaucoup plus rapide que leur lent processus de légitimisation depuis 1986-1988.

L'autre se produit à l'intérieur de la mouvance écologiste. D'une part, les liens entre GE et Les Verts, qui n'ont pas donné les résultats escomptés, se distendent puis se rompent, au point que chacune de ces formations présente sa propre liste aux européennes de 1994 (les deux subissent un net échec). D'autre part, la ligne politique de chacun des deux mouvements est contestée de l'intérieur, ce qui conduit à des conflits et à une ambiance de cacophonie.

Dès la fin de 1992, la stratégie de Génération écologie est contestée et certains de ses cadres la quittent. Cette contestation interne s'accentue en 1993 et 1994 et entraîne chaque fois le départ ou l'exclusion d'une nouvelle vague de cadres et/ou de notables du mouvement (François Donzel, ancien secrétaire général, Alexandre Minkowski, Jean-Jacques Porchez, Noël Mamère, ancien vice-président, Michel Cantal-Dupart, Yves Piétrasanta, Bernard Frau). Dès juin 1993, GE a perdu une vingtaine de ses cent cinq élus régionaux de mars 1992. Fin 1994, deux tiers des élus régionaux GE en 1992 s'engagent à ne pas cautionner la candidature de Brice Lalonde à l'élection présidentielle de 1995.

Comment rendre compte d'un retournement de situation aussi rapide ? Plusieurs éléments d'explication peuvent être évoqués.

Tout d'abord, l'amalgame constitué

dans GE autour de Brice Lalonde était, par essence, fragile. Cet amalgame tenait en partie *via* le flou du positionnement de ce mouvement et de son président. Le départ de Brice Lalonde du gouvernement, son recentrage politique (entrepris dès 1992 mais accentué ensuite) vers un centrisme libéral et un réformisme environnemental provoquent le retrait, d'une part, des écologistes de gauche et, d'autre part, de certains « déçus de la gauche » qui percevaient GE comme une force de ressourcement de la gauche. Ensuite, les hésitations et erreurs stratégiques et tactiques de la fin de 1992 et du début de 1993, ainsi que les difficultés de l'entente avec Les Verts, produisent des effets négatifs.

La perte des capacités rétributives

Surtout, ce genre de machine électorale ne peut fonctionner que si elle se montre capable de distribuer des rétributions[13]. Or, en l'espace d'un an, Brice Lalonde et GE perdent leurs deux principales sources de rétribution.

D'une part, en 1992, Brice Lalonde quitte le gouvernement. Par là même, il ne bénéficie plus des facilités humaines, matérielles, voire médiatiques, dont il disposait jusque-là.

D'autre part, le résultat électoral de 1993, même s'il est bon, est perçu comme un échec par rapport aux espérances de certains, mais surtout parce qu'il ne permet d'obtenir aucun élu. Dès lors, les perspectives de rétribution électorale (voire exécutive) que semblait pouvoir offrir GE s'effondrent. La plupart de ceux qui l'avaient rejointe dans cette optique (transfuges d'autres mouvements politiques, notables, dirigeants de mouvements sociaux) n'ont plus guère de raisons d'y demeurer. Cette analyse est confirmée par la suite puisqu'en 1994 la liste GE ne parvient pas à obtenir 5 % des suffrages exprimés aux élections européennes, et n'obtient donc aucun élu, et qu'en 1995 Brice Lalonde ne se présente pas aux présidentielles et, malgré son ralliement à Jacques Chirac, n'est pas en mesure de peser sur la formation des gouvernements Juppé. De plus, dès cette époque, le « ressaisissement » de la gauche non communiste conforte la démarche de ceux qui ont quitté GE pour « épauler » celle-ci. En mai 1997, les candidats GE n'obtiennent que 1,7 % des suffrages exprimés.

Enfin, la précarité de l'amalgame des cadres rassemblés autour de Brice Lalonde dans GE se retrouve aussi en matière électorale. GE (comme Les Verts) ne parvient pas à s'affilier un électorat stable. C'est d'autant plus le cas que, dès 1992, le vote GE apparaît d'emblée encore moins fidèle et plus fragile que l'électorat vert.

Un électorat volatile

Le vote Génération écologie est alors un vote de refus des autres listes (50 %), de mécontentement à l'égard des socialistes au pouvoir (72 %), beaucoup plus encore que le vote vert (respectivement 43 %, 48 % et 56 %). Corrélativement, le vote GE apparaît, bien davantage que le vote vert, comme un vote de « déçus du socialisme ». 27 % seulement d'« écologistes » (préférence partisane) votent GE, contre 34 % vert, tandis que GE attire 9 % de

13. Sur ce point, voir Max Weber, *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon, 1959, pp. 126-131, 194.

socialistes et Les Verts 4 % ; 53 % d'électeurs GE se classent à gauche, contre 43 % seulement d'électeurs verts. De même, au-delà de l'« environnement », les motifs de vote des électeurs de Génération écologie sont, bien davantage, ceux d'un électorat de gauche classique que les raisons de vote des électeurs verts (le chômage : 50 % contre 44 % ; les libertés : 26 % contre 19 % ; la lutte contre le racisme : 33 % contre 22 % ; la construction de l'Europe : 20 % contre 13 %). L'électeur de Génération écologie apparaît, aussi, moins mobilisé et mobilisable par l'écologisme que l'électeur vert : 5 % seulement envisagent de faire partie d'un mouvement écologiste ou en font déjà partie, contre 12 % des électeurs verts.

Ainsi le vote GE apparaissait-il alors, bien plus que le vote vert, comme un vote sanction à l'égard du gouvernement et des socialistes, provenant, pour une bonne part, d'anciens électeurs de gauche déçus et/ou soucieux d'environnement. Le problème, pour GE, consistait alors, davantage encore que pour Les Verts, à structurer cet électorat, à le fidéliser et à se l'affilier au-delà d'une protestation électorale éphémère. D'autant plus que les liens avec la gauche perduraient, même s'ils étaient décevants : 53 % des électeurs GE continuaient à s'y situer et 68 % n'envisageaient une participation au gouvernement qu'avec le PS (46 % seulement chez les électeurs verts), contre 19 % seulement avec le RPR et l'UDF[14].

Or, précisément, GE ne parvient pas à fidéliser cet électorat et à le structurer, celui-ci s'éparpillant encore plus vite que celui des Verts après 1993. Par exemple, en 1994, la liste Lalonde n'obtient que 33 % des suffrages des électeurs exprimant une préférence partisane pour GE. 4 % votent pour la liste Wurtz, 4 % pour la liste Chevènement, 5 % pour la liste Rocard, 16 % pour la liste Tapie, 9 % pour la liste Isler-Beguin, 4 % pour la liste Schwartzenberg, 10 % pour la liste de Villiers[15]...

L'implosion de GE

Dès 1992, François Donzel, cofondateur et secrétaire général de GE, quitte le mouvement et crée en décembre l'Alliance pour l'écologie et la démocratie (AED), qui présente une centaine de candidats aux législatives de 1993, participe aux Assises de la transformation sociale en décembre 1994 et appelle à voter Lionel Jospin dès le premier tour des présidentielles de 1995.

Deuxième hémorragie : des élus GE (Jean-François Caron, Bernard Devalois, Alain Cabanes) créent en 1993 une tendance Écologie autrement, qui cherche à prendre le contrôle de GE puis participe en 1994 à la liste des Verts et se sépare officiellement de GE en décembre 1994. En 1995, cette tendance soutient Dominique Voynet.

En 1994, Noël Mamère, vice-président de GE, quitte cette structure, se fait élire sur la liste de Bernard Tapie et fonde Convergences écologie solidarité (CES), où le rejoint bientôt André Buchman, des Verts. Tous deux sont membres du conseil politique de la campagne de Lionel Jospin, et CES, après avoir participé aux Assises de la

14. Sur ces données, voir SOFRES, *L'État de l'opinion, 1993*, Paris, Éd. du Seuil, 1993.
15. Sondage CSA, sortie des urnes, 12 juin 1994.

transformation sociale, soutient le candidat socialiste dès le premier tour en 1995.

En juin 1994, Yves Piétrasanta fonde le Réseau international des écologistes de terrain, rassemblant des élus, des militants et des scientifiques. Il crée parallèlement Écologie fraternité, tendance interne à GE, parallèle à Écologie autrement, qui soutient Dominique Voynet en 1995.

Ainsi, si l'élite recrutée par GE apparaît plus légitime que celle des Verts, une partie de celle-ci ne fait que transiter par GE, et elle semble, en tout état de cause, moins légitime que celle des partis établis.

Cette implosion témoigne de la permanence de tendances sécessionnistes et de la difficulté à faire reconnaître la légitimité du sigle de l'organisation. Elle renvoie aussi à une absence de réflexion sur les conséquences d'un infléchissement de la ligne politique. Chez GE, le recentrage politique ne pouvait que provoquer, à terme, le départ des déçus de la gauche qui avaient rejoint la structure pour faire pression sur le PS ou recréer un parti social-démocrate *bis*.

Au-delà de cette implosion, une autre évolution récente doit être relevée : la cristallisation du clivage gauche-droite au sein de l'écologisme. L'implosion de l'écologisme français s'accompagne de son absorption croissante par la gauche et la droite. C'est le cas pour l'AED par rapport à la gauche, dès 1992. C'est le cas pour Les Verts qui abandonnent la ligne « ni gauche ni droite » en novembre 1993 et se rapprochent peu à peu de la gauche pour aboutir à un accord politique et électoral avec le PS en janvier 1997. C'est le cas pour GE qui s'est rapprochée dès 1993 de la majorité parlementaire. En 1995, lors des élections municipales, GE, qui « s'inscrit dans la majorité présidentielle », soutient des listes de cette majorité dans 188 villes de plus de 30 000 habitants.

Alors que, depuis une vingtaine d'années, les écologistes cultivaient avec une certaine constance un discours et des pratiques de refus du clivage gauche-droite, considéré comme dépassé, artificiel et inopérant, et que cela constituait une de leurs principales spécificités et leur originalité, ils abandonnent cette ligne et se retrouvent alliés critiques de la gauche (Verts, CES, AREV...) ou de la droite (GE). Mais, faute d'avoir pu, ou su, conserver un minimum de troupes, une ligne lisible et négocier un accord en bonne et due forme avec le camp dont elle s'était rapprochée, GE s'est privée de vrais moyens d'existence politique.

L'expérience de GE peut dès lors s'analyser comme l'échec d'une nouvelle tentative de troisième force, pour des raisons qui tiennent d'une part à la configuration du champ politique, mais d'autre part, et surtout, aux erreurs tactiques et à l'incapacité de se doter durablement des ressources nécessaires au succès et à la survie d'une entreprise politique.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 1997)

ALGÉRIE

25 décembre 1997 : **Conseil de la Nation.** Pour la première fois de son histoire, l'Algérie se dote d'une seconde chambre, le Conseil de la Nation (cf. *RE*, 81), qui comprend 144 membres dont 96 élus au scrutin uninominal à un tour par les conseillers municipaux et les conseillers des assemblées populaires des 48 willayas, soit un total de 15 003 grands électeurs. Chaque willaya désigne deux membres.

Ces élections voient la victoire du Rassemblement national démocratique (RND), formation créée il y a un an pour soutenir le chef de l'État Liamine Zeroual, qui remporte 80 sièges. Le Front de libération nationale (FLN), ancien parti unique, obtient 10 sièges, les islamistes modérés du Mouvement de la société pour la paix (MSP) du cheikh Mahfad Nahnah obtiennent 2 sièges et le Front des forces socialistes de Hocine Aït-Ahmed, 4. Le Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD) de Saïd Sadi et Ennahda (Renaissance), parti islamiste d'Abdellah Djaballah, n'ont aucun élu.

Ces chiffres résultent des élections locales du 23 octobre, contestées par l'opposition et qui avaient été marquées par un succès du RND, qui avait obtenu 7 742 élus sur 13 123 aux assemblées communales et 986 sur 1 880 aux assemblées de willayas.

Le Conseil de la nation, élu pour 6 ans, renouvelable par moitié, comporte également 48 membres désignés par le président de la République parmi les personnalités du monde scientifique, culturel, professionnel, économique et social. Ses attributions sont importantes puisque les lois votées par l'Assemblée nationale doivent recueillir les trois quarts des suffrages des membres du Conseil de la nation pour être définitivement adoptées. En outre, le président de cette assemblée assumerait la présidence de la République en cas de vacance du pouvoir (*Le Figaro*, 25, 26 et 27-28 décembre 1997 ; *Libération*, 23 et 31 octobre 1997 ; *Le Monde*, 21, 24, 26-27, 29 octobre, 2-3 novembre et 27 décembre 1997).

* Université de Poitiers.

ARGENTINE

26 octobre 1997 : **Élections législatives.** 23,1 millions d'Argentins étaient appelés à élire la moitié de la Chambre des députés (127 sièges sur 254) ainsi que 60 conseillers municipaux de Buenos Aires et le gouverneur de la province de Corrientes.

Pour la première fois depuis son retour au pouvoir en 1989, le Parti justicialiste (PJ, néopéroniste) subit une défaite avec 35 % des suffrages, perdant la majorité absolue au Congrès. C'est un échec personnel pour le président Carlos Menem qui s'était engagé dans la bataille électorale.

Avec plus de 45 % des voix, le grand gagnant du scrutin est l'Alianza de Mme Graciela Fernandez Meijide, regroupement de l'opposition formé par l'Union civique radicale (UCR) de l'ancien président Raul Alfonsin et le Front populaire pour un pays solidaire (FREPASO), de Carlos « Chacho » Alvarez, composé de péronistes dissidents et de militants de centre-gauche (*Le Figaro*, 25-26 et 28 octobre 1997 ; *Libération*, 24 et 28 octobre 1997 ; *Courrier international*, 23 octobre 1997 ; *Le Monde*, 25 au 28 octobre et 8 novembre 1997).

CHILI

11 décembre 1997 : **Élections législatives et sénatoriales.** La Concertation démocratique du président Eduardo Frei (coalition gouvernementale de centre-gauche regroupant les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates) conserve, pour la troisième fois depuis 1990, la majorité absolue à la Chambre des députés avec 50,54 % des suffrages et 70 sièges sur 140. Elle est cependant en recul de 4 % par rapport aux législatives de 1993.

L'opposition de droite, avec 39 % des voix et 43 sièges, progresse de 3 points. De même, le Parti communiste passe de moins de 5 % à 6,8 %, ce qui ne lui permet toutefois pas de siéger au Parlement.

Le succès de la droite se manifeste surtout au Sénat, puisqu'elle y conserve la majorité, 20 sièges sur 47 étant à renouveler. Or c'est là que se trouvait l'enjeu majeur des élections. Sur les 47 sénateurs, 36 sont élus au suffrage universel direct et 9 sont nommés, les *designados* : 4 choisis par leurs pairs parmi les anciens chefs des quatre armes, 3 par la Cour suprême et 2 désignés par le président de la République parmi les anciens ministres et anciens recteurs d'université. En outre, à compter du 11 mars 1998, il y aura un quarante-huitième sénateur puisque le général Pinochet, abandonnant sa fonction de chef de l'armée, deviendra sénateur à vie en tant qu'ancien président de la République. Le Sénat pourra donc s'opposer à toute révision de la Constitution de 1980 mise en place par le général Pinochet (cf. *RE*, 49), celle-ci devant obtenir la majorité des deux tiers au Sénat.

Ces élections ont surtout été marquées par un taux important de bulletins blancs et nuls (près de 18 %), seule manière pour les électeurs de manifester leur opposition à la classe politique dans un pays où le vote est obligatoire (*Le Figaro*, 12, 13-14 décembre 1997 ; *Le Monde*, 6, 11 et 12 décembre 1997 ; ambassade du Chili).

ÉTATS-UNIS

10 novembre 1997 : **Fast track.** Le président Clinton, devant la rébellion des

Les élections législatives et sénatoriales au Chili

Bulletins	Députés Nombre	Députés %	Sénateurs Nombre	Sénateurs %
Suffr. expr.	5 684 426	82,24	4 138 197	83,06
Nuls	936 041	13,54	626 208	12,57
Blancs	291 934	4,22	217 606	4,37

Partis	Députés Voix	%	*Élus 93*	Élus 97	Sénateurs Voix	%	*Élus 93*	Élus 97
PDC	1 305 879	22,97	*35*	39	1 208 539	29,2	*13*	10
RN	954 155	16,79	*31*	23	613 984	14,84	*11*	2
UDI	820 394	14,43	*14*	17	710 772	17,18	*3*	3
PPD	713 352	12,55	*18*	16	179 333	4,33	*2*	0
PS	633 486	11,14	*15*	11	602 862	14,57	*5*	1
PC	389 291	6,85	*0*	0	347 141	8,39	*0*	0
Ind. B	265 452	4,67	*0*	6	191 597	4,63	*0*	4
PRSD	177 979	3,13	*2*	4	75 603	1,83	*1*	0
UCCP	67 788	1,19	*0*	1	17 483	0,42	*1*	0
Ind.	39 916	0,7	*7*	2	–	–	–	–
PDS	20 635	0,36	*0*	1	–	–	–	–
Autres	296 099	5,22	*0*	0	190 883	4,61	*0*	0

PDC : Parti démocrate-chrétien ; *RN* : Rénovation nationale ; *UDI* : Union démocrate indépendante ; *PPD* : Parti pour la démocratie ; *PS* : Parti socialiste ; *PC* : Parti communiste ; *Ind. B* : indépendants liste B (centre) ; PRSD : Parti radical social-démocrate ; *UCCP* : Union du centre, Centre progressiste ; *Ind.* : indépendants sans affiliation ; PDS : Parti du Sud.

parlementaires démocrates, dirigée par le représentant du Missouri Richard « Dick » Gephardt, principal adversaire d'Al Gore pour l'investiture en 2000, doit demander le report de l'examen de la loi dite « *fast track* » puis y renoncer. Ce texte donne compétence au président pour négocier les traités commerciaux sans avoir à en référer au Congrès, qui ne peut que ratifier ou rejeter les traités et non les amender. Depuis 1974, tous les présidents ont bénéficié de cette procédure qui inspire confiance aux partenaires commerciaux des États-Unis (*Libération*, 8-9 et 11 novembre 1997 ; *Le Monde*, 8 au 12 novembre 1997).

Hong-Kong

Décembre 1997 : **Élections.** 36 députés sont choisis pour représenter Hong Kong à l'Assemblée nationale populaire à Pékin par un collège électoral de 424 membres dont la plupart sont aussi membres d'un collège formé par le Comité préparatoire désigné par Pékin. Aucun membre du Parti démocratique, qui avait pourtant remporté 65 % des sièges au Conseil législatif (Legco) lors des élections de septembre 1995, ne figure parmi ces députés. La démocratie n'est plus à l'ordre du jour (*Libération*, 27-28 décembre 1997).

HONGRIE

16 novembre 1997 : **Référendum.** Les Hongrois approuvent l'adhésion de leur pays à l'OTAN par 85,33 % de oui contre 14,67 % de non. La participation a été faible (49,24 %) mais suffisante pour valider le résultat. 25 % des inscrits doivent voter favorablement pour que le résultat soit acquis. Ce référendum devait permettre au Premier ministre Gyula Horn, socialiste (ex-communiste) de démontrer sa conversion à la démocratie pluraliste (*Le Figaro*, 17 novembre 1997 ; *Libération*, 18-19 octobre, 15-16 et 17 novembre 1997 ; *Le Monde*, 9, 17 octobre, 6, 16-17 et 18 novembre 1997).

INDE

28 novembre au 4 décembre 1997 : **Gouvernement ; dissolution.** Le gouvernement minoritaire de centre-gauche du Front uni (coalition de treize partis nationaux et régionaux), dirigé par Inder Kumar Gujral, 75 ans, à la probité reconnue, démissionne le 28 novembre après moins de sept mois d'existence, en raison du retrait du soutien parlementaire des 139 députés du Parti du congrès sur les 545 de la Lok Sabha. Il ne veut plus siéger aux côtés du DMK, parti régionaliste de Tamil Nadu, mis en cause dans un rapport sur l'assassinat de Rajiv Gandhi.

Déjà, en avril 1997, le Congrès avait retiré son soutien à H.D. Deve Gowda et contraint celui-ci à la démission. Son successeur connaît le même sort.

La composition de la Lok Sabha issue des élections d'avril-mai 1995 (cf. *RE*, 79) ne permettant pas de faire émerger une majorité stable pour gouverner, le président Narayanan prononce la dissolution de la chambre basse indienne le 4 décembre (*Le Figaro*, 30 novembre et 5 décembre 1997 ; *Libération*, 29-30 novembre et 5 décembre 1997 ; *Le Monde*, 22, 23-24, 27, 28, 30 novembre-1er décembre, 5 et 6 décembre 1997).

ITALIE

9 au 16 octobre 1997 : **Gouvernement.** Mis en minorité du fait du retrait du soutien de Refondation communiste (communistes orthodoxes), hostile aux mesures d'austérité en matière de protection sociale prévues dans le projet de budget, le gouvernement de centre-gauche de Romano Prodi, constitué le 31 mai 1996 (cf. *RE*, 79), démissionne.

Huit jours plus tard, le même gouvernement est reconduit dans ses fonctions, les députés communistes revenant sur leur hostilité première en échange de l'engagement du gouvernement de présenter un projet de loi visant à la semaine de travail de 35 heures en 2001.

C'est le cinquante-sixième gouvernement de l'après-guerre (*Le Figaro*, 10 et 14 octobre 1997 ; *Libération*, 2, 8, 9, 13, 14 octobre 1997 ; *Le Monde*, 11 au 16, 18 et 22 octobre 1997 ; *Courrier international*, 16 octobre 1997).

26 octobre 1997 : **Sécession.** Des « élections législatives » sont organisées par le mouvement sécessionniste de la Ligue du Nord dans 22 000 « sièges électoraux ». Plus de 1 100 candidats, tous favorables à l'indépendance, briguent les suffrages de 22 millions d'électeurs potentiels afin de désigner les 200 députés de Padanie. Seul le Parti radical de Marco Pannella participe à la consultation qui réunit 6 millions de personnes selon les organisateurs, mais

700 000 selon la *Repubblica* (*Libération*, 27 et 28 octobre 1997 ; *Le Monde*, 29 octobre 1997).

14 novembre 1997 : **Laïcité.** La Cour constitutionnelle annule l'article du Code pénal réservant un traitement spécial aux offenses à la religion catholique (*Courrier international*, 20 novembre 1997).

MEXIQUE

5 novembre 1997 : **Cohabitation.** Les quatre partis d'opposition s'entendent pour modifier la demande du président Ernesto Zedillo qui, conformément à l'article 88 de la Constitution, doit demander l'autorisation de quitter le pays. Souhaitant effectuer quatre visites, il pourra aller au Venezuela et au Canada, mais devra reformuler une demande pour les deux autres pays (*Le Monde*, 8 novembre 1997).

POLOGNE

31 octobre 1997 : **Gouvernement.** A la suite de la victoire des libéraux et de la droite aux élections législatives du 21 septembre Jerzy Buzek, 57 ans, universitaire, ancien chef des structures clandestines de Solidarité en Silésie, protestant, modéré, candidat de la coalition formée par l'Alliance électorale de Solidarité (AWS) et l'Union pour la liberté (UW), est chargé par le président Aleksander Kwasniewski de former le nouveau gouvernement. L'AWS dispose de 16 portefeuilles et l'UW de 6. Cette dernière se voit attribuer des postes importants au profit de son président Leszek Balcerowicz, nommé vice-Premier ministre et ministre des Finances, de Bronislaw Geremek, ministre des Affaires étrangères, de Janusz Onyszkiewicz, ministre de la Défense, et de Hanna Suchocka, ancien Premier ministre, qui devient ministre de la Justice. Ce gouvernement obtient la confiance de la Diète par 260 voix contre 173 (*Le Figaro*, 12, 16 et 19 octobre 1997 ; *Libération*, 16 et 30 octobre, 1er-2 novembre 1997 ; *Le Monde*, 17, 18, 19-20, 31 octobre et 12 novembre 1997).

PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1ER OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 1997)

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

REPÈRES

2 octobre. Jean-Pierre Chevènement juge « irresponsable » l'appel de 1 300 artistes et intellectuels en faveur de la régularisation des sans-papiers.

8 octobre. Ouverture du procès de Maurice Papon.

10 octobre. Conférence nationale sur l'emploi.

13 octobre. Jean Gandois démissionne de la présidence du CNPF.

19 octobre. Le 98e congrès du parti radical élit Thierry Cornillet à la présidence.

28 octobre. L'éditeur retire de la vente *L'Affaire Yann Piat.*

3 novembre. Grève des chauffeurs routiers.

8 novembre. Polémiques autour du *Livre noir du communisme.*

13 novembre. Robert Hue souligne la « mutation culturelle » des communistes.

21-23 novembre. Congrès du parti socialiste à Brest.

27 novembre. François Hollande est élu Premier secrétaire du parti socialiste.

28 novembre. « L'affaire des 35 heures doit permettre aux entrepreneurs de déstabiliser Lionel Jospin », déclare E.-A. Seillière, candidat à la présidence du CNPF.

5 décembre. « Les chambres à gaz sont un détail de l'histoire de la Seconde Guerre mondiale », répète Jean-Marie Le Pen à Munich.

9 décembre. Philippe Séguin dénonce la « théorie consulaire » des « deux têtes » de l'exécutif.

11 décembre. Occupation de huit antennes des ASSEDIC par des associations de chômeurs.

13 décembre. Conseil national du RPR qui va devenir « le Rassemblement ».

19 décembre. Le gouvernement se comporte avec le Parlement « comme un soudard avec une

fille de cuisine », estime Philippe Séguin

27 décembre. Voitures incendiées dans l'agglomération de Strasbourg.

AMENDEMENT

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *RDP*, 1997, p. 1351.

– *Article 44 C, alinéa 2.* La prérogative permettant au gouvernement de s'opposer à l'examen d'un amendement qui n'a pas été soumis à la commission (cette *Chronique*, n° 67, p. 168) a été exercée par le ministre de l'Intérieur lors de la discussion du projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France, le 10-12 (p. 7315) et le 14-12 (p. 7687), suscitant les protestations du président du groupe RPR : M. Jean-Louis Debré contestait son application aux sous-amendements et invoquait la rédaction de l'article 100RAN adoptée en 1994, qui précise que l'opposition du gouvernement est présentée au moment où l'amendement est appelé en séance (p. 7329). V. *Vote bloqué.*

– *Exigence du préalable parlementaire.* Fidèle à sa démarche (20-7-1997, *CCF* 3, p. 222), le Conseil constitutionnel ne peut être saisi en premier lieu de la conformité d'un amendement à une loi de financement de la sécurité sociale (97-393DC).

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* « Le statut du député », *Connaissance de l'Assemblée*, n° 7, 1997.

– *Administration.* Pour la première fois, une femme est devenue huissier de séance, le 17-12 (*Le Figaro*, 17-12).

– *Bureau.* Conformément à la tradition, le président de la République a accordé audience au bureau, le 5-11, et a retenu à déjeuner ses membres, ce qui est plus exceptionnel (*Le Monde*, 7-11).

– *Composition.* Les élections de MM. Guillaume (Meurthe-et-Moselle, 4e) (RPR) et Weber (Haut-Rhin, 6e) (UDF) ont été annulées par le Conseil constitutionnel, le 23-10 (p. 15656 et 15657). A l'issue du second tour organisé le 14-12, ceux-ci devaient recouvrer leur siège (p. 18 192). A son tour, M. Masson (Moselle, 3e) (RPR) a perdu sa qualité de député, le 16-12 (p. 18 327) à la suite de la décision du juge électoral (p. 18397). Condamné définitivement par la Cour de cassation dans l'affaire Urba (cette *Chronique*, n° 78 p. 177), le 16-12, M. Emmanuelli (Landes, 3e) (S), président de la commission des finances, a démissionné le lendemain (p. 18327).

– *Fonctionnement.* Après avoir dressé le bilan des premiers mois de la XIe législature, le président Fabius a proposé, le 17-12 (p. 8000), des adaptations en vue d'améliorer le travail parlementaire pour « éviter de confondre la session unique avec la semaine bloquée » (v. *Ordre du jour. Questions*). Il s'est prononcé également pour « un recours accru aux procédures simplifiées de discussion des lois en commission ». En dernier lieu, la fonction de contrôle devrait bénéficier de « capacités d'expertise » accrues. L'Assemblée pourrait saisir pour des

travaux spécifiques l'INSEE et le Commissariat général au plan.

Ainsi, si « le parlementarisme rationalisé est une bonne chose », devait-il conclure, « le parlementarisme civilisé n'en est pas une mauvaise » (p. 8001).

– *« Parlement des enfants »*. A l'occasion de la journée des droits de l'enfant, le 20-11, une proposition de loi de M. Donnedieu de Vabres (UDF), inspirée par des écoliers en juin dernier (cette *Chronique*, n° 83, p. 185) et relative au conseil de famille, a été adoptée à l'unanimité (p. 6185).

– *Réception.* Suivant l'idée lancée par le président Fabius (cette *Chronique*, n° 84, p. 196), M. Romano Prodi, président du Conseil italien, s'est adressé en français aux députés, le 19-11 (*Débats*, suppl., n° 79). C'est le premier chef de gouvernement étranger invité à prendre la parole au Palais-Bourbon (cette *Chronique*, n° 79, p. 170).

– *Toponymie.* La galerie des Tapisseries située entre l'hôtel de Lassay et le palais Bourbon a repris sa dénomination initiale. Le président Séguin lui avait donné en 1994, le nom du duc de Morny (*Le Figaro*, 24-11).

V. *Contentieux électoral. Élections. Parlementaires. Parlementaires en mission.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* J. Georgel et A.-M. Thorel, *Le Brûlot judiciaire*, Rennes, Apogée, 1997 ; D. Soulez Larivière, *Grand Soir pour la justice*, Seuil, 1997 ; R. Badinter, « De l'indépendance du parquet », *Le Monde*, 29-10, et « Non à l'OPA des juges », *Le Nouvel Observateur*, 27-10 ; H. Haenel, « Justice : quelle indépendance ? », *Libération*, 3-12 ; O. Dufour, « Réforme de la justice : ce qu'attendent les magistrats », *PA*, 17-10.

– *Déni de justice.* Pour la première fois, semble-t-il, l'État a été condamné, le 5-11, par jugement du TGI de Paris, en raison de l'incapacité de la justice à respecter le délai raisonnable. Les juges ont indemnisé « le préjudice moral résultant du maintien anormal d'une tension psychologique » (*Le Monde*, 7-11). V. F. Terré « Déni de justice », *Le Figaro*, 12-11).

V. *Conseil supérieur de la magistrature.*

BICAMÉRISME

– *Bibliographie.* M. Sousse, « Le bicamérisme : bilan et persepctives », *RDP*, 1997, p. 1323.

CODE ÉLECTORAL

– *Inscription d'office sur les listes électorales.* Comme le Premier ministre s'y était engagé dans sa déclaration de politique générale, la loi 97-1027 du 10-11 rétablit l'inscription d'office des personnes agées de 18 ans sur les listes électorales (p. 16389) ; celle-ci avait été supprimée par la loi 75-1329 du 31-12-1975, qui ne maintenait que l'inscription à la demande de l'intéressé (art. L.11). En conséquence, est inséré un article L.11-1 aux termes duquel « sont inscrites d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge depuis la dernière clô-

ture définitive des listes électorales ou la rempliront avant la dernière clôture définitive de ces listes ». En cas d'élections générales organisées à leur terme normal, ces dispositions sont applicables aux personnes qui rempliront la condition d'âge entre la clôture définitive des listes électorales et la date du scrutin (art. L.11-2).

Le désaccord avec le Sénat, qui a conduit *au dernier mot* de l'Assemblée, portait sur l'entrée en vigueur immédiate de la loi, dont les députés voulaient qu'elle s'appliquât aux élections régionales et cantonales de 1998, alors que les sénateurs invoquaient les difficultés des communes et les imperfections des fichiers de la sécurité sociale servant aux inscriptions pour la reporter à 1999.

En application de la loi 97-1027 du 10-11, le décret 97-1105 du 28-11 (p. 17290) modifie et complète la partie règlementaire du Code électoral. Une circulaire du même jour (p. 17291) précise les modalités d'application des nouvelles dispositions à l'usage des maires.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie. Code général des collectivités territoriales (CGCT)*, annoté sous la dir. de J. Moreau, Litec, 1997-1998 ; Institut du droit local alsacien-mosellan, *État, Régions et Droits locaux*, Publication du droit local et Économica, 1997 ; « Le droit local et la Constitution », *Le Courrier du TA de Strasbourg*, n° 10, octobre, p. 12.

– *Coopération transfrontalière.* De manière emblématique, un premier train-tramway franco-allemand a été mis en service entre les villes de Sarreguemines et de Sarrebruck (*Le Monde*, 25-10) (cette *Chronique*, n° 84, p. 196).

– *Droit local alsacien-mosellan.* Le chef de l'État a agréé, par décret du 25-7 (p. 15455), la démission de Mgr Brand, archevêque concordataire de Strasbourg. Par un décret du 20-10 (*ibid.*), a été reçue la bulle donnée à Rome, le 2-9, portant institution canonique de Mgr Doré comme nouvel archevêque. Le ministre de l'Intérieur devait assister, le 23-11, au sacre de celui-ci (*Le Monde*, 25-11).

A la faveur d'une question relative au régime des associations, le garde des Sceaux rappelle que le préfet ne peut s'opposer à l'inscription de celles-ci, en application de l'article 61 al. 2 du Code civil local, que pour le seul motif découlant d'une menace contre l'ordre public (CE, 25-7-1980, ministre de l'Intérieur *c.* Église évangélique de Colmar) (AN, Q, p. 3600).

V. *Élections. Libertés publiques. Loi. République.*

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Attribution des prérogatives d'une commission d'enquête.* Le Sénat a conféré, le 29-10 (p. 3096), à la commission des lois les prérogatives attribuées aux commisions d'enquête, en vertu de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17-11-1958 (rédaction de la loi du 14-6-1996) (cette *Chronique*, n° 79, p. 171), pour étudier le suivi, par les ministres intéressés, du processus européen de coopération policière, pour une durée n'excédant pas six mois.

– *Sénat.* Une commission d'enquête sur la politique énergétique de la

France a été créée le 19-11 (p. 3599) et trois le 11-12 : sur les grands projets d'infrastructures terrestres (p. 5160), la réduction de la durée du travail à 35 heures (p. 5168) et la régularisation des étrangers en situation irrégulière (p. 5194).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* L. Favoreu, « Légalité et constitutionnalité », *Les Cahiers du CC (CCC)*, n° 3, 1997, p. 73, « Les sages et les deniers publics », *Le Figaro*, 2-1, avec L. Philip, *Les Grandes Décisions*, Dalloz, 9e éd., 1997 ; P. Jans, *La Saisine du CC*, thèse, Tours 1997, avec J.-P. Roy, *Le CC vu du Parlement*, Ellipses, 1997 ; F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, t. I, 2e éd., Économica, 1997 ; J. Marcou, *Justice constitutionnelle et Systèmes politiques*, Presses universitaires de Grenoble, 1997 ; F. Mélin-Soucramanien, *Le Principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Économica et PUAM, 1997 ; D. Turpin, *Mémento de la jurisprudence du CC*, Hachette, 1997 ; Th. Meindl, « Le contrôle de constitutionnalité des actes de droit communautaire dérivé en France : la possibilité d'une jurisprudence *Solange* II », *RDP*, 1997, p. 1665 ; P. Mbongo, « Les extensions législatives et réglementaires de la compétence du CC », *PA*, 13-10.

– *Chr. RFDC*, 1997, p. 571 ; *PA*, 17-10.

– *Notes.* P. Jans, sous 97-392, 7-11, *PA*, 22-12.

– *Condition des membres.* Le président Roland Dumas, dont le nom a été cité dans le cadre de l'instruction de l'affaire Elf (*Le Monde*, 7, 9/10, 15-11, 30-11 et 5-12), a demandé, le 5-12, au procureur de la République près le TGI de Paris, de provoquer la saisine de la Cour de justice de la République, de manière à mettre un terme à une « campagne de calomnies » dont il est l'objet, et à justifier son action en qualité de ministre des Affaires étrangères (*ibid*, 7/8-12). Le parquet ne devait pas donner suite à sa démarche, car seuls peuvent intervenir la commission des requêtes de ladite Cour de justice et le procureur général près la Cour de cassation sur avis conforme de cette commission (art. 68-2, al. 3 et 4 C). A son tour (cette *Chronique*, n° 84, p. 197) Mme Noëlle Lenoir a été nommée chevalier de l'ordre national de la Légion d'honneur (décret du 31-12, p. 13).

– *Décisions* V. tableau ci-après.

– *Compétence.* Pour la première fois sous la Ve République, le CC a décliné, à bon droit, sa compétence, le 7-11 (97-392DC), à l'égard d'une loi promulguée, mais non encore publiée (art. 61, al. 12 C). La loi 97-1019 du 28-10 portant réforme du service national (p. 16251) a été adoptée en dernière lecture par les députés, le 21-10 (p. 4363), et transmise ce jour au gouvernement. Le décret présidentiel de promulgation, revêtu des contreseings du Premier ministre et des ministres responsables (art. 19C) a été signé le 28-10. Plus de 60 sénateurs ont déféré le texte le lendemain au Conseil. Sans qu'il soit expédient de s'interroger sur une lenteur politique calculée (*Le Figaro*, 8/9-11), le recours tardif contre la loi ne pouvait être accueilli, comme naguère un dessaisissement d'instance

14-10 (p. 15109)	Nomination des rapporteurs adjoints.
97-181L, 16-12 (p. 18395)	Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire.*
97-392DC, 7-11 (p. 16255 et 16256)	Réforme du service national. V. *Loi* et *ci-dessous.*
97-391DC, 7-11 (p. 16390 et 16391)	*LO* portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier. V. *Libertés publiques.*
97-390DC, 19-11 (p. 17020)	Loi relative à la fiscalité applicable en Polynésie française. V. *Validation législative.*
97-393DC, 18-12 (p. 18649, 18654, 18658 et 18661)	Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998. V. *Amendement. Libertés publiques. Validation législative.*
97-395DC, 30-12 (p. 19313, 19317, 19318 et 19321)	Loi de finances pour 1998. V. *Loi de finances* et *ci-dessous.*
97-394DC, 31-12 (p. 165)	Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne. V. *Engagement international* et *ci-dessous.*
14-10	AN, Gironde, 3e, à AN, Guadeloupe, 2e (p. 15109-15115). V. *Contentieux électoral. Sénat.*
23-10	AN, Savoie, 2e, à AN, Paris, 2e (p. 15655-15658). V. *Contentieux électoral.*
28-10	AN, Charente-Maritime, 5e, à AN, Haut-Rhin, 6e (p. 15782-15788). V. *Contentieux électoral.*
18-11	AN, Haute-Garonne, 1re, à AN, Bas-Rhin, 9e (p. 16883-16888). V. *Contentieux électoral.*
25-11	AN, Polynésie française, 2e, à AN, Eure-et-Loir, 1re (p. 17226-17232). V. *Contentieux électoral.*
2-12	AN, Ariège, 1re (p. 17525). V. *Contentieux électoral.*
9-12	AN, Gard, 1re, à AN, Var, 1re (p. 17965-17970). V. *Contentieux électoral.*
16-12	AN, Meurthe-et-Moselle, 1re, à AN, Hauts-de-Seine, 6e (p. 18396-18404). V. *Contentieux électoral.*

(Amendement Malraux, 30-12-1996, cette *Chronique*, n° 81, p. 182). Au surplus, le Conseil n'a pas été insensible au *réalisme financier* au titre du contrôle de constitutionnalité (97-390DC et 97-395DC).

– ***Prix.*** Le CC a décerné pour la première fois un prix, à M. Mélin-Soucramanien, auteur d'une thèse consacrée au « principe d'égalité » dans la jurisprudence dudit Conseil (*Le Figaro*, 6/7-12).

– *Procédure.* Le nom du rapporteur de la décision « Traité d'Amsterdam » (97-394DC), en l'occurrence celui du président Dumas, a été révélé par suite d'une indiscrétion de presse (*Le Monde*, 2-1). Outre le fait qu'il s'agit d'une hypothèse sans précédent, semble-t-il, en dehors de celle où le rapporteur aurait été désavoué, il serait opportun de mettre un terme à ce secret de polichinelle, en vue de satisfaire au droit commun juridictionnel (cette *Chronique*, n° 76, p. 167).

Par ailleurs, en dehors d'un recours tardif frappé d'irrecevabilité (97-392DC, *supra*), le traité d'Amsterdam, modifiant celui sur l'Union européenne, a été déféré, au titre du contrôle de contrariété (art. 54C), de manière inédite, le 4-12, conjointement par le chef de l'État et le Premier ministre (97-394DC). Dans le même ordre de fait, le plafonnement des allocations familiales (97-393DC) a été à l'origine d'une saisine massive et complémentaire (p. 18658) de l'opposition (148 députés et 146 sénateurs, à l'exclusion du président Monory), comme naguère à propos de la Nouvelle-Calédonie (cette *Chronique*, n° 36, p. 178).

Le Conseil a fait usage, au surplus, de la technique des réserves d'interprétation (97-393DC) et publié des observations en réplique (*CCC*, n° 3, p. 15).

Au titre du contentieux électoral, le Conseil invite, en vue de satisfaire au principe de la contradiction, le requérant à prendre connaissance à son greffe, s'il le souhaite, de la décision de la CCFP relative au compte de campagne du candidat proclamé élu. Dans l'affirmative, le juge avertit ce dernier. Cette pratique, que révèle le ministre de l'Intérieur (AN, *Q*, p. 4088), est à rapprocher de la modification apportée au libellé de la décision, qui comporte désormais, après l'identification de la circonscription électorale intéressée, le nom du requérant.

– *Recours contre une décision électorale.* Pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme a été appelée, le 21-10, à se prononcer sur une décision rendue par le CC (cette *Chronique*, n° 70, p. 192). Elle devait repousser la requête présentée par M. Pierre-Bloch contre la France, après avoir relevé, à ce stade de la présentation (v. *Contentieux électoral*) : « le fait qu'une procédure se déroule devant une juridiction constitutionnelle ne suffit pas à la soustraire au champ d'application de l'article 6.1 CEDH ». Le secrétaire général du Conseil, assisté de deux chargées de mission du secrétariat juridique, a comparu à l'instance.

V. *Contentieux électoral. Engagement international. Libertés publiques. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Pouvoir réglementaire. Validation législative.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Nomination.* Le décret du 7-10 (p. 14566) désigne les personnalités appelées à siéger dans les sections pour une période de deux ans.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Avis.* Le Conseil supérieur de la magistrature a remis, le 16-10, un avis relatif à la réforme de la justice au président de la République et au garde des Sceaux (*Le Monde*, 24-10) (cette *Chronique*, n° 81, p. 200). La formation du parquet était intervenue sur ce thème dès son annonce par le chef de l'État, le 19-12-1996 (*ibid.*, n° 82, p. 197).

V. *Autorité judiciaire.*

164 CONSTITUTION

– *Bibliographie.* P. Avril, *Les Conventions de la Constitution*, PUF, 1997 ; Cl. Émeri et Chr. Bidégaray, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, A. Colin, 1997 ; D. Maus et O. Passelecq (sous la dir.), *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, Les Cahiers de Paris-I, La Documentation française, 1997.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Annulation d'élections de députés.* Le Conseil constitutionnel a poursuivi l'examen du contentieux (cette *Chronique*, n° 84, p. 198) et procédé à trois annulations, ce qui porte à 47 le nombre de celles-ci (*ibid.*, n° 69, p. 199).

De manière classique, la désignation de M. Guillaume (Meurthe-et-Moselle, 4e) (RPR) a été annulée le 23-10 (p. 15656), au motif que les résultats du scrutin se trouvaient « affectés d'une incertitude » au vu de la comparaison entre l'avance de 9 voix sur son concurrent et le fait que, à l'issue de l'instruction, l'écart entre le nombre de bulletins et enveloppes trouvés dans l'urne et celui des émargements était de 14.

Pour sa part, M. Weber (Haut-Rhin, 6e) (UDF) devait subir le même sort, le 23-10 (p. 15657). Compte tenu d'un faible écart de voix entre les candidats, l'envoi par le président de l'office d'HLM de lettres personnalisées à des locataires, les invitant à voter en sa faveur, a été constitutif d'une « pression sur les électeurs », à laquelle le concurrent n'a pas été en mesure d'apporter une réponse efficace.

Le Conseil, enfin, a décidé le 16-12 (p. 18397) l'annulation de l'élection de M. Masson (Moselle, 3e) (RPR) et l'a déclaré inéligible pour un an à compter de cette date. La CCFP avait admis son compte, mais les requérants ont fait valoir que celui-ci s'était livré à une manœuvre en faisant prendre en charge par un groupement politique dont il est le président l'intégralité des dépenses d'une candidate dont la campagne était exclusivement dirigée contre le principal adversaire de M. Masson ; ces dépenses servant sa campagne, elles auraient dû figurer dans son propre compte, lequel méconnaît donc « les principes d'unicité et d'exhaustivité » énoncés à l'art. L.52-12 du Code électoral.

– *Élections des députés.* Au surplus, on s'attachera, au prix d'une simplification, à certains aspects d'une jurisprudence établie.

I. S'agit-il de la procédure, le CC a repoussé des demandes d'audition présentées (14-10, AN, Loir-et-Cher, 3e, p. 15109). Il a frappé d'irrecevabilité une requête introductive d'instance présentée par une personne non identifiée et dépourvue de signature (14-10, Vienne, 2e, p. 15114) ou non inscrite

sur les listes électorales de la circonscription (18-11, Haute-Garonne, 4e, p. 16883) ; de même, un grief invoqué pour la première fois dans un mémoire en réplique, hors du délai de 10 jours fixé par l'article 33 de l'ordonnance du 7-11-1958 (16-12, Hauts-de-Seine, 6e, p. 18396). En revanche, le juge a estimé que le requérant, en apposant sa signature sur le mémoire introductif présenté par son avocat, avait régularisé sa requête (18-11, Gers, 2e, p. 16885). Une section a, au surplus, ordonné un supplément d'instruction (16-12, Moselle, 3e, p. 18397). Une instruction complémentaire a été diligentée par le procureur de la République près le TGI de Nancy (16-12, Meurthe-et-Moselle, 1re, p. 18396).

II. S'agit-il du fond, le juge a décliné sa compétence, en bonne logique, en matière d'incompatibilités parlementaires (28-10, Moselle, 7e, p. 15787) ou de régularité de la liste électorale, en l'absence de manœuvre (28-10, Eure, 1re, p. 15785), ou de mise en cause d'une gestion municipale (28-10, Isère, 6e, p. 15785). En revanche, il a examiné le moyen relatif à la date des élections consécutives à la dissolution de l'Assemblée (art. 12C) (18-11, Haute-Garonne, 1re, p. 16883). Au surplus, il a opposé une fin de non-recevoir à certaines conclusions : condamnation du député à une amende (19-12, Hauts-de-Seine, 6e, p. 18396) ou de certains candidats au règlement d'une facture d'imprimerie (14-10, Gironde, 1re, p. 15109) ; rectification du nombre des suffrages obtenus par les candidats dans le seul but de déterminer la nature et l'étendue de leurs avantages financiers (14-10, Territoire de Belfort, 1re, p. 15111) ; demande d'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle (25-11, Nord, 19e, p. 17226) ou remboursement des frais exposés dans l'instance (16-12, Moselle, 3e, p. 18397).

Toutefois, le Conseil a revendiqué sa compétence en ce qui concerne l'examen du contenu des documents électoraux, dont l'envoi est assuré par la commission de propagande (art. L. 166 du Code électoral) (23-10, Hauts-de-Seine, 1re, p. 15656). En ne se limitant pas à la présentation matérielle desdits documents, la commission a « manifestement outrepassé sa compétence », selon une formule énergique (2-12, Ariège, 1re, p. 17525).

En outre, le juge électoral s'est prononcé sur la portée de la liquidation judiciaire en matière d'inéligibilité. Tel naguère (96-10D, 5-9-1996, Déchéance de Bernard Tapie, cette *Chronique*, n° 80, p. 163), le Conseil a jugé que, nonobstant le fait que le jugement définitif ait été signifié à l'intéressé, l'absence de notification expresse à celui-ci de l'incapacité encourue de plein droit d'exercer une fonction publique élective prescrite par l'article 194 de la loi du 25-1-1985 ne lui était pas opposable. Bref, « en raison de cette omission, l'incapacité n'a jamais pris effet » (16-12, Meurthe-et-Moselle, 1re, p. 18396).

III. De manière pérenne, le CC s'est soucié de la sincérité de la consultation, en se livrant avec un soin tout particulier, à l'unisson de la CCFP, à l'examen de la sincérité et de l'exhaustivité des comptes de campagne : participation d'agents communaux (16-12, Drôme, 1re, p. 18398) ; coût d'émissions de radio-télévision (9-12, Vaucluse, 1re, p. 17965) ; avantages en nature (14-10, Val-de-Marne, 1re, p. 15113). Dans le même ordre d'idées, une distribution

de tracts qui ne présente pas un caractère massif ne vicie pas l'élection à partir de l'instant où la personne visée a disposé du temps utile pour y répondre (18-11, Val-d'Oise, 5e, p. 16884), au même titre que les actes de propagande qui n'excèdent pas les limites de la polémique électorale (28-10, Vosges, 4e, p. 15787). Une irrégularité mineure ou vénielle est sans influence sur le résultat du vote en présence d'« un écart substantiel des voix » (14-10, Seine-Saint-Denis, 9e, p. 15110). Reste, au-delà des décisions d'annulation de l'élection (*supra*), que la composition irrégulière de bureaux de vote « présente le caractère d'une manœuvre tendant à soustraire le scrutin au contrôle des représentants d'un des candidats en présence » (25-11, Guadeloupe, 4e, p. 17230). Mais l'élection a été validée car, après soustraction de voix, le député élu a conservé la majorité des suffrages. En revanche, le fait qu'une charnière de l'urne d'un bureau de vote ait été mal fixée ne porte pas atteinte au secret du vote (9-12, Gard, 1re, p. 17967).

En dernier lieu, des candidats ont été frappés d'inéligibilité faute d'avoir déposé un compte de campagne dans le délai légal (25-11, Eure-et-Loir, 1re, p. 17232) ou en cas de rejet dudit compte (28-10, Haut-Rhin, 6e, p. 15787).

– *Recours devant la Cour européenne des droits de l'homme.* Par un arrêt rendu, le 21-10, « Pierre Bloch contre France » (Conseil de l'Europe, 120/1996/732/938), la Cour a été appelée à statuer sur un recours dirigé contre une décision électorale rendue par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 80, p. 156). Les juges de Strasbourg ne lui ont pas fait droit, motif pris de ce que le droit d'éligibilité présente un caractère « politique » et non civil au sens de l'article 6.1 CEDH. De la même façon, les conséquences attachées à l'inéligibilité ne peuvent relever de la sphère pénale. Quant à la méconnaissance du recours effectif (art. 13 CEDH), la Cour devait l'écarter, en ce qu'il « ne peut concerner qu'un droit protégé par la Convention ».

DISSOLUTION

– *Bibliographie.* Ph. Portet, « La dissolution de l'Assemblée nationale du 21-4-1997 : une pratique institutionnelle inédite sous la Ve République », *TDP*, n° 2, 1997, p. 257.

V. *Contentieux électoral.*

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* J. Rideau (sous la dir.), *Les États membres de l'Union européenne. Mutations. Adaptations. Résistances*, LGDJ, 1997 ; P. Cassia, « Le CE et les directives communautaires », *PA*, 24 et 27-10 ; Th. Meindl, art. cit., *RDP*, 1997, p. 1665.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* P. Gélard et J. Meunier, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Montchrestien (AES), 2e éd., 1997 ; M. Lascombe, *Droit constitutionnel de la Ve République*, L'Harmattan, 5e éd., 1997 ; C. Clessis, J. Robert, D. Rousseau et P. Wajsman, *Droit constitutionnel*, Montchrestien (TD), 1997 ; J.-Cl. Masclet et J.-P. Valette, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Dalloz (TD), 2e

éd., 1997 ; B. Dolez, *Institutions politiques et administratives de la France*, Les Cours de droit, Paris-I, Litec, 1997 ; *Institutions et Vie politique*, La Documentation française, 1997.

DYARCHIE

– *Bibliographie.* J. Massot, *Alternance et Cohabitation sous la Ve République*, La Documentation française, 1997.

I. *Ordre interne.* A la suite du rebondissement de l'affaire du meurtre de Yann Piat, le chef de l'État a fait savoir qu'il s'en était entretenu avec le Premier ministre et qu'il demandait que « chacun applique strictement la loi » (*Le Monde*, 11-10). M. Chirac ayant affirmé à Clermont-Ferrand, le 16-10, que l'aménagement du temps de travail « ne peut pas être imposé » et qu'il fallait veiller à ce que « l'aspiration naturelle à travailler moins soit compatible avec la bonne santé de l'entreprise », le ministre de l'Emploi s'est déclarée « totalement d'accord avec ces propos » : Mme Aubry s'est réjouie que « le président de la République n'ait pas dit que la réduction du temps de travail était une mauvaise chose » (*ibid.*, 18-10). Le Premier ministre et le garde des Sceaux ont été reçus à l'Élysée, le 20, pour exposer la réforme de la justice que Mme Guigou devait présenter au Conseil des ministres du 29 (*ibid.*, 22-10). A propos des propositions annoncées du gouvernement sur le cumul des mandats, M. Chirac a déclaré, le 20-11, devant le congrès des maires de France : « Je les attends » (*ibid.*, 22-11).

Le président de la République ayant évoqué à Luxembourg, le 20, « le mirage des expérimentations hasardeuses » concernant l'emploi (allusion transparente aux 35 heures), M. Jospin a répliqué, le 23, devant le congrès du PS : « Depuis six mois, je n'ai émis aucune critique sur l'autre tête de l'exécutif », et il a ajouté que « les expérimentations hasardeuses n'existent pas qu'en économie. Il arrive qu'elles se produisent en politique. Il me souvient d'une expérimentation hasardeuse qui a débuté le 21 avril 1997 [...] en matière électorale, à propos d'une dissolution ». Le Premier ministre a conclu : « Quant aux expérimentateurs, ils ne sont pas forcément là où on les croit. » L'entourage présidentiel a fait savoir que le chef de l'État, qui se trouvait en Guyane, « a autre chose à faire que de s'occuper des *chicayas* politiciennes de la métropole » (*ibid.*, 25-11).

M. Jospin a démenti qu'il ait été question de la procédure d'urgence dans une conversation avec le président de la République, après qu'il fut rapporté que celui-ci aurait répondu au président du Sénat, qui s'en plaignait auprès de lui, le 27, qu'il avait attiré l'attention du Premier ministre sur l'abus de cette procédure (*ibid.*, 30-11/1er-12).

Dans une démarche consensuelle, le chef de l'État et celui du gouvernement ont décidé de « saisir conjointement » le Conseil constitutionnel de la conformité du traité d'Amsterdam à la Constitution, selon un communiqué commun diffusé le 5-12 par l'Élysée et Matignon (*ibid.*, 7/8-12). En application du décret 74-1119 du 24-12-1974 (cette *Chronique*, n° 69, p. 200), le président de la République a remis au Premier ministre les insignes de grand-croix de l'ordre du Mérite, le 10-12 (*ibid.*, 12-12). Au Conseil des ministres du même jour, M. Chirac a cependant renouvelé les « réserves » sur le projet

de loi relatif aux 35 heures, en raison de « son caractère obligatoire et contraignant » (*Le Figaro*, 11-12).

Les nominations continuent de faire l'objet de négociations, tantôt qualifiées de « courtoises » (*Le Monde*, 18-12), tantôt plus délicates, lorsque l'Élysée retarde le remplacement du commissaire au plan (*ibid.*, 20-11) ou s'oppose au remplacement du directeur des relations économiques extérieures (*ibid.*, 31-12).

II. *Ordre externe.* « Les autorités françaises », selon la formule usitée (cette
168 *Chronique*, n° 84, p. 201), ont participé avec sérénité aux différents sommets internationaux : franco-italien à Chambéry, le 3-10 (*Le Monde*, 4-10), franco-britannique à Londres, les 6 et 7-11 (*ibid.*, 8 et 9-11), et franco-espagnol à Salamanque, les 28 et 29-11 (*ibid.*, 30-11 et 1er-12). L'unité de vues en matière communautaire s'est concrétisée dans le choix de la candidature de M. Trichet à la tête de la future Banque centrale européenne (*ibid.*, 6-11) et de l'ouverture de l'Union européenne à de nouveaux États, le 14-12 (*ibid.*, 16-12), à Luxembourg. Mais elle devait achopper au conseil extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement, réuni au Grand-Duché et consacré à l'emploi, le 20-11. Dans sa contribution, M. Chirac avait dénoncé la politique de M. Jospin de réduction du temps de travail, soit « le mirage des expérimentations hasardeuses » (*ibid.*, 22-11).

Quant à l'Afrique francophone, elle relève désormais du domaine partagé (cette *Chronique*, n° 72, p. 173). Après une étape au Maroc, le 17-12, le Premier ministre devait se rendre pour la première fois au Sénégal et au Mali (*Le Monde*, 23-12).

V. *Engagement international. République.*

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* « Législatives 1997 : la fracture politique », *RPP*, n° 989, juillet 1997 ; J.-P. Camby, « Le gouvernement est-il tenu d'organiser une élection législative partielle dès lors que le calendrier le permet ? », *RDP*, 1997, p. 1209 ; *L'Élection du député*, vol. 8, Connaissance de l'Assemblée, AN, 1997

– « *Collectivités intéressées* ». Au sens de l'article L.52-1 du Code électoral, l'expression est retenue dans une acception large : « il s'agit de toutes les collectivités, quelle que soit leur nature », indique le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 4089), conformément à l'interprétation du juge électoral (CC, 4-11-1993, AN, Rhône, 2e, Rec., p. 446). L'interdiction d'une campagne de promotion publicitaire, en pareille occurrence, est destinée à éviter que le plafonnement des dépenses électorales ne soit tourné (*ibid.*).

– *Comptes de campagne.* En dehors du contentieux (*supra*), diverses précisions sont à mentionner. Le formulaire établi par la CCFP ne s'impose pas au candidat, au-delà de la facilité offerte (AN, Q, p. 4539). Au surplus, le ministre de l'Intérieur rappelle qu'à chaque campagne électorale doit correspondre un compte distinct (*ibid.*) (cette *Chronique*, n° 69, p. 197). De la même manière, la jurisprudence relative aux journaux d'information municipaux est transposable aux sites sur le réseau Internet (art. L.52-1 et L.52-8 du Code électoral) (AN, Q, p. 4919).

– *Dépenses électorales.* Le décret 97-1171 du 22-12 a multiplié par le coefficient 1,05 le plafond des dépenses électorales pour les élections auxquelles les dispositions de l'article L.52-11 du Code électoral sont applicables, à l'exception de celles des députés (p. 18767) (cette *Chronique*, n° 78, p. 187).

– *Élections législatives partielles.* A l'issue du ballottage, le 14-12, MM. Guillaume (Meurthe-et-Moselle, 4e) (RPR) et Weber (Haut-Rhin, 6e) (UDF) ont conservé leur siège (p. 18192). V. *Assemblée nationale.*

– *Opérations électorales.* Le ministre de l'Intérieur précise que les procès-verbaux afférents sont établis en deux exemplaires : l'un est conservé en mairie ; l'autre, auquel les listes d'émargement sont jointes, est communiqué à la préfecture ou à la sous-préfecture. A l'expiration des recours contentieux, ce dernier est versé aux archives départementales (AN, Q, p. 3335).

– *Remboursements forfaitaires.* Le ministre de l'Intérieur dresse un tableau par départements du barème du remboursement de la « propagande officielle », en application de l'article R.39 du Code électoral (AN, Q, p. 4389). La procédure déconcentrée est à l'origine de disparités.

V. *Conseil constitutionnel. Contentieux électoral.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Contrôle de contrariété (art. 54C).* Saisi conjointement par le chef de l'État et le chef du gouvernement du traité d'Amsterdam, signé le 2-10, modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, le Conseil constitutionnel a rendu le 31-12 sa 6e décision au titre de l'article 54C, aux termes de laquelle la loi autorisant la ratification ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

La décision 97-394DC s'inscrit dans le prolongement de celle du 9-4-1992 (Maastricht I), dont elle reprend les visas et les considérants relatifs aux normes de référence applicables. Son 9e considérant précise, en effet, que les clauses du traité d'Amsterdam, qui « communautarisent » le processus intergouvernemental concernant les politiques des visas, de l'asile et de l'immigration, appellent une nouvelle révision, dans la mesure où elles opèrent au profit de la Communauté européenne des transferts de compétence qui mettent en cause « les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale », et cela dans deux hypothèses : soit que ces transferts interviennent dans un domaine autre que ceux déjà autorisés par l'article 88-2C issu de la LC du 25-6-1992, soit que « ces clauses fixent d'autres modalités que celles prévues par le traité d'Union européenne ».

C'est le cas de l'article 73J (2e et 3e paragraphes) et de l'article 73K concernant les domaines de l'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières intérieures, qui « n'entrent pas dans le champ de l'habilitation prévue par l'article 88-2 ». Ces dispositions sont contraires à la Constitution, en dépit du principe de subsidiarité (elles ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté), parce que « la

seule mise en œuvre de ce principe pourrait ne pas faire obstacle » à ce que les transferts en question « revêtent une ampleur et interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ». En effet, au terme de la période transitoire de 5 ans, les États perdent leur pouvoir d'initiative et, surtout, les décisions ne seront plus prises à l'unanimité car il est prévu que, sur simple décision du Conseil, elles pourront l'être à la majorité qualifiée, selon la procédure de « codécision » : or ce passage ne nécessitera aucun acte de ratification nationale et ne pourra ainsi faire l'objet du contrôle de constitutionnalité sur la base des articles 54 et 61, al. 2C.

Pour ce qui est du franchissement des frontières extérieures des États membres, l'autorité de la chose jugée couvre les dispositions relatives aux visas qui reprennent les stipulations du traité d'Union européenne déclarées conformes à la Constitution par la décision « Traité sur l'Union européenne » du 2-9-1992 ; en revanche, le passage automatique à la majorité qualifiée et à la procédure de codécision constitue une modalité nouvelle de transfert de compétence qui, dans de telles matières, pourrait affecter les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. S. Verclytte, *La Déconcentration en France*, La Documentation française, 1997 ; L. Rouban, « Les énarques en cabinet », *Le Monde*, 8-10.

– *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire*. M. Jospin a réuni, pour la première fois (cette *Chronique*, n° 82, p. 201), le comité interministériel à Paris, le 15-12 (*Le Monde* 13 et 17-12).

– *Composition*. Par un décret du 22-11 (p. 17019), M. Josselin, secrétaire d'État à la Coopération, devient secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie. Il s'agit du premier aménagement technique du gouvernement Jospin (cette *Chronique*, n° 83, p. 195).

– *Déconcentration*. Les décrets 97-1184 à 97-1209 des 19 et 24-12 (*DAI*, p. 46004) portent déconcentration des décisions administratives individuelles. Une circulaire du 24-12 (p. 46005) en détermine la mise en œuvre.

– *Réunion de ministres*. Le Premier ministre a réuni, le 11-12, l'ensemble de son gouvernement pour débattre du calendrier législatif et définir ses priorités (*BQ*, 10-12).

– *Sémantique gouvernementale*. A l'occasion de nominations à l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale, en Conseil des ministres, le 17-12, le chef de l'État et le Premier ministre, en accord avec M. Allègre, sont convenus d'utiliser le féminin pour désigner les emplois supérieurs de l'État (*Le Monde*, 19-12). A preuve, le décret du 17-12 (p. 18376) nommant notre collègue Francine Demichel, « directrice » de l'enseignement supérieur. Dès lors, la pratique observée depuis la formation du gouvernement Jospin relative aux membres du gouvernement a été consacrée : « la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire » a contresigné un autre décret (p. 18377). En revanche, le

titre de garde des Sceaux, constitutionnalisé le 27-7-1993, demeure du genre masculin (art. 65, al. 3C), de même que celui de délégué interministériel... aux droits de la femme (décret 97-1033 du 14-11, p. 16571). V. Cl. Rudigoz, « Le féminin est-il féministe ? », *Ouest-France*, 27-10.

– *Solidarité.* Mme Demessine a critiqué, le 3-10, l'augmentation de la CSG et le plafonnement des allocations familiales (*Le Monde*, 5/6-10). Elle devait être rappelée à l'ordre par M. Robert Hue, secrétaire national de sa formation politique, le 7-10 (*ibid.*, 9-10). En réponse à une question écrite, le Premier ministre se bornera à indiquer qu'il ne lui appartient pas de commenter cette dernière déclaration (AN, Q, p. 4869). M. Jospin a tranché, en matière d'aménagement du territoire, en faveur de Mme Voynet et à l'encontre de M. Chevènement (*Le Monde*, 7/8 et 16-12).

V. *Loi. Ministre. Premier ministre.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Loi de ratification.* La loi 97-1270 du 29-12 (p. 19311) porte ratification de l'ord. 96-782 du 5-9-1996 modifiée, relative au statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale de Mayotte (cette *Chronique*, n° 78, p. 187).

V. *Loi.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* Le bureau de l'Assemblée nationale s'est opposé, le 26-11, à la demande de levée de l'immunité de M. Hoarau (Réunion, 5e) (RCV) (p. 17181). En revanche, à la requête du procureur général près la cour d'appel de Paris, celui du Sénat a autorisé, le 12-11 (p. 16476), l'application à M. Xavier Dugoin (Essonne) (RPR) des mesures de contrôle judiciaire prévues aux 9° et 11° de l'article 138 du Code de procédure pénale (interdiction de rencontrer certaines personnes et cautionnement), à l'exclusion de toute autre mesure restrictive ou privative de liberté, et notamment de la mise en œuvre éventuelle de l'article 141-2 dudit Code (détention préventive de la personne qui se soustrait aux obligations du contrôle judiciaire).

Deux sénateurs ont été condamnés respectivement : MM. Le Breton (Morbihan) (UDF), le 20-10, par le tribunal correctionnel de Paris, pour abus de confiance et complicité de faux en écriture de commerce (*Le Monde*, 22-10), et Malécot (Loiret) (UDF) par ce tribunal, le 10-12, pour menaces téléphoniques anonymes sur des habitants de la commune dont il était le maire (*ibid.*, 12-12). De leur côté, deux députés ont connu un même sort : la Cour de cassation a rejeté le pourvoi de M. Emmanuelli (Landes, 3e) (S), dans l'affaire Urba, le 16-12 (*ibid.*, 18-12), tandis que le tribunal correctionnel de Nantes condamnait, le 19-12, M. Ayrault (Loire-Atlantique, 3e) (S), président du groupe socialiste, pour favoritisme dans l'attribution d'un marché par la ville de Nantes dont il est maire (21-12). Quant à M. Le Pen, député européen, il a été condamné en référé, le 26-12, par le TGI de Nanterre, pour avoir réitéré (cette *Chronique*, n° 44, p. 185), à Munich, le 5 précédent, que les chambres à gaz constituaient « un détail de l'histoire de la Seconde

Guerre mondiale » (*Le Monde*, 7 et 28/29-12).

– *Suspension des poursuites.* Sur le rapport de M. Patrice Gélard (Seine-Maritime) (RPR), le Sénat a adopté, le 10-12, la proposition de résolution déposée par M. Michel Charasse (S), tendant à requérir la suspension des poursuites le concernant (p. 5112). La difficulté juridique de l'affaire concernait la qualification de « poursuites » appliquée à l'amende infligée au sénateur du Puy-de-Dôme par le juge d'instruction pour son refus d'être entendu en qualité de témoin (cette *Chronique*, n° 84, p. 203). Selon le rapporteur, il y a poursuite tant que cette amende est susceptible de recours, et le caractère contraventionnel de celle-ci est indifférent, le 3e alinéa de l'article 26 C concernant la suspension ne précisant pas, à la différence du 2e alinéa, la nature de la poursuite. Le droit parlementaire s'enrichit de ce précédent. Quant au fond, ladite poursuite relève d'un « harcèlement », le bureau du Sénat ayant précédemment refusé la comparution forcée de M. Charasse (p. 5112).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* Cl. du Granrut, *La Citoyenneté européenne. Une application du principe de subsidiarité*, LGDJ, 1997 ; J.-M. Mayeur, *La Question laïque*, Fayard, 1997 ; J. Robert et H. Oberdorff, *Libertés fondamentales et Droits de l'homme*, Montchrestien, 3e éd., 1997 ; J. Roche et A. Pouille, *Libertés publiques*, Dalloz, 12e éd., 1997 ; G. Koubi, « La laïcité dans le texte de la Constitution », *RDP*, 1997, p. 1301 ; H. Labayle et F. Sudre, « Droit administratif et CEDH », *RFDA*, 1997, p. 965 ; F. Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, 1997, et « Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires », *RFDA*, 1997, p. 906 ; Y. Roudy, « Parité, j'écris ton nom », *Libération*, 29-12 ; Ch. Roth, « Le droit européen : garantie de l'égalité de traitement hommes/femmes », *Les Annonces de la Seine*, 15-12 ; « La vie associative », *Administration*, n° 176, juillet 1997.

– *Commission nationale consultative des droits de l'homme.* Un arrêté du 8-12 (p. 17764) porte nomination de membres parmi lesquels figure notre collègue Gérard Cohen-Jonathan.

– *Droit d'asile.* Le décret 97-911 du 30-9 (p. 14504) porte publication de la convention de Dublin, signée le 15-6-1990, relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes.

– *Égalité des sexes.* Outre l'avancée du féminisme grammatical (v. *Gouvernement*), une femme, Mme Nicole Fournet-Morice, est devenue, le 17-12, huissier de séance à l'Assemblée nationale (*Le Figaro*, 17-12). Par ailleurs, le ministre de la Défense a annoncé, le 28-11, la suppression des quotas féminins dans les armées (*Le Monde*, 30-11/1er-12). Toutefois, en dépit de l'élection, pour la première fois, de 4 femmes au Consistoire israélite de Paris, le 16-11, le tribunal rabbinique a opposé son veto à une présidence féminine (*ibid.*, 28-11).

– *Égalité des sexes et droit local alsacien-mosellan.* Le TA de Stras-

bourg, par un jugement « Maronèse » en date du 14-10 (*Le Courrier du TA de Strasbourg*, n° 10, oct., p. 12), a estimé que la différence de traitement instituée par les lois locales des 17-5-1907 et 15-11-1909, en ce qu'elle limitait aux seules veuves de fonctionnaires locaux le droit à une pension de réversion, était manifestement incompatible avec le principe constitutionnel d'égalité posé par le Préambule de la Constitution de 1946 et conservé en 1958. La démarche, qui relève du contrôle de constitutionnalité, a abouti, au cas particulier, à une abrogation partielle de ces lois d'Empire.

– *Égalité devant la loi.* A propos du plafonnement du montant des allocations familiales, le CC a rappelé, le 18-12 (97-393DC), que ce principe « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il [y] déroge pour des motifs d'intérêt général », dès lors que « la différence de traitement qui en résulte [est] en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». Le juge devait tenir le même raisonnement à propos de l'allocation de garde d'enfants en appelant l'attention du pouvoir réglementaire de manière à « ne pas créer entre familles des différences de traitement ».

– *Égalité devant la loi et l'impôt.* De manière classique, le Conseil constitutionnel a repoussé, le 18-12 (97-393DC), le grief de discrimination entre assujettis à la CSG, dès lors que les dispositions critiquées se bornent à majorer les taux de cette dernière. Mais, à toutes fins utiles, le juge lie le pouvoir réglementaire, s'agissant de la fixation des nouveaux taux, de manière à « ne pas créer de rupture caractérisée de l'égalité entre catégories socioprofessionnelles ». Concernant la création d'une imposition, le législateur doit fonder, selon la formule traditionnelle, « son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ».

– *Informatique et liberté.* La délibération de la CNIL (97-066 du 9-9) relative aux traitements automatisés d'informations nominatives en matière d'instruments financiers a été publiée (p. 14231).

– *Liberté d'aller et venir.* Les lois 97-966 et 97-967 du 21-10 (p. 15332) autorisent respectivement l'approbation de l'accord d'adhésion de l'Autriche et de la Grèce à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14-6-1985 (cette *Chronique*, n° 74, p. 217).

– *Liberté cultuelle.* Dans un avis rendu, le 24-10 (*Le Monde* 26/27-10), le Conseil d'État a défini la notion d'association cultuelle : celle-ci doit se vouer à un culte, s'y consacrer exclusivement et ne pas porter atteinte à l'ordre public.

– *Non-rétroactivité de la loi.* Par une décision 97-391DC, le CC a fait bonne justice du grief de rétroactivité relatif au régime fiscal des plus ou moins-values réalisées par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Conformément à sa jurisprudence (30-12-1982, loi de finances rectificative pour 1982 ; cette *Chronique*, n° 25, p. 199), le juge a rappelé que « le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits

de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ». En conséquence, « il est loisible au législateur d'adopter des dispositions fiscales rétroactives dès lors qu'il ne prive pas de garantie légale des exigences constitutionnelles ». D'autant que le législateur a fondé, on l'espère, son appréciation sur « des critères objectifs et rationnels en fonction du but qu'il s'était fixé » en vue de respecter le principe d'égalité. Ainsi, la loi 97-1026 du 10-11 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier a été promulguée (p. 16387).

– *Solidarité nationale en faveur de la famille (10e et 11e alinéas du Préambule de la Constitution de 1946).* Le plafonnement du montant des allocations familiales ne méconnaît pas un « PFRLR », a jugé, le 18-12, le CC (97-393DC, loi de financement de la sécurité sociale pour 1998), car, au terme d'une recherche historique, « la législation républicaine [...] n'a jamais conféré un caractère absolu au principe selon lequel cette aide devrait être universelle et concerner toutes les familles ». Sur ces entrefaites, la loi 97-164 du 19-12 (p. 18635) a été promulguée.

V. *Conseil constitutionnel. Loi. Pouvoir réglementaire.*

Loi

– *Bibliographie*: G. de Baynast, *L'Inflation législative et les Articles 34 et 37 de la Constitution*, thèse Paris-II, 1997 ; B. Chantebout, « La multiplication des normes juridiques, obstacle à l'efficacité de la défense ? », *Droit et Défense*, 1997/2, p. 4 ; Th. Bréhier, « Le président de la République signe plus vite que le Sénat », *Le Monde*, 9/10-11.

– *Abrogation implicite et partielle de lois locales.* Le TA de Strasbourg, par un jugement « Maronèse » du 14-10, a fait prévaloir le principe constitutionnel de l'égalité des sexes sur des dispositions du droit local alsacien-mosellan. V. *Libertés publiques.*

– *Application.* Le résumé du 49e rapport sénatorial sur l'application des lois pendant l'année parlementaire 1996-1997 enregistre « des améliorations significatives qui s'inscrivent dans un contexte structurellement insatisfaisant » : 7 % des lois promulguées pendant la Xe législature n'ont encore reçu aucune mesure d'application et plus de la moitié des lois votées après déclaration d'urgence n'ont été que partiellement appliquées (*BIRS*, 674, du 10-11).

– *Cavaliers législatifs.* A l'occasion de l'examen d'une LO relative à la fiscalité et applicable à la Polynésie française, le CC a procédé, le 19-11, au déclassement de dispositions étrangères à son domaine en ce qu'elles ne définissent, selon sa définition, donnée le 9-4-1996 (cette *Chronique*, n° 78, p. 192), « ni les compétences des institutions propres du territoire ni les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement de ces institutions » au sens de l'art. 74C (97-390DC).

– *Proposition.* Si la loi d'origine parlementaire est rare, elle n'en est pas moins, le moment venu, retentissante. Au-delà de la commémoration de la loi Neuwirth du 31-12-1967 en matière de contraception, qui révolutionna les mœurs et la société, la loi Cabanel (97-1159 du 19-12, p. 18452), d'origine sénatoriale, adopte le placement sous

surveillance électronique comme modalité d'exécution de peines privatives de liberté (art. 723-7 du Code de procédure pénale).

V. *Habilitation législative. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

V. *Libertés publiques.*

LOI DE FINANCES

– *Innovation jurisprudentielle.* La décision 97-395DC du 30-12 constate que le rattachement au budget des services financiers de recettes de caractère fiscal, par voie de fonds de concours, n'est pas conforme aux prescriptions de l'ordonnance du 2-1-1959 portant LO relative aux lois de finances, et qu'il affecte en outre la prévision de dépenses du budget général. Nonobstant cette irrégularité dûment relevée, le Conseil a considéré que « le Parlement a pu être informé des caractéristiques de ces fonds de concours », notamment « à l'occasion des travaux de ses commissions des finances », et que les crédits visés seront réintégrés dans le budget général, conformément à l'ordonnance précitée, dès le projet de loi de finances pour 1999 ; dès lors, « l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déférée contraire à la Constitution ». Cette formulation embarrassée ne laisse pas de surprendre par sa mansuétude : la présentation de la loi de finances pour 1998 est irrégulière, mais le Parlement était au courant de l'irrégularité et le gouvernement la corrigera l'an prochain ! Les thuriféraires du Conseil loueront, à n'en pas douter, son « réalisme », mais pas la rigueur de son contrôle de conformité...

Pour le reste, deux dispositions de la loi déférée sont déclarées contraires : la discrimination concernant la restitution de l'avoir fiscal selon que le montant de l'impôt sur le revenu est inférieur ou supérieur à celui-ci, et un cavalier budgétaire concernant le fonds de gestion de l'espace rural.

LOI ORGANIQUE

V. *Loi. Validation législative.*

MAJORITÉ

– *Divisions.* Si le groupe communiste a voté la première partie de la loi de finances, à l'exception de 4 abstentions, le 21-10 (p. 4406), 31 se sont abstenus, 3 votant contre et seulement 2 pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale, le 4-11 (p. 5363). En revanche, le groupe a voté l'ensemble de la loi de finances, à l'exception de 2 abstentions, le 19 (p. 6181), mais il s'est abstenu, sauf 2 voix « pour », sur le projet relatif à la nationalité, le 1er-12, ainsi que 5 députés du groupe Radical, Citoyen et Vert (p. 6708). Le Premier secrétaire du PS a réagi en mettant en garde ses alliés, le 7 : « Je pense qu'il y a un principe de cohérence dans cette majorité, qu'on ne peut pas vouloir être dans la majorité, figurer dans les listes régionales au nom de cette majorité, au nom de l'union, et, en même temps, être sur une autre cohérence. Chacun doit prendre ses responsabilités », a conclu M. Hollande (*Le Monde*, 9-12). Le groupe communiste a néanmoins persisté dans l'abstention, le 17, sur le

projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (p. 8019).

– *Unité.* Interrogé sur les crimes du communisme, le 12-11, le Premier ministre a pris la défense du PCF, qui a « tiré les leçons de son histoire. Il est représenté dans mon gouvernement et j'en suis fier ! ». Plusieurs députés de l'UDF quittèrent alors la séance (p. 5668).

MINISTRE

– *Bibliographie.* A. Chemin et Cl. Fabre, « Dominique Voynet, ministre autrement », *Le Monde*, 14/15-12.

– *Ancien ministre.* M. Bambuck, qui siégea au gouvernement Rocard, a été nommé inspecteur général de l'éducation nationale (décret du 9-10, p. 14928) (cette *Chronique*, n° 84, p. 206)

– *Condamnation.* Mme Royal, ministre déléguée à l'Enseignement scolaire, a été condamnée, le 9-12, à une amende par le TGI de Paris pour diffamation publique prononcée à l'égard du gérant d'une décharge en 1995. La ministre a fait appel (*BQ*, 10-12).

– *Délit d'opinion ?* A son tour (cette *Chronique*, n° 84, p. 206), Mme Buffet, ministre communiste des Sports et de la Jeunesse, a vu une associaton vendéenne, « Familles rurales », annuler une rencontre prévue (*Libération*, 6-10).

OPPOSITION

– *Assemblée nationale.* Les députés RPR et UDF se sont réunis en intergroupe, le 14-10. Il est prévu que l'intergroupe se réunira une fois par mois et que des délégations se rencontreront chaque semaine pour examiner les textes inscrits à l'ordre du jour (*Le Monde*, 16-10).

ORDRE DU JOUR

– *Article 48C, alinéa 3.* Le groupe UDF ayant déposé une motion de renvoi en commission de la proposition de loi portant réforme du mode de vote des budgets régionaux, inscrite à la « niche » du groupe socialiste, le 9-10, l'examen du texte n'a pu s'achever au cours de la séance. Le dépôt d'une telle motion de procédure sur une proposition de l'article 48, al. 3 n'est pas sans précédent (cette *Chronique*, n° 79, p. 181). En conséquence, le ministre chargé des relations avec le Parlement a modifié l'ordre du jour prioritaire pour en faire poursuivre la discussion et a indiqué qu'il l'inscrirait à l'ordre du jour du Sénat (p. 3839).

Dans son allocution du 17-12, le président Fabius a annoncé que toute la journée du vendredi, et non plus une seule séance, serait désormais consacrée, une fois par mois, aux propositions de loi (p. 8000).

– *Conflits avec le gouvernement.* La commission des lois n'étant pas en état de soumettre au Sénat ses conclusions sur la proposition relative au fonctionnement des conseils régionaux, bien qu'elle ait été inscrite, le 4-11, à l'ordre du jour prioritaire du 19, comme le rappela le ministre chargé des relations avec le Parlement, le Sénat décida sur la proposition du président de la commission de lever la séance (p. 3611). La discussion générale, commencée le 20,

a été interrompue par l'examen du projet de loi de finances.

La suite de la discussion de cette proposition fut inscrite à l'ordre du jour prioritaire du 18-12, avant celle de la motion tendant à soumettre au référendum le projet relatif à la nationalité repoussée à la fin de la séance, mais le président du Sénat invoqua l'article 67RS (une telle motion « est discutée dès la première séance publique suivant son dépôt »), qui déroge à la priorité de l'article 48C, pour décider d'appeler la discussion de la motion à l'ouverture de la séance. Le ministre chargé des relations avec le Parlement contesta cette interprétation, estimant que le droit commun s'appliquait à l'ordre de la discussion ; après avoir déclaré que « ce fait ne restera pas sans conséquence sur les rapports entre le Sénat et le gouvernement », il décida de se retirer, ainsi que le garde des Sceaux, bientôt suivi par les sénateurs socialistes et communistes (p. 5410). V. *Rappel à l'ordre.*

– *Incident.* Le président de l'Assemblée a été mis en cause par l'opposition en raison de l'inscription à l'ordre du jour de la 3e séance du 18-12 (qui ne prévoyait que la lecture définitive de la loi de finances pour 1998 et de la loi de finances rectificative) de la discussion de la motion, adoptée par le Sénat, tendant à soumettre au référendum le projet relatif à la nationalité, modification dont elle n'avait pas été informée. Le président Fabius a invoqué le 3e alinéa de l'article 89RAN (p. 8208).

V. *Assemblée nationale. Commissions d'enquête. Questions. Quorum. Référendum. Séance. Vote personnel.*

PARLEMENT

– *Bibliographie.* J.-P. Camby et P. Servent, *Le Travail parlementaire sous la Ve République*, Montchrestien, coll. « Clefs », 3e éd., 1997.

– *Crédits.* Par rapport à 1997, les crédits de l'Assemblée nationale pour 1998 sont en hausse de 2, 6 %, et ceux du Sénat de 1, 95 % (respectivement 2,7899 milliards et 1,5318 milliards (*BQ*, 7-10).

PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « La limitation du cumul des mandats : lutte contre l'ubiquité ou contre l'Hydre de Lerne », *RDP*, 1997, p. 1545 ; interviews : « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats », *ibid.*, p. 1551 ; *Le Statut du député*, *op. cit.*, AN, 1997.

– *Action en justice.* 11 députés de l'opposition ont assigné en justice l'association « Collectif d'information et de recherche cannabiques », favorable à la légalisation du cannabis, qui avait adressé, le 10-12, à l'ensemble des membres de l'Assemblée, un livre et un « pétard » (*Le Monde*, 11-12, et *Le Figaro*, 22-12).

– *Suppléance.* Le remplaçant peut se présenter en qualité de candidat à une élection sénatoriale ou législative. En revanche, il ne lui est pas permis de figurer en tant que remplaçant d'un autre parlementaire (art. LO134 du Code électoral), rappelle le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 3982).

V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral. Sénat.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations.* Une nouvelle fournée, toute révérence gardée, de députés est à mentionner (cette *Chronique*, n° 84, p. 208) : une mission temporaire auprès du Premier ministre a été conférée respectivement à Mme Péry (Pyrénées-Atlantiques, 5e) (S) par un décret du 29-10 p. 15771, Mme Lazerges (Hérault, 3e) (S) et M. Balduyck (Nord, 10e) (S) aux termes de celui du 1er-12 (p. 17397).
178 Dans le même temps, étaient nommés : MM. Douyère (Sarthe, 2e) (S) à l'Économie et aux Finances (décret du 5-11, p. 16118) ; Bianco (Alpes-de-Haute-Provence, 1re) (S) à l'Agriculture (décret du 3-12, p. 17519) et Mme Gillot (Val-d'Oise, 2e) (S) auprès du ministre de l'Emploi et de la Solidarité (décret du 26-12, p. 18933). En dernière analyse, une mission conjointe *de facto* auprès du ministre de l'Intérieur a été confiée à un sénateur de l'opposition, M. Hyest (Seine-et-Marne) (UC), et à M. Carraz, député de Côte-d'Or (3e) (RCV) par les décrets du 1er-12 (p. 17397) s'agissant des relations entre la police et la gendarmerie (*BQ*, 27-10).

En marge de l'article LO144 du Code électoral, le Premier ministre a nommé M. Badinter, sénateur des Hauts-de-Seine (S) à la présidence du comité de commémoration du cinquantenaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme signée à Paris, le 10-12-1948 (*Le Monde*, 12-12). Cette désignation est à rapprocher *mutatis mutandis* de celle d'Edgar Faure, s'agissant du bicentenaire de la Révolution de 1789 (cette *Chronique*, n° 42, p. 184).

PARTIS POLITIQUES

– *Comptes.* La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a publié les comptes des partis au titre de l'exercice 1996 (annexe au *JO*, n° 252, du 29-10). Il en résulte que 165 partis étaient tenus de déposer leurs comptes avant le 30-6-1997, contre 262 l'année précédente (cette *Chronique*, n° 81, p. 196), et que 137 se sont acquittés de leur obligation : 34 au titre de l'aide publique et 103 ayant fait agréer une association de financement. Le Rassemblement des démocrates et républicains de progrès et Tireo (Polynésie française) n'ont pas déposé leurs comptes alors qu'ils bénéficiaient de l'aide publique, et devraient donc perdre celle-ci en 1998.

– *Financement.* Les résultats d'une élection législative partielle ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'aide publique, rappelle le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 4089). Au surplus, « une cotisation n'est pas identique à un don puisqu'elle est le fait d'un adhérent qui partage les opinions du parti » (*ibid.*, p. 4538).

– *Financement public facultatif.* Au titre de l'article 9-1 de la loi 88-227 du 11-3-1988, les décrets 97-1155 et 97-1156 du 16-12 (p. 18297) renouvellent pour 1997 la contribution forfaitaire de l'État de 2 millions de francs, qui avait été accordée en 1996 à la Ligue communiste révolutionnaire et au Mouvement pour la France (cette *Chronique*, n° 80, p. 167, et n° 81, p. 196).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Décret du président de la République en Conseil d'État.* Exemple rare, le chef de l'État, par un décret du 20-10 (p. 15455), a reçu la bulle donnée à Rome portant institution canonique de Mgr Doré, archevêque concordataire de Strasbourg.

– *Délégalisation.* Au terme d'une démarche constante (cette *Chronique*, n° 81, p. 196), le CC a jugé, le 16-12 (97-181L), que les dispositions de l'article 6 de la loi du 31-12-1968 qui déterminent l'autorité compétente pour relever un créancier de la prescription quadriennale avaient un caractère réglementaire.

– *Inflation réglementaire.* Au congrès de l'Association des maires de France, à Paris, le Premier ministre a promis, le 18-11, de freiner cette inflation au moyen d'une étude d'impact des textes des services de l'État pour les collectivités locales (*Le Monde*, 20-11).

V. *Collectivités locales. Loi. Président de la République.*

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie.* S. Huet « Les quartiers d'hiver de Lionel Jospin », *Le Figaro*, 22-12 ; J. d'Ormesson, « Le triomphe de Jospin qui gère le mal sans le guérir », *ibid.*, 30-12 ; liste des 28 organismes rattachés au Premier ministre, *BQ*, 24-10.

– *Cabinet.* Le Premier ministre a réuni ses membres au château de Champs-sur-Marne (Seine-et-Marne), le 8-11 (*Le Monde*, 11-11).

– *Délégué interministériel.* Le décret 97-1033 du 14-11 (p. 16571) crée un délégué aux droits des femmes placé auprès du Premier ministre. Mme Geneviève Fraisse a été nommée à ce poste (décret du 20-11, p. 16936).

– *Rite républicain.* V. *Dyarchie*

– *Services.* Le décret 97-1052 du 18-11 (p. 16736) porte création auprès du Premier ministre d'un conseil de sécurité intérieure. Ce dernier, composé des ministres de l'Intérieur, de la Défense, du garde des Sceaux et du ministre chargé des douanes (art. 2), « définit les orientations générales de la politique de sécurité intérieure » et « veille à la coordination de l'action des ministères » (art. 1er). La première réunion consacrée à la coordination entre la police et la gendarmerie s'est déroulée le 19-11 (*Le Monde*, 20-11).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* P. Jarreau, *Chirac, la malédiction*, Stock, 1997 ; Th. Bréhier, art. cit., *Le Monde*, 9/10-11.

– *Budget de la présidence.* Le titre II des charges communes de la loi de finances pour 1998 (loi 97-1269 du 30-12, p. 19261) fait apparaître un doublement des crédits consécutif, pour l'essentiel, aux frais d'affranchissement du courrier et, en particulier, au coût des communications téléphoniques, auquel la présidence est désormais assujettie (*Le Monde*, 10-10).

– *Collaborateurs.* M. Denis, secrétaire général adjoint de la présidence, a été remplacé par M. Dutheillet de Lamothe (arrêté du 16-10, p. 15080).

MM. Bas et Cirelli ont été nommés respectivement conseillers social et économique (arrêtés des 17-10 et 3-11, p. 15147 et 15970). Mme Andreani devient conseiller technique (arrêté du 3-11, p. 15970) et M. Bonnafond chargé de missions (arrêté du 24-10, p. 15531).

– *Conjoint.* Mme Bernadette Chirac s'est exprimée, le 29-10, sur France 2, à propos de la représentation féminine, qu'elle a jugée « insuffisante » et « anormale » (*Le Monde*, 31-10).

– *Traitement automatisé d'informations nominatives.* Par une décision du directeur de cabinet du chef de l'État en date du 26-12 (p. 19328), est créé sur Internet (cette *Chronique*, n° 84, p. 210) un site comportant le traitement de données nominatives relatives à la biographie et à l'agenda du président, à la composition de son cabinet, à la diffusion des discours présidentiels et au courrier électronique.

– *Vœux.* M. Chirac a affirmé à cette occasion, le 31-12 : « Conformément à la lettre et à l'esprit de nos institutions, j'assume dans leur plénitude les pouvoirs et les devoirs de ma charge. Garant de la continuité de l'État, je suis aussi le gardien des valeurs de la République, au premier rang desquelles la liberté et la solidarité. Responsable de l'avenir de la nation, j'interviendrai chaque fois que ses intérêts seront en jeu pour vous dire ce que je crois être bon pour les Français ou, au contraire, dangereux pour notre pays » (*Le Monde*, 2-1).

V. *Contentieux électoral. Dyarchie. Pouvoir réglementaire. République.*

QUESTION PRÉALABLE

– *En nouvelle lecture.* La majorité sénatoriale a eu recours quatre fois à cette procédure expéditive, après l'échec de la CMP sur les projets relatifs à l'emploi des jeunes, le 9-10, à la réforme du service national, le 16, ainsi que sur la loi de finances rectificative et la loi de finances pour 1998, le 18-12. Pour la loi de financement de la sécurité sociale, également en nouvelle lecture, le Sénat a préféré l'exception d'irrecevabilité, le 1er-12.

QUESTIONS ÉCRITES

– *Procédure.* « En l'absence de précisions [...] sur la nature de la manifestation à laquelle Mme Voynet aurait participé », le Premier ministre devait initialement opposer une fin de non-recevoir (AN, Q, p. 3413). Une seconde question ayant été posée, en vue de mettre un terme, selon son auteur, à « un malencontreux précédent de non-respect de l'Assemblée nationale » (p. 4869), la présence d'un ministre à la manifestation « Gay pride » à Paris, le 28-6-1997, relevait d'une « démarche personnelle qui n'engageait pas le gouvernement », s'est borné à observer M. Jospin (p. 4870).

V. *Gouvernement. Ministre.*

QUESTIONS ORALES

– *Questions au gouvernement.* François Bayrou, président du groupe UDF, a utilisé le temps de son groupe pour « interpeller » le Premier ministre (selon le terme de celui-ci) sur l'assassinat de Yann Piat, lors de la séance des questions du 7-10 (p. 3678).

– *Périodicité.* Elles auront désormais lieu le mardi matin, a annoncé le président Fabius dans son allocution du 17-12 (p. 8000).

V. *Commissions d'enquête. Majorité. Ordre du jour. Séance. Vote personnel.*

QUORUM

– *Vérification.* Le président du groupe RPR a demandé l'application de l'article 61RAN, le 27-11, pour le vote d'une motion de renvoi en commission du projet de loi relatif à la nationalité ; le quorum n'étant pas atteint, le vote a eu lieu après la suspension de séance (p. 6533). M. Jean-Louis Debré renouvela sa demande, le lendemain, pour le vote d'amendements, le scrutin étant reporté à la séance suivante (p. 6599), puis, le 4-12, sur la question préalable contre le projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France (p. 7029). En revanche, le ministre de l'Intérieur devança le président du groupe RPR en demandant la réserve du vote, le 10 (p. 7282). Enfin, la vérification du quorum a été réclamée par le président du groupe UDF, M. Bayrou, dans la nuit du 18, pour le vote de la motion sénatoriale tendant à soumettre au référendum le projet de loi relatif à la nationalité, et le scrutin a été reporté à 2 h 36 (p. 8225).

RAPPEL À L'ORDRE

– *Sénat.* MM. Allouche et Dreyfus-Schmidt (S) ayant refusé de retirer le terme de « forfaiture » qu'ils avaient employé pour qualifier le refus du président du Sénat d'admettre la priorité invoquée par le gouvernement, le 18-12, M. Monory les rappela à l'ordre (p. 5411).

V. *Ordre du jour. Référendum.*

RAPPEL AU RÈGLEMENT

– *Obstruction.* Le 11-12, le ministre de l'Intérieur a indiqué que le débat sur le projet relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France avait déjà donné lieu à 62 rappels au règlement (p. 7345).

RÉFÉRENDUM

– *Motion.* En application de l'article 11C, le Sénat a adopté, le 18-12, une motion tendant à soumettre au référendum le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la nationalité (p. 5410). Inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée le soir même, la motion a été rejetée. C'est la 3e motion sénatoriale demandant au président de la République de soumette un projet de loi au référendum (v. notre *Droit parlementaire*, p. 142). Devant les députés, le garde des Sceaux invoqua abondamment le rapport de M. Mazeaud (RPR) sur la LC du 4-8-1995, pour démontrer que la nationalité n'entrait pas dans le champ du référendum (p. 8205). A l'inverse, M. Larché, rapporteur de la commission des lois du Sénat, avait affirmé que les matières ajoutées au domaine de l'article 11C avaient été définies d'une manière assez générale pour laisser une marge d'appréciation, et M. Patrice Gélard (RPR) avait estimé que la nationalité relevait à la fois de l'organisation des pouvoirs publics et de la politique sociale de la nation (p. 5414).

– *Consultation.* Aucune ne peut avoir lieu durant les campagnes précédant les élections au suffrage direct ou indirect,

aux termes de l'article L2142-6 du Code général des collectivités territoriales. « En tout état de cause, indique le ministre de l'Intérieur, une telle consultation ne doit pas être utilisée comme une action de propagande en faveur d'un candidat, afin d'éviter que le coût de l'opération ne soit intégré au compte de campagne » (AN, *Q*, p. 4915).

V. *Élections. Ordre du jour. Quorum. Rappel à l'ordre.*

RENVOI EN COMMISSION

– *Sénat.* La proposition de loi de M. Badinter (S) relative à l'édification d'un monument au mont Valérien portant les noms des résistants et des otages fusillés dans ces lieux, inscrite à l'ordre du jour du 22-10 (p. 2907), a été renvoyée en commission à la demande du président de la commission des lois, M. Jacques Larché, après qu'il eut été observé qu'elle présentait un caractère règlementaire et que le gouvernement se fut engagé à réaliser ce monument (*BIRS*, 672, p. 7).

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* G. Elgey, *La République des tourmentes*, t. II, « 1954-1959 », Fayard, 1997 ; J. Le Gall ; *Les Institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance : la présidence de François Mitterrand*, LGDJ, 1997 ; *Le Discours d'Épinal. Rebâtir la République*, Actes du colloque d'Épinal, Économica et PUAM, 1997 ; P. Auvret, « La revanche du régime parlementaire » *RDP*, 1997, p. 1231 ; F. Mélin-Soucramanien, art. précité, *RFDA*, 1997, p. 906 ; G. Vedel, « Le régime présidentiel ? La moutarde après le dîner », *Le Monde*, 31-10.

– *Chr. RFDC*, 1997, p. 511.

– *Banquet républicain.* Le chef de l'État en visite à Metz a convié, le 27-10, l'ensemble des parlementaires de Lorraine, ainsi que les présidents des conseils généraux et de région, à un déjeuner (*Le Monde*, 29-10).

– *« Devoir de la République ».* Sur ce fondement, le Premier ministre a adressé une circulaire aux membres du gouvernement, le 2-10 (p. 14339), relative à l'accès aux archives publiques de la période 1940-1945.

– *Langues.* « Les langues d'Alsace-Moselle bénéficient dans le droit français, selon le ministre de la Culture et de la Communication, d'un statut qui leur reconnaît une place dans la sphère publique » (AN, *Q*, p. 4191). La seule limite aux langues régionales résulte de la consécration constitutionnelle du français, « langue de la cohésion nationale et du lien social dont l'apprentissage gratuit [...] assuré pour tous constitue une garantie pour l'égalité d'accès des citoyens à la justice et aux services publics, ainsi que pour le recrutement et les carrières dans les fonctions publiques » (*ibid.*), conformément à la décision du CC (9-4 1996, Statut d'autonomie de la Polynésie française ; cette *Chronique*, n° 78, p. 200) et à l'avis du CE du 24-9-1996.

– *« La table de la République ».* Après avoir assisté, le 23-11, au sacre du nouvel archevêque concordataire de Strasbourg, M. Chevènement a invité, lors d'un discours prononcé à la préfecture,

les musulmans à la « table de la République » afin de poser « les bases de relations normales entre l'État et l'islam de France » (*Le Monde*, 25-11).

– *Retour « aux sources républicaines »*. Dans un entretien à *Libération*, le 27-10, M. Chevènement a rappelé que la sûreté est « un droit essentiel » que l'article 2 de la Déclaration des droits de 1789 « met sur le même plan que la liberté. [...] La gauche revient simplement à ses sources ». Bref, « la sécurité est un concept de gauche », avait-il observé à RTL, la veille (*Le Monde*, 28-10).

– *Sur l'« État français »*. Dans un message adressé le 2-11, à l'occasion de l'inauguration par la communauté juive d'un mémorial des justes à Thonon-les-Bains, M. Chirac a réitéré sa condamnation (cette *Chronique*, n° 76, p. 180) : « Oui, trahissant les valeurs et la mission de la France, le gouvernement de Vichy s'est fait le complice, parfois zélé, de l'occupant. [...] Notre pays doit assumer toute son histoire » (*Le Monde*, 4-11). Le 5-12, il devait remettre le « fichier juif » au mémorial du martyr juif, à Paris, lequel témoigne de « l'abdication morale d'un État, l'État de Vichy, qui, trahissant les idéaux de la République, [...] seconda les exigences de l'occupant et mis les juifs hors de la communauté nationale » (6/7-11).

Pour sa part, M. Jospin a « donné le sentiment du gouvernement », selon son expression à l'Assemblée nationale, le 21-10 : « Je n'ai jamais opposé la Résistance, qu'elle fût à Londres ou qu'elle fût en France, mais il était en tout cas plus facile de collaborer à Paris que de résister à Londres. [...] Oui [...] une administration, un État français ont perpétré, ont assumé devant l'histoire des actes terrifiants. [...] Pour moi, la France était à Londres ou dans le Vercors, elle n'était pas à Vichy, parce que pour moi Vichy était la négation de la France et en tout cas la négation de la République » (p. 4394).

V. *Dyarchie. Premier ministre.*

RÉSOLUTION

– *Bibliographie*. B. Rullier « L'application de l'article 88-4C », *RFDC*, 1997, p. 611.

SÉANCE

– *Clôture de la discussion*. L'article 57RAN, selon lequel la clôture d'une phase de la discussion peut être proposée après que deux orateurs d'avis contraire sont intervenus, appliqué pour la première fois en 1981 avant de resurgir en 1986 (cette *Chronique*, n° 39, p. 176) et en juin 1989, a été invoqué à quatre reprises pendant l'examen du projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France pour mettre un terme à la discussion générale d'un article : le 9-12 (p. 7230), puis le 11 (p. 7326), le 12 (p. 7573) et le 14 (p. 7628). La clôture de la discussion de la motion du Sénat tendant à soumettre au référendum le projet sur la nationalité a également été décidée le 18-12 (p. 8220). V. *Référendum.*

– *Jours et horaires*. Dans un rappel au règlement, M. Pierre Mazeaud a constaté, le 27-11, que la règle des trois jours hebdomadaires de séance était « devenue lettre morte » (p. 6607) ;

d'autre part, les séances de nuit se multiplient : celle du 28 s'est terminée le 29 à 6 h 10, et celle du 12-12 le 13 à 7 h 30.

Dans son allocution du 17-12, le président Fabius a annoncé que l'Assemblée siégerait les mardi, mercredi et jeudi, l'après-midi et en soirée, le matin étant réservé aux commissions, sauf le mardi, consacré aux questions orales (p. 8000).

– *Semaines de séance.* Conformément à l'art. 28, al. 2C. l'Assemblée nationale a décidé de ne pas siéger du 21-12-1997 au 6-1-1998, mais, à la différence de l'an dernier, le Sénat n'a pas adopté le même calendrier et ne reprendra ses travaux que le 13-1 (*le Figaro*, 9-12).

V. *Commissions d'enquête. Ordre du jour. Questions. Vote personnel.*

SÉNAT

– *Bibliographie.* F. Laffaille, *Le Président du Sénat depuis 1875*, thèse, Paris-V, 1997 ; Sénat, *La Séance publique et l'Activité du Sénat : année parlementaire 1996-1997*, 1997 ; Th. Bréhier, « La nécessaire réforme du Sénat », *Le Monde*, 23-12 ; J.-M. Helvig, « Le glacis du Sénat », *Libération*, 27-11 ; O. Pognon, « Sénat-Matignon : l'autre cohabitation », *Le Figaro*, 22-12 ; « Éléments statistiques sur l'activité du Sénat au cours de la session unique 1996-1997 et de la session extraordinaire de septembre 1997 », *BIRS*, 6-10, p. I.

– *Administration.* Le bureau, réuni le 7-10 (*BIRS*, 670, p. 25), a nommé M. Jean-Claude Bécane secrétaire général en remplacement de M. Jacques Ollé-Laprune, appelé à faire valoir ses droits à la retraite et auquel la Haute Assemblée et le gouvernement devaient rendre hommage, le 28-10 (p. 3055). Mme Hélène Ponceau devient secrétaire général de la questure, tandis que M. Jacques Rauline lui succède à la direction générale des services législatifs.

Le 16-12 (*BIRS*, 680, p. 34), le bureau a adopté le projet de réorganisation des services. Une direction générale de la communication et du développement technologique a été créée. M. Alain Delcamp a été nommé à sa tête. Un service des collectivités territoriales voit le jour : M. Alain Méar en devient le directeur. Mme Chantal Kerbec a été nommée directeur du service des commissions.

– *Composition.* M. Rocard (Yvelines) (S) a démissionné de son mandat, le 18-11 (p. 16777) (cette *Chronique*, n° 76, p. 170). A la suite du rejet par le Conseil constitutionnel, le 14-10 (p. 15112), de la contestation dirigée contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. Rouquet (cette *Chronique*, n° 83, p. 200), le remplacement de celui-ci a été opéré (art. LO137 et 325 du Code électoral).

– *Condition.* Dans un entretien accordé au *Figaro Magazine*, le 29-11, le président Monory, après avoir qualifié ses collègues d'« élus de proximité », a réaffirmé (cette *Chronique*, n° 83, p. 200) que « le Sénat jouera tout son rôle dans les institutions, que cela plaise ou non. Ses pouvoirs ont été accrus par le général de Gaulle pour contrebalancer les excès éventuels de l'Assemblée en ce qui concerne, par exemple, les cumuls ou les régimes électoraux. Personne ne pourra

nous empêcher de faire notre travail », devait-il conclure.

V. *Parlementaires. Parlementaires en mission.*

VALIDATION LÉGISLATIVE

– *Mode d'emploi.* Par une décision 97-390 DC du 19-11 (p. 17020), le CC a procédé à une validation à *double détente* d'une LO relative à la fiscalité applicable en Polynésie française, laquelle validait une délibération de l'assemblée de ce territoire. Fidèle à sa démarche (cette *Chronique*, n° 77, p. 266), le juge a resserré son contrôle : « Si le législateur peut, comme lui seul est habilité à le faire, valider un acte administratif dans un but d'intérêt général, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte validé ne doit contrevenir à aucune règle, ni à aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle. » De sorte que, selon une nouvelle formulation, « il appartient au législateur, le cas échéant, sous le contrôle du CC, de concilier entre elles les différentes exigences constitutionnelles en cause ».

Au cas particulier, il s'est agi de prévenir, d'une part, « le développement de contestations dont l'aboutissement aurait pu porter atteinte à la continuité du service public de la protection sociale [...] et menacer la paix publique » et, d'autre part, « le développement de contentieux dont l'aboutissement aurait pu entraîner de graves perturbations administratives et mettre en péril la continuité des services communaux en compromettant l'équilibre financier des budgets de ces collectivités ». Quand, à nouveau, le « réalisme » financier fait bon ménage avec la validation !

L'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 a permis au Conseil (97-393DC) de réitérer son propos : la validation d'actes administratifs « ne peut se faire qu'en considération de motifs d'intérêt général ou liés à des exigences constitutionnelles ». Au cas d'espèce, il a estimé que l'équilibre financier de la sécurité sociale était l'une d'entre elles et admis, en conséquence, la validation (art. 21 et 27 de la loi déférée).

V. *Loi. Loi de finances.*

VOTE BLOQUÉ

– *Application.* De manière classique, un scrutin unique a été demandé sur des amendements, un article en seconde délibération et sur l'ensemble de la 1re partie de la loi de finances pour 1998, le 21-10 (p. 4401) ; puis sur plusieurs articles en seconde délibération et sur l'ensemble de cette loi, le 18-11 (p. 6126), et en nouvelle lecture, le 18-12 (p. 8152). L'article 44, al. 3C a été également appliqué, le 18-11, contre des amendements réservés au projet de loi relatif à la nationalité (p. 6629) et, le 12-12, sur l'article 10 du projet de loi relatif à l'entrée et au séjour en France des étrangers (p. 7596).

La veille, M. Pierre Mazeaud, qui présidait, avait suspendu la séance pour que le président Fabius reçoive les présidents de groupe, à la suite des protestations de M. Jean-Louis Debré contre la réserve des sous-amende-

ments et l'articulation avec le vote bloqué (p. 7331). Mais le scrutin unique a été ensuite demandé, le 15, sur les articles 17, 18, 19 et 20 du même projet (p. 7764).

VOTE PERSONNEL

– *Incidents.* Le rejet d'amendements à la loi de finances par 92 voix contre 45, alors qu'il n'y avait qu'une trentaine de députés de la majorité présents, le 15-10, a provoqué les protestations de l'opposition (p. 4073). Le lendemain, le système électronique ayant mal fonctionné, celle-ci a accepté qu'il soit procédé à un nouveau scrutin (p. 4162), en dépit du principe du vote acquis (notre *Droit parlementaire*, p. 121), mais elle en contesta le résultat. La même mésaventure survint le 29 pendant l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale : le président de séance hésita à proclamer le résultat, puis réunit la conférence des présidents qui décida que chaque scrutin public serait précédé de deux sonneries pour annoncer le vote et l'enregistrement des délégations (p. 4944), mais le principe du vote acquis fut respecté cette fois et une seconde délibération en corrigea le résultat le 31 (p. 5215). Un nouvel incident se produisit le 10-12, à l'occasion du rejet d'un amendement de l'opposition au projet relatif à l'entrée et au séjour des étrangers, par 129 voix contre 56, alors qu'il n'y avait que 51 députés de la majorité présents ; M. Pierre Mazeaud, qui présidait, suspendit la séance pour rencontrer le président Fabius, qui décida d'en saisir le bureau. A la reprise, M. d'Aubert (UDF) demanda que le compte rendu audiovisuel de la séance soit versé au dossier et il évoqua les sanctions prévues par l'article 77-1 en cas de fraude (p. 7275). Il est à noter que les décisions du bureau ne font plus l'objet d'informations dans le *BAN*, contrairement à la pratique de la précédente législature.

– *Système de vote.* Le président Fabius a annoncé, le 17-12, la mise au point d'un nouveau dispositif, destiné à éviter les incidents constatés (p. 8000).

V. *Commissions d'enquête. Ordre du jour. Questions. Séance.*

SUMMARIES

PHILIPPE LAUVAUX

Majority Democracy : Conception and Discussion of a Polar Model

The article first compares Arend Lijphart's *majority model* and Maurice Duverger's *majority power* concepts to underscore their common criteria, then it analyzes the latter's relevance from a formal point of view, and finally it questions them in the light of the recent changes that have altered the parameters of contemporary democracy.

PHILIP NORTON

The British System

The 1997 General Election in Britain resulted in the return of a new Government with a massive parliamentary majority. The election of a Labour Government and the policies it plans, especially for constitutional change, have significant implications for the constitutional framework of Britain. The outcome of the election also has significant and more immediate implications for the structure and behaviour of the House of Commons and of the political parties.

ARMEL LE DIVELLEC

The German Model

German democracy is original for it combines the majority and consensus models. In principle the government majority comes from the ballot box but it is always grounded on a coalition. Its workings

are complex but well balanced. In addition, federalism, the constitutional judge and a proportionally – or even unanimously – minded attitude strongly limit the majority rule.

JEAN-CLAUDE COLLIARD
The French Peculiarity

Since 1962 the Fifth Republic has operated with a majority decision-making process. However, as illustrated by the by now numerous experiences of "cohabitation", it remains the expression of a French peculiarity. Maybe because what elsewhere is a simple idea – the majority – is here more complex. Indeed the notion of majority seems to be instrumentalized ; being the result of the presidential election it has no

decision-making power of its own ; it seems incomplete because of its weak institutional basis and the strong competition of other elections using the proportional approach. Last but not least, it remains dual by its very nature, divided between the president and parliament. The total reconciliation between the two elections seems indeed impossible for it would question the very character of the regime.

PASQUALE PASQUINO
Towards a Majority Democracy in Italy

After having been for fifty years the realm of proportional representation, Italy has been moving, since 1993, toward an alternate democratic system, grounded on a (quasi) majoritarian electoral system. The article presents a provisional assessment of this transition which implies a fundamental rewording of the constitution whose actual outlines remain fuzzy to this day. The stakes of this transformation are twofold : a thorough renewal of the political elite and the rationalisation of the parliamentary system. All this is going on at a time when the political and economic fate of the nations of the old continent depends on the urgent construction of a strong European identity.

GUY CARCASSONNE
The Role of the Opposition : The French Syndrome

Over the last twenty years the rights of the opposition have increased far more than is usually assumed. This being said, there is much room

for improvement in order to catch up with other democracies. However, the main obstacle is the very archaic way the political system has of dealing with the issue.

JEAN MASTIAS
Majority Rule and Bicameralism

While majority rule and bicameralism are both honorable systems, their encounter was inexpected since they do not share the same vision of the world. In France, their connection is both tempting, complex, challenged and ambiguous. Should the second chamber develop its own specificity or give more importance to political solidarity ? Who is instrumentalizing whom ?

XAVIER ROQUES
Majority Rule and Judicial Review

The concept of judicial review has long been opposed to the European notion of the limitless power of the parliament elected by the people, whereas it is part of the American concept of checks and balances. It has been introduced and has become increasingly accepted as part of a process of rationalization of parliament aiming at stabilizing the executive branch. The process of judicial review limits only the powers of the parliamentary majority, but not those of the people, the ultimate source of power in a democracy. Indeed the latter should always be able to impose its will even if the constitution imposes certain limits regarding its own revision.

JEAN-FRANÇOIS AUBERT
The Virtues of a Non-Majoritarian System

Non-majoritarian systems are essentially proportional systems and there are several of them. The major virtue of a proportional system in a given State is to be well-suited to the *general* political system of that State. In Switzerland, the proportional system is better suited than a majority system to the political system of the country based on the wide use of the referendum.

CHRONICLES

GUILLAUME SAINTENY
Génération écologie : Ascent and Decline of an "Electoral Machine"

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT
Foreign Notes (October 1st-December 31, 1997)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL
French Constitutional Chronicle (October 1st-December 31, 1997)

(c) « POUVOIRS », AVRIL 1998

ISSN : 0152-0768

ISBN : 2-02-034317-7

CPPAP 59-303

RÉALISATION : IGS CHARENTE PHOTOGRAVURE
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 1998. N° 34317 (980743)

ABONNEMENTS
Aleh DATA
La Vigne aux Loups
55, route de Longjumeau
91388 Chilly-Mazarin
Tél : 01 69 10 64 65

VENTES
Chez votre libraire habituel

PRIX DE L'ABONNEMENT
(4 numéros de 200 pages)

	FRANCE	ÉTRANGER
1 an (1998)	350 F	**430 F**
Étudiants	285 F	
2 ans (1998-1999)	650 F	**810 F**