

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA COHABITATION

N° 91

S O M M A I R E

PHILIPPE ARDANT ET OLIVIER DUHAMEL La dyarchie	5
ALAIN PEYREFITTE Les trois cohabitations	25
MARIE-ANNE COHENDET Cohabitation et Constitution	33
HUGUES PORTELLI Arbitre ou chef de l'opposition ?	59
DIDIER MAUS Le Parlement et les cohabitations	71
GÉRARD GRUNBERG Du cohabitationnisme de l'opinion	83
GUY CARCASSONNE Frein ou moteur ?	97
HUGUES HOURDIN Les questions sociales, enjeu de la cohabitation	109
DÉBAT Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ?	
FRANÇOIS LUCHAIRE : C'est inutile	119
JEAN MASSOT : C'est nécessaire et possible	129

CHRONIQUES**CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE DES ÉTATS-UNIS**

- BRYAN D. JONES ET JOHN D. WILKERSON 141
« Que le Bien triomphe » :
le procès en destitution du président Clinton

CHRONIQUE ÉLECTORALE

- JÉRÔME JAFFRÉ 157
Déficit européen, crise des droites.
Les élections européennes de juin 1999 en France

- MICHEL MOPIN 179
D'une saveur perdue : l'éloquence parlementaire depuis 1958

REPÈRES ÉTRANGERS

- (1^{er} mai-30 juin 1999)
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 197

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

- (1^{er} mai-30 juin 1999)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 205

- Summaries 231

PHILIPPE ARDANT, professeur émérite à l'université Paris-II. A publié *Les Institutions de la V^e République* (Hachette, 1997) ; *Institutions politiques et Droit constitutionnel* (LGDJ, 11^e éd., 1999).

MARIE-ANNE COHENDET, professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Lyon. A publié *La Cohabitation* (PUF, « Recherches politiques », 1993) ; *Méthode de travail en droit public* (Montchrestien, 3^e éd., 1998) et *Droit constitutionnel* (Montchrestien, à paraître).

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

4 OLIVIER DUHAMEL, constitutionnaliste et politologue, professeur à l'université Paris-I et à Sciences-Po, député européen. A publié en 1999 *Droit constitutionnel 1. Le Pouvoir politique en France* (Éd. du Seuil).

GÉRARD GRUNBERG, directeur de recherche au CNRS (Centre d'étude de la vie politique française). Il dirige le programme de sociologie politique du DEA d'études politiques de l'IEP de Paris et coordonne le réseau thématique européen en science politique.

HUGUES HOURDIN, membre du Conseil d'État, a été conseiller pour les affaires sociales auprès d'Édouard Balladur de 1993 à 1995.

FRANÇOIS LUCHAIRE, président honoraire de l'université Paris-I et ancien membre du Conseil constitutionnel.

JEAN MASSOT, membre du Conseil d'État depuis 1963. Il a publié au cours des vingt dernières années de nombreux ouvrages, notamment à la Documentation française, sur la présidence de la République, le chef du gouvernement et la cohabitation.

DIDIER MAUS, ancien élève de l'ENA, professeur associé à l'université Paris-I, codirecteur de la *Revue française de droit constitutionnel*. A récemment publié *Aborder le droit constitutionnel* (Seuil, 1998).

ALAIN PEYREFITTE, ancien ministre, député puis sénateur de Seine-et-Marne depuis 1962. Il est membre de l'Académie française et de l'Académie des sciences morales et politiques, et l'auteur de nombreux ouvrages dont, parmi les plus récents, *C'était de Gaulle* (2 vol., 1994, 1997), *De la France* (1996), *La Chine s'est éveillée* (1996).

HUGUES PORTELLI, professeur de science politique à l'université Paris-II Panthéon-Assas. Il a publié *Droit constitutionnel* (Dalloz, 1999).

PHILIPPE ARDANT
OLIVIER DUHAMEL

LA DYARCHIE

PLUS DE VINGT ANS DURANT, la V^e République a évité la cohabitation, d'abord parce qu'elle a évité l'alternance. Lorsque nous avons créé la revue *Pouvoirs*, il y a bientôt un quart de siècle, nous consacrons son premier numéro à l'alternance, qui n'avait toujours pas eu lieu, et une part de ses analyses à l'hypothèse, ultérieurement dénommée « cohabitation », qui en assombrissait l'horizon. Cohabitation : le mot n'existait pas encore, dans l'univers de la V^e République, que la chose obsédait déjà les esprits. Un président issu d'un « camp » politique pourrait-il coexister avec une Assemblée dominée par l'autre « camp » ? Plus prosaïquement, pourrait-on connaître un partage du pouvoir entre un président de la République de droite et une Assemblée nationale à majorité de gauche (ou l'inverse), et, dans l'affirmative, comment, combien de temps ?

5

A L'ORIGINE

Que le lecteur ne voie aucune velléité commémorative dans ce rappel. Il vise plutôt à souligner combien la V^e République s'est formée à mille lieues de la cohabitation. Encore faut-il ici préciser. Lors de la naissance du nouveau régime, en 1958, les rédacteurs de la Constitution avaient bien en tête une certaine forme de cohabitation, celle entre un pouvoir exécutif que l'on voulait fort et stable et un pouvoir législatif que l'on craignait insoumis et instable. Les réflexions et la reconstruction constitutionnelles se concentrèrent donc sur le face-à-face exécutif/législatif, président et Premier ministre d'un côté, Assemblée de l'autre, cherchant à armer les premiers face à celle-ci.

La suite de l'histoire, quiconque s'y intéresse le sait, emprunta des chemins très différents. Dès 1959, la volonté du général de Gaulle et le

contexte de la guerre d'Algérie imposèrent une pratique présidentialiste du pouvoir. Dès 1962, le fait majoritaire dota l'Assemblée d'une cohérence inédite en France.

POUR QUE LA QUESTION SE POSE

6 La combinaison de ces deux premiers facteurs – mais aussi la révision constitutionnelle de 1962 instaurant l'élection directe du président, et le fait qu'il s'agisse d'un président doté de pouvoirs propres importants, dont le droit de dissolution –, à quoi s'ajoutent le triomphe de la première dissolution, les succès répétés du parti présidentiel, le ralliement miterrandien au présidentielisme gaullien pour que la gauche bénéficie le moment venu, et sous sa conduite, de ce pouvoir concentré et durable, la résignation progressive des uns, l'acceptation profonde par les autres de ce présidentielisme français, la parfaite efficacité de la conversion miterrandienne au début des années 1980 – cette dizaine d'éléments et quelques autres ont profondément modifié la donne initiale. La question de l'affrontement éventuel des pouvoirs, ou de leur coopération difficile, ne concernait plus un face-à-face exécutif/législatif, mais une contradiction entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. Elle ne mettait plus en cause le couple président-Premier ministre face aux députés, mais le couple Premier ministre-députés face au président.

Cette question ne commence à apparaître qu'à la fin des années 1960. Mais de Gaulle et Pompidou ne cessent de gagner les élections législatives – et la gauche de perdre les présidentielles. La question devient plus pressante à la fin des années 1970. Valéry Giscard d'Estaing l'a emporté d'extrême justesse au second tour de la présidentielle de 1974. La droite est très profondément divisée entre les gaullistes, qui se retrouvent dans le nouveau parti créé par Jacques Chirac en 1976, le RPR, et les autres, tant bien que mal regroupés au sein de l'UDF. La gauche a le vent en poupe. Avec les élections municipales de 1977, elle devient, pour la première fois depuis la Libération, clairement et nettement majoritaire en France. Les élections législatives de 1978 semblent devoir presque inévitablement lui apporter la victoire. C'est dans ce contexte que *Pouvoirs* publie son premier numéro. La confrontation entre un président de droite et une majorité parlementaire de gauche apparaît alors comme une nouveauté radicale pour la V^e République, en même temps qu'elle réactive des souvenirs connus : la crise des débuts de la III^e République entre Mac-Mahon et Gambetta, qui dura

deux ans (1877-1879), la cohabitation avortée entre Millerand et le Cartel des gauches, qui se solda par l'immédiate démission présidentielle (1924).

LA DÉCOUVERTE DE LA COHABITATION

Une fois encore, l'histoire ne se déroula pas comme annoncé. La gauche organisa son autodéfaite, utilisant à cette fin l'actualisation de son programme supposé commun. L'alternance était encore évitée. Elle ne pouvait l'être éternellement – sans quoi la V^e République eût été perdue. Elle intervint donc, mais par la voie présidentielle, en 1981. La dissolution immédiate, l'amplification législative du succès présidentiel de la gauche nous détournèrent pour quelque temps de la question de la cohabitation. Mais pour quelque temps seulement. La gauche mitterrandienne fut aussi talentueuse à conquérir le pouvoir qu'à le perdre dès l'échéance (ce qui, d'ailleurs, marquait un progrès par rapport à ses passages au gouvernement dans les Républiques précédentes).

La cohabitation revint donc à l'ordre du jour. Mais, insistons, elle y revint en 1986, par une victoire législative de la droite, face à un président de gauche, et non l'inverse. Pour incommensurable qu'elle soit, cette différence n'en demeure pas moins décisive. Le choc des pouvoirs n'est pas venu redoubler le choc des cultures, mais l'a contredit. Une gauche génétiquement parlementaire s'est trouvée en situation de défendre la présidence face à une droite génétiquement présidentielle devenue parlementaire par nécessité. Convenons que cette contradiction facilita la transition et aida à forger une nouvelle tradition.

LES TROIS COHABITATIONS

François Mitterrand voulut conserver le peu de pouvoirs que la situation lui laissait, Constitution aidant. Il voulut surtout reconquérir le pouvoir à la première occasion venue, en l'espèce à l'échéance, des plus rapprochées (1988). Il voulut donc utiliser la cohabitation pour la reconquête. Il le voulut. Il le fit. La première cohabitation reste, de ce point de vue, à ce jour et pour longtemps, inédite. Lorsque l'histoire parut se répéter en 1993, il n'échappa à personne qu'elle était très différente : le même président, confronté à la même droite, ayant perdu à nouveau les élections au terme de la législature, ne restait en place que pour achever son règne et sa vie en attendant une présidentielle tenue par tous pour imperdable par la droite.

La première cohabitation, hyperconfllictuelle, fut une campagne électorale anticipée et prolongée entre le président et le Premier ministre. Durant la deuxième cohabitation, hyperconsensuelle, les désaccords travaillaient plutôt la gauche dans ses rapports avec son leader et la droite dans ses luttes pour occuper l'Élysée. La troisième cohabitation ne relève d'aucun de ces deux précédents. Parce qu'elle résulte d'une dissolution tactique décidée par le président en cours de mandat. Parce qu'elle oppose pour la première fois un président de droite à un Premier ministre et une majorité parlementaire de gauche. Parce qu'elle possède la durée théorique maximale (cinq ans), soit plus du double des deux précédentes, ce qui produit d'indéniables effets de consensus, mais qu'elle oppose les deux prétendants à la prochaine présidentielle, ce qui produit d'indéniables effets de dissensus, ces derniers augmentant inéluctablement au fur et à mesure que l'échéance approche, donc au fur et à mesure que le temps passe.

L'INVERSION DE LA DYARCHIE INÉGALITAIRE

Le rappel de ces différences se justifie éventuellement pour raviver quelques souvenirs ou offrir quelques repères. Il s'impose surtout pour éviter toute méprise sur les analyses qui suivent. Nous nous sommes posé une question simple : comment fonctionne réellement le pouvoir dit exécutif, la répartition du pouvoir entre président de la République et Premier ministre en période de cohabitation ? Et nous proposons une réponse simple. La cohabitation produit une inversion de notre dyarchie inégalitaire. A la suprématie présidentielle des temps ordinaires se substitue la suprématie primo-ministérielle. L'inversion, pour fondamentale qu'elle soit, n'est évidemment pas absolue, pour deux raisons : le président ne devient pas le collaborateur subordonné du Premier ministre, le Premier ministre doit masquer sa suprématie dans la conduite des affaires du pays par un respect formel de la prééminence du chef de l'État. Il ne s'agit donc pas d'une pure inversion des positions, mais plutôt d'une translation du pouvoir.

Autrement dit, si d'un point de vue politique chacune des trois premières cohabitations possède une très grande spécificité, si même d'un point de vue institutionnel elles relèvent de types très différents (la cohabitation conflictuelle de réélection, la cohabitation consensuelle de fin de règne, la cohabitation quinquennale de dissolution ratée), la répartition du pouvoir y est fondamentalement identique.

Pour fonder cette thèse, outre le travail intellectuel habituel à notre profession d'enseignants-chercheurs, nous avons enquêté auprès de quelques-uns des principaux acteurs des trois cohabitations¹, en mettant comme règle du jeu qu'ils utilisent leur parole le plus librement possible, d'autant plus qu'aucun de leurs propos ne serait reproduit. Ces échanges ont confirmé notre thèse, au-delà même de nos espérances. Malgré les jeux de rôle obligés, la valorisation bien naturelle par chacun de sa position, les acteurs diffèrent très peu dans leur perception de la répartition du pouvoir. Tous s'accordent pour considérer que celui du président de la République n'est pas tout à fait nul, mais celui du Premier ministre tout à fait considérable.

Il faut dire que la succession des cohabitations stimule l'honnêteté des appréciations, puisqu'elle a produit une inversion des positions. Le Premier ministre de la première cohabitation est devenu le président de la troisième, et avec lui autant de chiraquiens matignonesques devenus chiraquiens élyséens. A l'inverse, c'est-à-dire symétriquement, les défenseurs du pré-carré présidential-mitterrandien sont devenus des acteurs gouvernementaux de la gauche plurielle. Treize ans seulement séparent la troisième cohabitation de la première, onze ans même, en calculant d'une fin à un début, délai trop bref pour oublier, trop bref pour que le personnel politique soit profondément changé. Tout au plus certains ont-ils pris du grade, ou appris à mieux cumuler.

L'effet de la continuité inversée aurait pu être atténué par la loi du pouvoir pour le pouvoir : dans la vie politique – voire dans la vie tout court –, chacun prend le pouvoir là où il est, et tente d'en attribuer plus à l'institution qu'il investit, d'en ôter à celles qui le gênent. Pourquoi cette loi ne joue-t-elle pas ou si peu dans notre affaire ? Parce que d'autres lois pèsent davantage, et parce que chacun trouve son compte à s'en tenir aux partages préétablis.

CONSTITUTIONNALISME ET CONFORMISME

Pèsent davantage la permanence de la Constitution et la force des précédents. Notre Constitution, jadis peu respectée dans ses procédures et peu protégée dans ses prescriptions, est devenue l'objet d'une estime juridique plus soutenue et de modifications plus fréquentes. Aucune révi-

1. Nous tenons ici à remercier pour l'accueil qu'ils nous ont réservé : MM. Jean-Louis Bianco, Jean-Claude Colliard, Renaud Denoix de Saint-Marc, Jean-David Levitte, Jean-Marc Sauvé, Olivier Schrameck, Maurice Ulrich.

sion n'a cependant touché, depuis l'apparition de la cohabitation, les conditions du partage du pouvoir entre président et Premier ministre. A l'inverse, plusieurs révisions ont été entreprises d'un commun accord : où la cohabitation produit du révisionnisme consensuel, ce qui, d'un certain point de vue, est un comble.

La permanence constitutionnelle contribue à la permanence des pratiques sans l'expliquer complètement. S'y ajoute la soumission naturelle des acteurs au droit commun, à la *common law*, aux conventions constitutionnelles. Chacun s'y conforme. Parce que la plupart des hommes politiques sont des conformistes. Parce que leurs entourages administratifs y veillent dans le cas contraire. Parce que celui qui revient refait ce qu'il faisait avant, et celui qui arrive demande comment l'on faisait, pour faire de même. Parce que l'on se soucie en général plus de ce que l'on va faire (ou de ce que l'on aimerait faire, ou de ce que l'on croit que l'on va faire) et moins de comment le faire.

CONSENSUS ET COHABITATION

Constitutionnalisme et conformisme sont donc les mamelles de la permanence du primo-ministériisme déférent. S'y ajoute un troisième élément : le consensualisme.

Au milieu des années 1970, lors des premières réflexions approfondies sur un éventuel choc entre les pouvoirs, les dissensus semblaient aussi multiples que denses. Une partie de la gauche récusait encore la V^e République, à ses yeux triplement illégitime : née d'un coup de force en 1958, révisée inconstitutionnellement en 1962, le tout pour organiser une régression d'apparence présidentielle mais d'essence monarchique. Une partie de la gauche, socialistes inclus, récusait la Communauté européenne. La gauche, dans sa grande majorité, ne jurait que par les nationalisations, donnant à croire à la droite que la France risquait de devenir cryptocommuniste. Et, pour couronner le tout, si la guerre du Vietnam était terminée, la guerre froide continuait de plus belle. Valéry Giscard d'Estaing y revient, vingt-deux ans après : « Je m'étais dit que, dans la mesure où l'on était encore en période de guerre froide, et qu'une arrivée de la gauche au pouvoir signifierait l'entrée des communistes au gouvernement, je me dissocierais complètement de l'action du gouvernement, et que je ne resterais en fonctions que comme recours. J'avais envisagé de marquer symboliquement la distance, en me retirant à Rambouillet » (entretien dans *Le Monde*, 11-12 juillet 1999).

Convenons que les temps ont bien changé. L'Union soviétique s'est effondrée, le collectivisme ne tient plus lieu de référence, sauf pour une extrême gauche vivace mais marginale, la gauche de gouvernement privatise plus que ne l'a fait la droite, l'existence de l'Union européenne ne fait plus débat, etc.

La question du rapport entre consensus et cohabitation mérite évidemment une analyse plus complexe. Pour deux raisons politiques et une troisième structurelle. La première, médiatico-politique, tient au fait que la mise en scène télévisuelle de la cohabitation s'opère sur le mode dissensuel. Pour rendre compte des jeux de pouvoir, il faut des protagonistes, des concurrents, sinon des adversaires. D'où le feuilleton bien connu des « accroc de la cohabitation », nécessairement entretenu par nos héros et exagéré par nos metteurs en scène. La deuxième raison, qui donne consistance à la première, tient à la réalité de la compétition politique, laquelle ne s'interrompt évidemment pas du fait de la cohabitation. Elle se poursuit sur un autre mode, en attendant de reprendre, le jour venu, sur le mode normal de la compétition électorale. Quant à la troisième source de complexité, elle relève d'une logique plus profonde, celle qui veut que la cohabitation soit productrice de consensus. Autrement dit, bien que la cohabitation soit le feuilleton d'un partage accepté du pouvoir ponctué de désaccords vers la lutte finale pour la réunification politique du pouvoir au profit d'un des deux cohabitants, elle est aussi un mode particulier d'exercice du pouvoir rendu possible par une dose minimale de consensus et source d'un consensus accru. Si le consensus favorise la cohabitation, la cohabitation produit du consensus.

Elle en fabrique par exigence politicienne. On connaît l'adage, répandu dans le microcosme dès la première cohabitation : les deux *cow-boys* rivaux ne cessent de se faire face, mais le premier des deux qui dégaine est mort.

Elle en fabrique par habitude de gouvernance. L'interministériel ne cesse de se répandre, intégrant les conseillers de la présidence de la République dans les matières du domaine partagé : affaires étrangères, militaires, européennes, institutionnelles, judiciaires. Puisque l'on prépare les décisions ensemble, on fabrique quotidiennement de l'accord.

Elle en fabrique par effet d'information. Dans les domaines non partagés, l'Élysée est quand même tenu informé de l'essentiel. Informer c'est expliquer et, sauf exception, déjà faire accepter.

Elle en fabrique par décence. Autre adage cohabitationniste bien connu : à l'étranger, la France parle d'une seule voix. Celui qui viole

cette règle tout à la fois diplomatique et patriotique s'expose à une mise en cause non seulement par ses adversaires, mais aussi par les commentateurs, les sondages, l'opinion...

Elle en fabrique par convenance. Il est toujours possible de critiquer, de se distinguer, de désavouer. Mais ni l'un ni l'autre des deux principaux protagonistes ne peut se livrer quotidiennement à ce jeu sans se discréditer. Si le président ne cessait de discréditer le gouvernement, il étalerait sa propre impuissance – tout l'oblige au contraire à la dissimuler. Si le Premier ministre ne cessait d'attaquer le président, il étalerait sa propre impatience – tout l'oblige au contraire à la nier. Chacun se renforce en ayant l'air de remplir normalement son rôle. Et cette normalité affichée produit à son tour du consensus, lequel renforce le cohabitationnisme.

12

Constitutionnalisme, conformisme, consensualisme, autant de raisons pour que les partages tracés dès la première cohabitation se reproduisent quasi à l'identique, pour que, somme toute, 1986-1988, 1993-1995, 1997-... se caractérisent par le même avènement d'un primo-ministériisme étendu et efficace, et que chaque épisode se ressemble autant, du point de vue du fonctionnement réel du pouvoir, tout à la fois dans ce qui se fait, dans ce qui se dit et dans ce qui se cache.

LE PREMIER MINISTRE DIRIGE LE POUVOIR POLITIQUE

Lorsque la cohabitation paraît, le président a déjà été élu par le peuple, il y a plusieurs années – il y a cinq ans dans la cohabitation normale, la cohabitation de fin de mandat, il y a deux ans dans la cohabitation auto-imposée par dissolution ratée. Le Premier ministre, lui, vient d'être choisi par le peuple. Il en est l'élu, indirect mais réel, presque comme le président américain, les députés français remplaçant les grands électeurs, presque comme le Premier ministre britannique, la coalition des députés remplaçant le parti majoritaire, presque comme le chancelier allemand, la désignation formelle par le président remplaçant l'élection formelle par le Bundestag.

L'agenda politique, dans la mesure où l'imprévu ne s'impose pas, est déterminé par le Premier ministre, compte tenu du programme politique défendu pendant la campagne électorale, des éventuelles plates-formes programmatiques passées avec ses alliés, de son discours de politique générale suivant son entrée en fonctions. Le programme présidentiel ne compte plus, sauf si tel ou tel point convenait encore – la révision consti-

tutionnelle de la Cour de justice de la République et du Conseil supérieur de la magistrature en 1993, une partie de la réforme de la justice en 1997. Quoi qu'il en soit, hors cohabitation, c'est le président qui décide si telle politique souhaitée par son Premier ministre sera ou non poursuivie ; en cohabitation, c'est le Premier ministre qui décide si telle ou telle politique souhaitée par le président sera poursuivie. Inversion réelle. Inversion partielle : le président n'est pas tenu d'assister le Premier ministre pour une politique qu'il désapprouve – encore que la présidence ait tendance à s'accommoder plus qu'on ne le croit pour paraître aimer ce qu'elle doit avaler. Symétriquement, on ne compte plus les exemples de politiques présidentielles mort-nées, ou ignorées ou rapidement enterrées par des Premiers ministres pourtant soumis à leur président du fait de l'unité des majorités. Autrement dit, l'inversion du pouvoir connaît bien quelques limites, mais ces dernières ne doivent pas être exagérées : le président cohabitant participe un peu à la mise en œuvre des politiques de son rival de Matignon, le président non cohabitant ne fait jamais de son Premier ministre un simple serviteur.

13

La hiérarchisation du pouvoir ne suit plus une architecture simple. Sur le fond, le Premier ministre devient premier décideur. A ceci près qu'en matières partagées, notamment pour les politiques étrangères et européennes, président et Premier ministre sont codécideurs. Et que protocolairement, médiatiquement, symboliquement, le président demeure le chef de l'État. Le Premier ministre supprime le président, mais tient compte du chef de l'État.

LE FONCTIONNEMENT CONCRET DE LA DYARCHIE INVERSÉE

Même diminué, en retrait, le président n'en reste pas moins le chef de l'État, les Français sont toujours nombreux à voir en lui le véritable chef de l'exécutif, il tient de la Constitution des pouvoirs certes ponctuels mais non négligeables. Le Premier ministre va donc devoir travailler avec lui, dialoguer, composer. Matignon et l'Élysée ne peuvent être des mondes qui s'ignorent, ne se parlant pas et ne se rencontrant que pour les besoins du protocole.

En 1986 des usages et procédures se sont mis en place, qui organisent leurs relations et auxquels l'Élysée avait eu le temps de réfléchir bien avant le début de la cohabitation, tant la victoire de la droite était prévisible. La présidence s'interrogeait sur les intentions du nouveau gouvernement, elle craignait d'être marginalisée, elle se voyait assiégee

et les premiers mois d'apprentissage de la cohabitation ne furent pas exempts de tensions qui s'apaisèrent peu à peu. Avec le recul, on constate cependant que, curieusement, les pratiques antérieures à la cohabitation n'ont pas été véritablement bouleversées ; dans l'ensemble, la machinerie institutionnelle fonctionne presque à l'identique. Dans le processus de décision, si l'initiative et la conclusion ne sont plus entre les mêmes mains, les phases intermédiaires d'élaboration, elles, n'ont pas été modifiées, ou peu. Et ce qui a pu changer alors n'a guère évolué depuis à travers les expériences ultérieures, si ce n'est qu'au fur et à mesure que la cohabitation se banalisait et les relations entre cohabitants se civilisaient, la coopération, certes codifiée, devenait plus étroite et moins soupçonneuse au-delà même du domaine où le président a des responsabilités propres.

14 Chacun est aujourd'hui informé de ce que prépare et fait l'autre, dans les domaines partagés les décisions sont élaborées en commun et le président conserve sa liberté pour l'utilisation des moyens d'action qu'il tient de la Constitution et dont il use, il est vrai, avec parcimonie. Ce qu'on voudrait montrer ici, c'est le vécu, au jour le jour, des relations entre les cohabitants.

UNE INFORMATION DEVENUE TOTALE

Le gouvernement ne travaille pas dans le secret, le président est tenu au courant de ses projets et ses collaborateurs ne sont pas exclus de la mise au point des dossiers.

Les contacts sont fréquents au niveau le plus élevé entre les deux rives de la Seine. La cohabitation n'a pas remis en cause les entretiens traditionnels chaque semaine du président avec le ministre de la Défense le lundi et celui des Affaires étrangères le mardi. Surtout, avant chaque Conseil des ministres, le mercredi, le tête-à-tête habituel du président et du Premier ministre leur permet de se voir régulièrement et assez longuement sans témoin. Ils peuvent évoquer leurs projets, réduire leurs différends, s'accorder ou au contraire exprimer leurs réserves à l'égard de telle initiative. Façon de désamorcer d'éventuels conflits et, en cas d'échec, de prévenir l'autre, au cas où il persisterait, que le désaccord sera porté devant l'opinion. Bien entendu, ce rituel n'a pas le monopole des échanges entre les deux têtes de l'exécutif, le téléphone existe et il est utilisé, à l'initiative de l'un ou de l'autre.

Présidant le Conseil des ministres, le président d'autre part est informé de tout ce que prépare le gouvernement. Rien n'est changé ici

aussi à la procédure suivie avant la cohabitation. Le secrétariat général du gouvernement travaille en liaison étroite avec celui de l'Élysée : réunions avec les collaborateurs du président le vendredi et le lundi matin précédant le Conseil à l'Élysée. Le résultat de cette concertation est présenté ensuite au chef de l'État pour qu'il entérine l'ordre du jour du Conseil en fin de journée ce même lundi. Le président n'est pas mis devant le fait accompli, il ne découvre pas les dossiers en Conseil des ministres. Il est en possession de tous les documents utiles pour la réunion, il connaît les projets de textes et leur exposé des motifs.

En réalité, l'information se fait bien en amont des réunions du Conseil. Les projets gouvernementaux sont arrêtés, on le sait, lors des réunions interministérielles, convoquées par le secrétariat général du gouvernement, tenues à Matignon et où les ministères concernés sont représentés. Hors cohabitation, la règle était que la présidence y délègue certains de ses collaborateurs. Même si des consignes de discrétion leur étaient données, il arrivait que ceux-ci prennent une part active à la discussion. Était-il concevable en temps de cohabitation de maintenir cette présence des représentants de l'Élysée ? Lors des réunions interministérielles, les débats sont très libres, des points de vue opposés peuvent s'affronter, traduisant des désaccords au sein de l'équipe gouvernementale. Peut-on accepter que les collaborateurs du président soient témoins de ces divergences et des difficultés de mise au point de certains textes ?

A l'origine, en 1986, une ligne de conduite simple avait été adoptée à la suite d'un accord entre le secrétariat général du gouvernement et celui de l'Élysée. La présidence serait informée de l'organisation de toutes les réunions interministérielles mais elle ne se ferait éventuellement représenter que lorsque l'ordre du jour concernerait la Défense, les Affaires étrangères, la Coopération ou les institutions. Il était entendu aussi que les collaborateurs de l'Élysée se contenteraient d'assister à la réunion sans intervenir. Enfin, le compte rendu de la réunion, le « bleu », ne serait adressé à la présidence que lorsque celle-ci y aurait été représentée.

L'information était ainsi assez réticente et incomplète, l'Élysée pouvait en être gêné. Dans la pratique, il semble cependant que les services de la présidence trouvaient les moyens de la parfaire, de façon officieuse, grâce aux relations personnelles de leurs agents. C'est là d'ailleurs une manifestation, parmi d'autres, de ce que les liens personnels peuvent mettre beaucoup d'huile dans les rouages de la cohabitation ! Ajoutons que la disparition de la cohabitation armée de la première expérience a

modifié la procédure. Aujourd'hui, si les règles sur la participation des représentants de l'Élysée aux réunions interministérielles n'ont pas varié, la présidence est destinataire de tous les « bleus » (ainsi que de tous les télégrammes diplomatiques, ce qui n'était pas le cas dans les débuts de la première cohabitation).

Rien n'empêche d'ailleurs le cabinet du Premier ministre d'organiser de temps à autre, quand il le souhaite, c'est-à-dire peu fréquemment, des réunions informelles où l'on peut discuter librement hors du regard de l'Élysée. Et l'on sait que les Premiers ministres des cohabitations, eux-mêmes, ont pris l'habitude de réunir autour d'eux, de façon plus ou moins régulière, l'équipe gouvernementale. Désir tout naturel de se retrouver entre soi, de faire le point, d'arrêter des positions communes avant que les procédures ne s'engagent dans leur cours normal.

16 Le président est en tout état de cause pleinement informé de ce que le Premier ministre souhaite voir figurer à l'ordre du jour du Conseil des ministres. A-t-il alors quelque pouvoir sur cet ordre du jour que le secrétaire général du gouvernement lui présente pour approbation ? Peut-il le modifier, le refuser ? La maîtrise de l'ordre du jour du Conseil n'a pas été contestée au président, alors qu'elle repose sur un usage antérieur à la cohabitation. Mais, dans la pratique, il ne peut en faire qu'une utilisation limitée. Il ne saurait être question pour lui d'imposer qu'un dossier soit évoqué au Conseil ; tout au plus, semble-t-il, peut-il parfois faire savoir qu'il souhaiterait qu'un ministre fasse une communication, sur un problème de politique étrangère par exemple. Pour le reste, il peut soulever des objections sur une loi, un décret, s'opposer à des nominations, inscrites dans la partie B, aussi longtemps – suivant en cela la doctrine Mitterrand – qu'un poste honorable n'aura pas été offert à celui qu'on envisage de remplacer. Aller plus loin, refuser catégoriquement l'inscription d'une question à l'ordre du jour, mettrait en cause la vocation du gouvernement à déterminer et conduire la politique de la nation et ouvrirait un conflit majeur où le gouvernement aurait beau jeu de rappeler ses prérogatives. Le pouvoir d'approbation de l'ordre du jour ne peut apporter au président que de médiocres et passagères satisfactions. Il gagnera du temps, négociera quelques concessions, recasera un protégé. C'est peu. D'autant que, sur ce dernier point, la succession des alternances et des cohabitations a largement amorti les vagues de nominations politiques. Le *spoils system* a montré ses inconvénients non seulement pour le service de l'État, où doit primer la compétence, mais pour les heureux promus eux-mêmes, tout désignés pour la prochaine charrette lors du renversement de la conjoncture politique.

Aujourd'hui, nominations et promotions sont rarement sources de conflit entre Matignon et l'Élysée.

Au Conseil des ministres, le président est donc un spectateur attentif, désolé peut-être, mais passif. Le style du Conseil pouvait-il, dans ces conditions, rester le même que hors cohabitation ? Les observateurs s'accordent à dire que l'ambiance est différente. Non que le Conseil soit devenu une occasion de débats, où chacun s'exprime et où des points de vue divergents s'opposent. La révolution n'a pas eu lieu, elle le pouvait d'autant moins que la circonstance n'était pas la mieux choisie pour mettre en lumière les tensions éventuelles au sein de l'équipe gouvernementale. De façon plus subtile, il apparaît que le ton n'est plus le même ; jamais le Conseil n'a été autant une chambre d'enregistrement : aucune ouverture sur l'avenir, aucune réflexion sur le présent et les actions en cours, aucune orientation politique générale n'est définie. Le Conseil est un point de passage obligé pour des textes et des décisions individuelles ; à aucun moment sous la V^e République, il n'a été l'endroit où s'élabore la politique gouvernementale, en temps de cohabitation moins que jamais.

17

Il n'en reste pas moins que le président semble cautionner, en quelque sorte par sa présence, des décisions qui lui déplaisent, voire qu'il désapprouve totalement. Aussi la pratique s'est-elle établie dès la première cohabitation de doubler à l'occasion le communiqué officiel du Conseil, lu à Matignon en temps de cohabitation, par une déclaration du porte-parole de l'Élysée où le président prend ses distances, formule son désaccord, émet des réserves sur telle ou telle décision. Le pays est ainsi informé que la politique du gouvernement n'est pas celle du président, comme si on avait pu parfois en douter...

D'autre part, quelle que soit la bonne volonté des services de Matignon – et elle est réelle –, la cohabitation appauvrit inéluctablement l'information de l'Élysée. Tributaires de ce qu'on leur adresse, les collaborateurs de la présidence ne peuvent commander aux services gouvernementaux les études, analyses, documents qu'ils souhaitent. En 1986, François Mitterrand a donc été amené, pour suppléer les canaux officiels et avoir ses sources propres, à modifier la composition de l'équipe présidentielle en y faisant entrer des spécialistes de l'économie et du domaine social. En même temps, n'étant plus destinataire des enquêtes d'opinion du SID, il a recruté pour l'Élysée un spécialiste des sondages. Au même moment, Jacques Chirac, n'ayant qu'une maîtrise imparfaite des dossiers européens et internationaux, gérait depuis cinq ans par le gouvernement précédent, étoffait son cabinet de quelques

experts en ces domaines afin de pouvoir dialoguer sur un pied d'égalité avec l'Élysée.

18 La transparence affichée n'est d'ailleurs pas à sens unique. Le président a naturellement en tout temps une foule de contacts avec des Français aussi bien qu'avec des étrangers, les visiteurs se succèdent dans son bureau et, de leur côté, ses collaborateurs ne restent pas inactifs. La cohabitation ne transforme pas l'Élysée en palais de la Belle au bois dormant. François Mitterrand en particulier n'a peut-être jamais autant reçu que pendant la première cohabitation, avec une prédilection, semble-t-il, pour les chefs d'entreprise. S'il n'y a aucune raison que le contenu de ces entretiens soit porté à la connaissance de Matignon, peut-il en être de même des entretiens avec des chefs d'État étrangers ? Il ne s'agit plus ici de politique intérieure, mais d'informations concernant les relations extérieures de la France, le président ne doit-il pas en faire profiter le Quai d'Orsay ? Depuis 1997 (François Mitterrand était beaucoup plus secret), l'usage s'est établi de rédiger un compte rendu de ces entretiens dont les Affaires étrangères auront connaissance par l'intermédiaire de Matignon. La contribution à l'élaboration de la politique étrangère du pays est réelle si l'on considère que chaque semaine le président peut s'entretenir au téléphone avec dix ou quinze chefs d'État. Pendant la guerre du Kosovo, c'est largement par cette voie que s'est effectuée la concertation avec nos alliés ainsi qu'avec l'ensemble des pays intéressés et que, en conséquence, s'est définie l'attitude de la France.

Il est vrai qu'on était alors là au cœur du domaine partagé, où le président et le Premier ministre doivent plus étroitement collaborer.

UNE COLLABORATION ÉTROITE DANS LE DOMAINE PARTAGÉ

L'entrée en cohabitation est pour le président une épreuve et un défi. A tout point de vue. L'échec de ses amis aux législatives ne l'atteint pas seulement dans son amour-propre en même temps qu'il sape son autorité, mais il le touche aussi directement dans l'étendue de ses activités. Habitué depuis les débuts de la V^e République à évoquer et à trancher toute question l'intéressant, exerçant sur l'exécutif un pouvoir sans limite, le président voit du jour au lendemain ses possibilités d'agir sur la réalité se réduire à son domaine réservé traditionnel – défense, diplomatie, institutions, justice. Domaine dont, au surplus, Édouard Balladur devait rappeler à juste titre qu'il est en droit « partagé » dans la mesure où le Premier ministre n'en est pas exclu. D'autre part, il lui faut conti-

nuer à exister, ne pas se contenter d'inaugurer les chrysanthèmes, entretenir au moins un semblant de pouvoir, surtout s'il envisage de briguer à terme un nouveau mandat.

Tout naturellement, le président aura tendance à reporter sur les dossiers qui lui restent une énergie inemployée. François Mitterrand – surtout lors de la première cohabitation – comme Jacques Chirac aujourd'hui ont été très présents sur le terrain de la défense et celui des relations internationales. Le second peut-être plus encore, porté par un tempérament hyperactif, de « locomotive », ainsi que par un réel intérêt pour ces matières. Son rôle, en 1999, dans la nomination de Bernard Kouchner au Kosovo ou dans la désignation des commissaires français à Bruxelles et dans l'attribution de leurs portefeuilles sont, parmi beaucoup d'autres, des manifestations de son interventionnisme et de l'efficacité de son influence, au point que Lionel Jospin n'a pas hésité à lui rendre hommage.

19

Mais si le président sort ici de sa position de spectateur et a quelque poids sur la définition et la mise en œuvre de la politique du pays, il n'est pas pour autant libre. Soumis à contreseing, ses pouvoirs sont réellement partagés, il ne peut agir qu'en accord avec le Premier ministre. Celui-ci de son côté peut, il est vrai, voir ses initiatives ou ses options combattues par le président : on n'a pas oublié les conflits entre François Mitterrand et Jacques Chirac autour de l'« initiative stratégique » du président Reagan ou du « missile à roulettes ». Chacun des partenaires peut paralyser l'autre.

On constate en même temps que les Premiers ministres des cohabitations se sont investis à des degrés variables dans les relations internationales – à l'exception toutefois des affaires européennes, peut-être parce que leurs répercussions internes sont plus directes et immédiates –, car celles-ci ne sont pas au cœur des attentes des Français à l'égard du nouveau gouvernement et qu'au surplus il y a toujours eu un accord entre les deux têtes de l'exécutif sur les grandes lignes de la politique à mener. Le président sera souvent « à la manœuvre » avec les coudées franches sur certains dossiers (G7, sommets de l'Alliance atlantique, francophonie, conférence de Rio...). Le Premier ministre tient à manifester son intérêt, mais il arrivera qu'il n'effectue qu'une sorte de « service minimum » sans chercher à apparaître comme un « président *bis* ». Quoi qu'il en soit, dans tous les domaines, le président et le Premier ministre sont soucieux de manifester que la France parle d'une seule voix et l'on n'hésite pas à évoquer, en dépit de résonances inopportunes, un commun « combat pour la France ». L'unité de vues de

notre dyarchie plurielle dans les rencontres européennes et internationales contraste souvent avec les divisions de certains de nos partenaires lorsqu'ils sont dirigés par des gouvernements de coalition.

Cette démarche commune est le fruit de l'expérience de trois cohabitations, qui auront permis de définir les règles et les procédures par lesquelles passe la collaboration.

20 La concertation s'effectue dans des conseils restreints, tenus à l'Élysée, sur convocation du secrétaire général du gouvernement et sous la présidence du chef de l'État. Y participent le Premier ministre et, selon l'ordre du jour, les ministres intéressés, à commencer par ceux de la Défense et des Affaires étrangères. Un compte rendu est maintenant établi par les soins du secrétariat général du gouvernement et diffusé aux participants. A la différence des Conseils des ministres, ces réunions donnent lieu à une véritable délibération à l'issue de laquelle sont définies les options et prises les décisions. Leur efficacité est renforcée par leur préparation lors de comités restreints organisés au préalable à Matignon, présidés par le Premier ministre et auxquels l'Élysée est représenté.

Les conseils restreints n'obéissent pas à des rythmes réguliers. Ils sont plus nombreux aujourd'hui – une quinzaine par an – que lors de la première cohabitation, et il en est organisé de façon systématique avant les conseils européens ; les autres se tiennent au gré des circonstances, à l'initiative le plus souvent du président, sur l'Irak par exemple ou sur la PAC.

Ces conseils constituent le lieu privilégié de la concertation entre le président et le Premier ministre, le seul où ils traitent d'égal à égal. Leur dialogue est facilité, répétons-le, par l'absence de divergences profondes, ces dernières années, sur les orientations de la politique française en matière de défense et de relations extérieures. Heureusement, car comment trancher si, par exemple, le président préconisait l'engagement de troupes françaises à l'étranger et que le Premier ministre s'y opposait ? L'hypothèse n'est pas gratuite, elle aurait fort bien pu se réaliser si l'envoi de troupes au sol au Kosovo avait été envisagé.

Si la politique étrangère est définie de façon consensuelle au sein de l'exécutif, à qui appartient-il de l'exposer à l'occasion des rencontres internationales ou lors de voyages à l'extérieur ? Des solutions ont été trouvées après quelques péripéties, pas toujours glorieuses, au début de la première cohabitation.

Lors des conseils européens, le président et le Premier ministre siègent ensemble. La délégation française est présidée par le président

et son porte-parole est celui de l'Élysée. A la conférence de presse à l'issue du conseil, la France tient à donner l'image de l'unité, les deux représentants français répondent en commun aux questions des journalistes, après s'être réparti les rôles.

Les visites à l'étranger, de leur côté, sont l'occasion d'échanges étroits entre l'Élysée et Matignon. S'il appartient au président de décider seul de ses voyages à l'extérieur, il en informe le Premier ministre et celui-ci n'a guère le goût ni les moyens de s'y opposer, mais il a son mot à dire sur la composition de la délégation qui accompagnera le chef de l'État. Lors de la première cohabitation, Jacques Chirac avait hésité un temps sur la conduite à tenir avant d'arrêter une position, reprise par la suite par Édouard Balladur et Lionel Jospin : le Premier ministre ne participe pas systématiquement à tous les déplacements du chef de l'État, il se décide au cas par cas.

En revanche, un ou plusieurs membres du gouvernement sont du voyage, le ministre des Affaires étrangères normalement, mais aussi d'autres ministres qui « font savoir » qu'ils souhaiteraient « en être ». La décision est prise d'un commun accord. Ces déplacements ont en outre l'intérêt de ménager de longs tête-à-tête, dans l'avion, entre le président et le ministre des Affaires étrangères, facilitant l'harmonisation des positions françaises bien au-delà de l'objet même du voyage.

Lorsque le Premier ministre souhaite lui-même se rendre à l'étranger, les choses se passent différemment, il n'est pas totalement maître du sort de son initiative. Il indique en effet qu'il « a l'idée » de faire tel déplacement et il en réfère au chef de l'État. Celui-ci peut lui « suggérer » de retarder son voyage et même d'y renoncer, en raison de ses propres projets ou pour des raisons d'opportunité, replaçant la visite dans un cadre plus large, par rapport, par exemple, au calendrier d'autres rencontres ou de conférences internationales. Ce dialogue traduit assez bien une prééminence consentie au président en matière de relations extérieures.

Les crises enfin donnent aux échanges entre l'Élysée et Matignon d'autres occasions de s'établir, les crises internationales s'entend. Des réunions spéciales sont alors organisées à Matignon ou à l'Élysée. Pendant la crise du Rwanda, le président réunissait à l'Élysée pour suivre l'évolution de l'affaire, le mercredi après le Conseil des ministres, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères, le secrétaire général de la Défense nationale et le secrétaire général du gouvernement. La rencontre était préparée la veille à Matignon avec la participation du chef d'État-major de la présidence. La guerre du Kosovo a multiplié les

contacts, devenus quotidiens, formels ou informels, associant dans un esprit d'entente tous les intéressés, tant à l'Élysée qu'à Matignon et à l'État-major des armées. Comment le climat de collaboration confiante établi alors pourrait-il ne pas resserrer les liens et disparaître entièrement lorsque les uns et les autres se retrouvent ensuite sur d'autres dossiers ? Les crises développent une dynamique consensuelle au sein de la cohabitation.

LA FAIBLESSE DES MOYENS D'ACTION PROPRES DU PRÉSIDENT

22 Le président n'est pas prisonnier du gouvernement, il peut jouer seul. Les quelques moyens propres dont il dispose sont de portée et d'efficacité variables mais au total faibles. Et chaque fois qu'il en use, s'il n'engage pas sa responsabilité et son maintien en fonctions, il se soumet au jugement de l'opinion, ce qui ne peut que l'inciter à la prudence, surtout s'il envisage de se représenter au terme de son mandat.

Cohabitation ou pas, le président est libre de ses paroles. Mais, en temps de cohabitation, le verbe devient son arme privilégiée, il exerce un véritable ministère de la parole. François Mitterrand a montré ici la voie. Entre 1986 et 1988, il s'est fait le censeur opiniâtre et avisé de l'action gouvernementale. Commentaires, petites phrases, mises en garde, désaveux, critiques ouvertes ou feutrées, ironie glacée, il a utilisé avec talent toute une gamme d'expressions pour marquer sa distance ou sa désapprobation vis-à-vis des initiatives de Jacques Chirac. En 1988, l'image de son concurrent à l'élection présidentielle en était autant affectée que la sienne renforcée.

Le président n'a pas d'autorisation à demander : il s'exprime à la télévision comme il l'entend, rencontre les journalistes qu'il veut, choisit à sa guise ses intervieweurs. Et lorsqu'il sillonne les provinces françaises – sans la compagnie d'un ministre le plus souvent –, c'est moins la République qui est en représentation que le président qui façonne son image.

Parfois même, il joindra le geste à la parole : ainsi François Mitterrand recevant des grévistes à l'Élysée, ce qui ne fit aucun plaisir au gouvernement et on le comprend. Parfois encore le geste sera en quelque sorte négatif, comme la suppression de la « photo de famille » avec les ministres sur le perron de l'Élysée ou la disparition du déjeuner du gouvernement à la présidence le 1^{er} janvier. François Mitterrand encore, en 1986, ne serra pas les mains des ministres lors du premier Conseil ;

Jacques Chirac en revanche – signe des temps ou différence de personnalité ? – se fera présenter les membres du gouvernement Jospin. Par ses propos et ses attitudes le président marque ostensiblement que le gouvernement n'est pas le sien. En même temps, il doit éviter de céder à ses amis politiques qui le poussent à rassembler autour de lui l'opposition et à en apparaître comme le chef. Tentation dangereuse car, pour être réélu, il faut ratisser au-delà de son camp.

Ces moyens d'action sont quand même assez dérisoires et anecdotiques ; même si le président en use souvent avec habileté et délectation, ils n'ont guère de prise sur la réalité. Ils ne sauraient compenser la faiblesse de ses armes juridiques.

De celles-ci la plus banale est son pouvoir de signature. Par centaines lois, décrets et ordonnances, mesures individuelles diverses passent par la signature du président. En temps de cohabitation peut-il s'en servir pour mettre en échec le gouvernement ? Le débat juridique est ouvert, mais ce qui est sûr, c'est que François Mitterrand l'a fait, on le sait, pour des ordonnances ou pour la convocation du Parlement en session extraordinaire. De son côté, Jacques Chirac a refusé de signer un décret de convocation du Congrès. En réalité, les projets gouvernementaux sont retardés mais non empêchés. Des voies parallèles ou détournées, plus compliquées et plus lentes peut-être, permettent de passer outre l'opposition du président. Celui-ci d'ailleurs ne peut abuser de son pouvoir, chaque refus apparaît comme un éclat, un accroc à la cohabitation, dont l'exploitation médiatique sera immédiate. S'il s'y hasarde, il doit bien choisir son terrain pour se concilier l'opinion, mais il ne peut véritablement empêcher un gouvernement, dont la légitimité électorale est plus fraîche que la sienne, de mettre en œuvre sa politique ou telle réforme à laquelle il est attaché. Reste alors au président la menace de ne pas signer, moins spectaculaire que le passage à l'acte, car aucun des protagonistes n'a en général intérêt à la révéler, l'un pour ne pas montrer son impuissance si la pression échoue, l'autre pour n'être pas accusé d'y avoir cédé si elle réussit. Il y a là un moyen plus habile et plus efficace pour le président de faire modifier les projets gouvernementaux, et tout porte à croire qu'il a été régulièrement utilisé.

En revanche, comment ne pas relever que les présidents de la cohabitation n'ont jamais utilisé deux procédures dont ils disposent, comme voies d'appel contre des décisions de la majorité qu'ils désapprouvent : la seconde lecture et le recours au Conseil constitutionnel. La saisine du Conseil a certes été utilisée par le président seul, mais à l'égard d'un traité, jamais d'une loi. Comment expliquer cette abstention ? Engagée

pour manifester de façon solennelle un désaccord profond avec une loi, l'initiative présidentielle aurait un retentissement considérable. Aussi le président ne peut-il s'exposer à un échec, risquer de se faire désavouer par le Parlement – ce qui est probable, à supposer déjà que le Premier ministre n'ait pas refusé son contreseing – ou par le Conseil – ce qui est toujours possible. S'il n'obtient pas gain de cause, son autorité, son jugement, son impartialité seront contestés. Un président doit ici encore faire preuve de beaucoup de circonspection avant de s'engager dans l'aventure. A aucun moment les circonstances de la cohabitation n'ont offert, semble-t-il, d'occasion favorable pour que le président décide de s'y lancer.

24 Reste bien entendu l'arme absolue de la dissolution. On ose à peine l'évoquer ici tant sa dernière utilisation s'est révélée désastreuse. Pourtant sa menace, suspendue au-dessus de la tête du gouvernement, est de nature à faire réfléchir le Premier ministre, à l'inciter à renoncer à tel aspect de sa politique ou à telle mesure à la popularité incertaine. De même, si chacun des deux protagonistes peut toujours démissionner, seul le retrait présidentiel provoquerait *ipso facto* des élections : où le chef de l'État retrouve une arme dont ne dispose pas le Premier ministre. Telle est probablement l'ultime limite au caractère inégalitaire de notre dyarchie. La cohabitation affaiblit certes le président. Mais lui seul peut y mettre un terme. Ce qui l'aide à survivre, et... préserve la cohabitation.

R É S U M É

Le chemin fut long, les conditions nombreuses pour que la question de la cohabitation puisse se poser. La comparaison des trois épisodes cohabitationnistes révèle une grande constante : l'inversion de la dyarchie, la suprématie du Premier ministre. L'enquête auprès des acteurs confirme cette constance et en précise les modalités.

LES TROIS COHABITATIONS

NEUF ANS SUR DIX-HUIT

25

Le jeune Français qui, fier de ses dix-huit ans, pourra voter en 2002, avait deux ans en 1986, quand a commencé la première cohabitation, neuf ans quand a commencé la deuxième ; et s'il vote en effet à la présidentielle et aux législatives de 2002, c'est que la cohabitation commencée en 1997, quand il a eu treize ans, sera allée jusqu'à son terme. Sur ses dix-huit années de vie, neuf années de cohabitation. Si l'« âge de raison » est toujours fixé à sept ans, ses aînés lui auront donné l'occasion de former sa raison politique, pendant sept années sur onze, dans une République dont les deux principaux personnages sont *à la fois partenaires et adversaires*.

Il y avait beaucoup de scénarios auxquels on pouvait penser quand, en 1969, le général de Gaulle nous a laissé sa République à continuer. Mais personne n'avait l'imagination assez fertile pour inventer celui-là.

Comment imaginer la cohabitation dans un système qui, par deux de ses données essentielles, devait l'exclure ? La vigueur de la bipolarisation droite/gauche ; et une pratique constitutionnelle très présidentialisée.

Il est vrai que la cohabitation est entrée dans notre vie politique par la petite porte.

La première cohabitation, celle qui a d'emblée fixé des règles et des limites qui sont encore aujourd'hui respectées, fut une cohabitation d'attente, un « expédient provisoire ».

Pour la droite, victorieuse aux législatives de 1986, il n'y avait, semblait-il, que deux ans à attendre avant de consommer dans la présidentielle l'effondrement du socialisme. Il parut dangereux d'échanger cette

victoire à terme contre les aléas d'un affrontement dans le style « se soumettre ou se démettre ». D'ailleurs, François Mitterrand paraissait se soumettre. Pour lui, l'attente était une chance. Il en avait d'ailleurs une longue habitude. De plus, paradoxalement, c'était aussi pour lui une façon, certes personnellement déplaisante mais politiquement plaisante, de revenir à l'affirmation de la primauté parlementaire ; et, qui mieux est, avec la complicité des gaullistes.

On connaît la suite. François Mitterrand sut exploiter le rôle de vieux sage qu'on lui avait laissé. Le patriarche-président parla le langage unanime qui exprimait, en somme, ce qu'il y a de positif dans la cohabitation. Il l'emporta. Et s'empressa, une fois élu, de mettre un terme à l'unanimité en se donnant, par une nouvelle dissolution réussie, une nouvelle et fidèle majorité.

26 On était revenu à la normalité de la V^e République, mais au bénéfice de ceux qui avaient été pendant vingt-trois ans ses constants adversaires.

Cette leçon aurait pu, en 1993, éviter de recommencer. La situation était tout à fait la même. Après cinq ans de mandat présidentiel et législatif cohérent, le socialisme mordait la poussière sur l'arène des législatives. Que faire des deux ans qui restaient au président ? Allait-on cette fois le pousser dehors ? Mais sa mauvaise santé déjà transparente donna des arguments au laisser-faire. François Mitterrand ne pouvait plus jouer à la majorité le tour de 1988 : il ne se représenterait pas. Et puis, combattre un vieillard malade, c'est inélégant, donc dangereux. Enfin, il y avait le précédent : pourquoi refuser en 1993 un arrangement qu'on avait en 1986 non seulement accepté mais sollicité ? Si l'on invoquait maintenant l'esprit de la Constitution, comment expliquer qu'on l'ait méconnu hier ?

Ainsi, par deux fois, les héritiers naturels de la V^e République attendirent de l'événement une victoire politique, sans oser monter au créneau pour défendre la Constitution.

La troisième fois, sauf coup d'éclat ou coup de tabac que rien ne laisse présager, est partie pour durer cinq années : le président de la République l'a crânement confirmé le 14 juillet 1999.

Et pourquoi ne durerait-elle pas même au-delà ? Amusons-nous un peu : Jacques Chirac se représente en 2002, sans adversaire socialiste ; Lionel Jospin gagne triomphalement les législatives. A chacun son palais, à chacun son pôle de l'exécutif...

LES APPARENCES ET LA RÉALITÉ

Une caractéristique commune à ces trois cohabitations est qu'elles ont préservé, dans l'ensemble, ce qu'on pourrait appeler la prérogative présidentielle dans les domaines de la politique extérieure et de la défense.

Les Français, mais aussi nos partenaires – ce qui en l'occurrence n'est pas le moins important –, ont pris l'habitude de voir le président accompagné du Premier ministre dans toutes les grandes rencontres internationales ou européennes. Ils ont vu le président exprimer devant les micros le point de vue de la France, commenter les résultats du point de vue de la France, comme si le gouvernement était le sien.

Quant à la défense, le rôle présidentiel paraît clairement assis sur la fonction traditionnelle de « chef des armées » et sur la caractéristique unipersonnelle de la frappe nucléaire. Nul n'a oublié que François Mitterrand avait osé dire : « La dissuasion, c'est moi. »

27

Cette prérogative présidentielle a cependant ses limites. Il n'y a pas de « domaine réservé du président », selon l'expression fort peu constitutionnelle lancée par Chaban-Delmas dans un congrès de militants ; en tout cas, pas au sens où on l'entendait du temps du général de Gaulle. Il y a compétence partagée entre les deux faces de l'exécutif, et prééminence d'honneurs, priorité d'expression, pour le président de la République.

Mais que survienne, sur la politique à suivre, une discordance de fond, et la merveille d'harmonie s'effondrerait d'un coup, comme un édifice mangé par les termites. Jusqu'ici, le cas ne s'est pas présenté. Pourtant on voit très bien que – sur des sujets comme la suppression du service national, l'intervention au Kosovo ou la réforme des institutions européennes – la divergence aurait pu ou pourrait se faire.

Que se passerait-il alors ? L'article 20 serait, sans nul doute, brandi par le Premier ministre pour revendiquer son droit de « déterminer la politique de la nation ». La « lecture parlementaire » de la Constitution s'imposerait. Sauf, pour le président, à faire le peuple juge du différend : par une dissolution, mieux fondée que la dernière, ou une démission, suivie ou non d'une nouvelle candidature.

Naturellement, dans le domaine de la politique intérieure, l'article 20 s'applique déjà dans toute sa rigueur, sans autre revendication présidentielle que celle du commentaire : c'est, non plus la *prérogative*, mais la *postrogative*... Avec ce qu'elle comporte d'un peu dérisoire. Le

régime n'est présidentiel qu'en apparence, gouvernemental et parlementaire en réalité. Sa légitimité repose sur le seul scrutin législatif.

On pourrait même soutenir que le président de la III^e ou de la IV^e République avait une marge de choix plus grande que celle du président cohabitant. Vincent Auriol, et René Coty, comme leurs prédécesseurs, pouvaient et savaient, par le choix de l'homme chargé de former un gouvernement, faire apparaître des configurations diverses, révéler des incompatibilités, faciliter des rapprochements. Dans l'univers flou de la multiplicité partisane, ils jouaient un rôle essentiel pour que la machine du microcosme parlementaire ne s'enraye pas.

28 En revanche les présidents Mitterrand et Chirac ont agi comme s'ils n'avaient pas plus de pouvoir qu'un roi de Suède : ils ont choisi pour Premier ministre le chef du parti arrivé en tête ; pis encore, l'homme que ce parti leur désignait. La cohabitation commence par un acte de renonciation à la liberté de choix. C'est cette renonciation – tacite, certes, pour ménager les apparences – qui fonde la possibilité de la cohabitation en créant un minimum vital de confiance. Dans la cohabitation, le président n'a pas la liberté de « pressentir » puis de désigner le chef de l'exécutif, après avoir perdu la liberté d'être lui-même ce chef. C'est la majorité nouvelle qui impose ce chef au président.

Il faut bien le dire : la cohabitation devenue habituelle est une véritable perversion de la Constitution gaullienne. Elle perturbe le fonctionnement bipolaire, en unissant au seul niveau de l'exécutif des contraires qui, à tous les autres niveaux de la vie politique, s'excluent et se combattent l'un l'autre. Elle fait du président l'otage du gouvernement. Pour l'essentiel, le gouvernement est libre. Pour l'essentiel, le président n'est pas libre.

LA COHABITATION SELON DE GAULLE

Pour de Gaulle, la véritable cohabitation, comme problème à traiter, c'était la cohabitation entre le président et une majorité parlementaire hostile, non entre le président et le gouvernement.

Face à la plupart des questions d'aujourd'hui, nous ne savons pas ce que de Gaulle ferait, et rien n'est plus ridicule que de le faire parler préemptoirement à leur sujet, à trente ou quarante ans de distance. Mais, sur ce point-là, il en va tout autrement. En 1966, devant la tournure que prenait la campagne pour les élections législatives de mars 1967, qualifiées par l'opposition de « troisième tour de l'élection présidentielle », de Gaulle s'est préparé mentalement à une défaite éventuelle

de sa majorité. Il s'est bien gardé de s'exprimer publiquement là-dessus. Mais il a fait à quelques proches la confiance de sa démarche « au cas où ». J'en ai gardé la trace très précise, aussitôt retranscrite¹.

Deux cas de figure pouvaient se présenter.

Si l'opposition bénéficiait d'un raz de marée qui prenait l'allure d'un « désaveu du président », celui-ci « n'aurait plus qu'à s'en aller ».

Mais si la majorité perdait la majorité « de dix, vingt ou même cinquante sièges », il ne démissionnerait pas. Président élu des Français il est, président il reste. La défaite d'une poignée d'hommes à peu de voix près dans leurs circonscriptions ne constitue pas un désaveu personnel.

Il nommerait un Premier ministre et un gouvernement qui ne seraient ni l'expression de l'ancienne majorité, ni celle de l'ancienne opposition. Il n'installerait pas un gouvernement de provocation, mais un gouvernement qui l'exprime, lui président, comme garant des intérêts supérieurs de la nation. Ce serait un gouvernement de gestionnaires, de hauts fonctionnaires, de personnalités reconnues pour leur compétence dans leur domaine, bref, d'hommes de la société civile (comme on ne disait pas alors). Il en avait d'ailleurs l'habitude : c'est ainsi qu'il a nommé dans ses gouvernements des diplomates chevronnés (Couve et Joxe), des gouverneurs généraux des colonies (Cornu-Gentille et Messmer), le préfet de la Seine (Pelletier), des conseillers d'État incontestables (Chenot, Chatenet), le gouverneur de la Banque de France (Baumgartner) et même un banquier (Pompidou), qui n'étaient ni élus, ni membres d'un parti.

Ç'aurait été à l'Assemblée élue de se déterminer par rapport à ce gouvernement de « grands commis ». Si elle devait le censurer, elle serait immédiatement dissoute. Le Général pensait que cette perspective était de nature à calmer les intentions belliqueuses. Naturellement, si la censure était toutefois prononcée, et si de nouvelles élections législatives confirmaient les premières (et si, en plus, à cause de la dissolution, elles prenaient la signification d'un désaveu personnel), il devrait alors se démettre.

Mais ce scénario ne lui paraissait pas le plus probable. Il envisageait de gouverner dans une situation qui se rapprocherait du régime américain : une cohabitation entre l'exécutif, quant à lui intact et uni, et un Parlement hostile mais circonspect. « Cette Constitution est faite pour gouverner sans majorité », disait-il.

1. Cette conversation, de septembre 1966, sera relatée intégralement dans le tome III de *C'était de Gaulle* (à paraître).

Il ne concevait même pas l'idée d'une cohabitation au sein de l'exécutif. Mais une cohabitation entre un gouvernement solidaire du président et un Parlement hostile n'était, en somme, qu'un des cas de figure du fonctionnement parlementaire normal.

LA LÉGITIMITÉ DU GOUVERNEMENT

Au fond, l'analyse de la différence entre la cohabitation telle que nous la vivons et celle qu'imaginait le général de Gaulle nous renvoie à la question de la légitimité du Premier ministre et du gouvernement.

30 Pour de Gaulle, la légitimité du Premier ministre est essentiellement celle que lui délègue le président, élu des Français, qui le nomme et dont « il procède » ; elle est, accessoirement, celle que lui concède le Parlement en approuvant ou en ne censurant pas le gouvernement. Il y a une légitimation active, créatrice – celle conférée par le président. Il y a une légitimation passive, qui est le *nihil obstat* de l'Assemblée nationale. De ce point de vue, la non-censure et l'approbation d'une déclaration gouvernementale sont équivalents. Le fait que le mot d'« investiture » ait été banni de la Constitution est significatif. L'Assemblée n'investit pas le Premier ministre, déjà pleinement Premier ministre et chef d'un gouvernement constitué et effectif. Elle approuve sa politique, ou s'abstient de la désapprouver en le censurant. C'est de l'ordre de l'assentiment, du consentement. Consentement équivalent, qu'il dise *oui* ou qu'il ne dise pas *non*.

C'est d'ailleurs pour cette raison que de Gaulle a caressé l'idée, et guetté l'occasion, d'une réforme constitutionnelle qui, après « Le président nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions », aurait supprimé le petit membre de phrase : « sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement ».

Les trois cohabitations que nous avons connues mettent radicalement en cause cette philosophie initiale, et à mes yeux capitale, de la Constitution.

François Mitterrand en nommant Chirac ou Balladur, Jacques Chirac en nommant Jospin, n'ont pas imaginé faire d'eux leur délégué. Ils ont anticipé sur une légitimation parlementaire. Ils sont passés de la légitimité déléguée à la légitimité transférée.

Ils ont cru préserver ainsi leur propre légitimité. Comme si elle pouvait être isolée du fonctionnement politique général. Mais, en réalité, à la longue, leur légitimité risque fort de se dissoudre par manque d'usage. Qu'est-ce que la légitimité d'un élu, sinon de faire ce pour quoi il a été

élu ? Et pour quoi un président de la République est-il élu, si ce n'est pour diriger le pays ? Telle était, en tout cas, la pensée profonde du fondateur de la V^e République.

R É S U M É

La cohabitation, née de circonstances provisoires, tend à devenir un système habituel. Avant les élections législatives de mars 1967, de Gaulle avait envisagé une défaite de sa majorité aux législatives. Il confiait alors à l'auteur qu'il constituerait un gouvernement de gestionnaires, de hauts fonctionnaires, de personnes qualifiées, à l'égard duquel l'Assemblée aurait à se déterminer. En cas de censure, il dissoudrait et mettrait dans une nouvelle élection son propre mandat en jeu. Il acceptait une cohabitation à l'américaine entre un exécutif et un Parlement d'orientations différentes. Il ne concevait même pas une cohabitation au sein de l'exécutif.

COHABITATION
ET CONSTITUTION

ON ENSEIGNE AUX ÉTUDIANTS que la Constitution est, doit être, ou devrait être, dans un État de droit démocratique, la règle suprême par laquelle le Peuple souverain organise le pouvoir dans l'État en limitant les pouvoirs des gouvernants pour préserver sa propre souveraineté et les droits de l'homme. Or, sous la V^e République, même dans le contexte d'une coexistence institutionnelle entre un président et une majorité parlementaire antagonistes, qui aurait pourtant dû impliquer un retour au texte constitutionnel, la Constitution a été plusieurs fois violée. Est-ce une spécificité du « pays du droit¹ » ? L'ineffectivité d'une Constitution est assez fréquente dans les États non ou peu démocratiques. Et parmi les pays de l'UE, qui ont tous un régime parlementaire, la France est le seul qui fonctionne régulièrement dans un système présidentiel, le seul dans lequel les fluctuations dans l'interprétation de la Constitution au profit du chef de l'État sont aussi grandes, le seul dans lequel le président parvient hors cohabitation à s'arroger le pouvoir de révoquer le Premier ministre alors qu'il n'en a pas le droit.

33

Les leçons de l'histoire auraient pourtant dû inciter nos présidents à respecter la volonté du Peuple inscrite dans la Constitution. Chaque fois qu'un chef d'État a abusé de ses pouvoirs pour s'opposer à l'Assemblée en situation de cohabitation, il a été contraint tôt ou tard à la soumission ou à la démission, quelle que soit l'organisation des institutions, régime parlementaire (dans lequel le gouvernement est responsable devant le Parlement) ou présidentiel (dans lequel cette responsabilité n'existe pas), lorsque le Peuple soutenait l'Assem-

1. En chinois, la France se dit *fa kuo*, « pays du droit ».

blée². L'épouvantail de la toute-puissance de l'Assemblée est souvent agité en France pour justifier les excès de pouvoir présidentiels. Mais, en réalité, c'est la surpuissance du chef de l'État, par le refus persistant des règles fondamentales du régime parlementaire, qui a été la cause première des déséquilibres institutionnels de toute notre histoire. Abus du droit de veto en 1791, conduisant à la confusion puis à l'autoritarisme de l'Empire. Abus du droit de dissolution puis refus de la démocratisation du suffrage sous les restaurations, induisant la révolution de 1848. Abus de pouvoir du président de la Seconde République, conduisant à l'Empire. Abus présidentiel du droit de dissolution et refus de choisir pour Premier ministre le leader de la majorité parlementaire sous la III^e République. C'est à cause de ces abus que la III^e République a dégénéré en système d'Assemblée. La classe politique ne pouvait pas se structurer autour du chef du gouvernement puisque, d'une part, il n'était pas son chef et, d'autre part, il ne disposait pas de la contrepartie indispensable à sa responsabilité, le droit de dissolution. La IV^e République ne put rétablir l'équilibre du fait du discrédit persistant du droit de dissolution et de sa mauvaise organisation, le scrutin proportionnel aggravant la situation. L'image française du régime parlementaire est complètement déformée par ces errements entre surpuissance du chef de l'État et surpuissance de l'Assemblée, générés par le refus constant de donner au chef du gouvernement les moyens d'assurer sa stabilité : être le leader de la majorité et disposer du droit de dissolution.

Sous la V^e République à nouveau, on prive le Premier ministre du droit de dissolution tout en organisant un régime qui reste fondamentalement parlementaire puisque le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale. De 1962 à 1986, on a prétendu que l'élection du président de la République au suffrage universel direct permettait, d'une part, de légitimer l'extension des pouvoirs présidentiels et, d'autre part, de figer cette interprétation présidentialisée de la Constitution. Pourtant, à cette époque déjà, un simple regard sur les autres régimes parlementaires bireprésentatifs de l'Union européenne suffisait à montrer que nulle part ailleurs l'onction populaire ne transformait à elle seule un

2. Pour plus de précisions sur ce point et sur la plupart des développements qui vont suivre, cf. notre thèse, *L'Épreuve de la cohabitation (mars 1986-mai 1988)*, Lyon, 1991, et la publication résumée de la première partie, *La Cohabitation, leçons d'une expérience*, Paris, PUF, coll. « Recherches politiques », 1993.

3. Le régime bireprésentatif est un régime de distinction des fonctions dans lequel le Peuple désigne deux organes au suffrage universel direct : le président et les membres d'une

arbitre en capitaine³. La cause réelle des entorses faites à la Constitution était ailleurs, elle tenait essentiellement à la domination du président sur la majorité parlementaire. La cohabitation supprimant cette cause, elle aurait dû abolir ses effets. Chacun en appelant au respect de la règle : « la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution », elle aurait dû être enfin effective. Et pourtant, la règle constitutionnelle n'a pas été totalement respectée, le président étant encore parvenu à s'octroyer des pouvoirs que la Constitution ne lui accorde pas. Or, si la cohabitation pose problème, notamment à cause des risques de crise qu'elle génère, c'est justement à cause de ces violations de la Constitution.

Il est essentiel de mesurer et comprendre les écarts entre la Constitution et la pratique de la cohabitation pour en apprécier les conséquences et suggérer des solutions aux problèmes posés. Cela suppose une méthode d'analyse précise.

35

POUR UNE MÉTHODE D'ANALYSE JURIDIQUE DE CES RELATIONS

Précisons en quoi et pourquoi les méthodes et/ou les principes épistémologiques adoptés par les principaux courants doctrinaux sous la V^e République ne permettent pas de penser de manière rigoureuse et exhaustive les relations entre cohabitation et Constitution, avant de tenter de remédier à cette carence.

Des relations impensables selon les doctrines classiques

Impensables, au sens littéral du terme : qui ne peuvent pas être pensées. Elles ne *peuvent* pas au double sens du terme, parce qu'elles ne sont pas *possibles*, du fait des conceptions de la norme, et/ou parce qu'elles ne sont pas *permises*, car elles sont rejetées du domaine de la science du droit.

chambre, par opposition au régime monoreprésentatif, dans lequel seuls les membres de l'Assemblée le représentent directement. Un régime bireprésentatif peut être présidentiel (États-Unis) ou parlementaire (les régimes que l'on qualifie habituellement de semi-présidentiels, cette dénomination étant inadéquate puisque ce sont bien des régimes parlementaires dès lors que le gouvernement y est responsable devant le Parlement). Parmi les régimes parlementaires bireprésentatifs d'Europe occidentale autres que la France, seuls la Finlande et le Portugal – où les pouvoirs présidentiels ont été réduits par une révision constitutionnelle à l'occasion d'une cohabitation – accordent en droit et en fait des pouvoirs importants au président. Dans les autres, l'Autriche, l'Irlande et l'Islande, la pratique institutionnelle est très étroitement comparable à celle des régimes parlementaires monoreprésentatifs.

Le problème de l'identification des normes. Si l'on veut étudier les relations entre la cohabitation et la Constitution, il faut en premier lieu être en mesure de préciser quelle est la norme constitutionnelle pour pouvoir analyser son écart avec les actes d'application de la Constitution. Or il existe de vives divergences doctrinales sur ce point, divergences qui posent problème puisqu'elles permettent aux gouvernants de prétendre qu'il y a du jeu dans la règle pour abuser de leurs pouvoirs.

Prenons un exemple : le veto présidentiel sur la convocation du Parlement en session extraordinaire. Ce veto a existé avant, mais aussi pendant la cohabitation. Est-il conforme à la Constitution ? *Non* pour certains juristes, *on ne sait pas* pour d'autres, *oui* pour d'autres encore. Si ces juristes sont en désaccord, c'est d'abord parce qu'ils abordent ou situent la norme de manière différente.

36

Pour les défenseurs du « non », les *normativistes*, la norme constitutionnelle se situe dans le texte, ou, plus précisément, la norme constitutionnelle, qui est la signification d'un énoncé prescriptif, peut être déduite du texte de la Constitution par un acte d'interprétation. Ici, l'écart entre la norme constitutionnelle et ses actes d'application est juridiquement pensable. On peut constater que le président a violé la Constitution.

Pour les sceptiques, dits *réalistes*, la science du droit peut seulement décrire des faits, elle ne peut donc pas procéder à des interprétations, qui sont des évaluations. Elle ne peut que décrire les normes appliquées, c'est-à-dire les décisions d'application de la norme⁴. En l'espèce, il appartient seulement au juriste de dire que le président de la République a exercé un veto sur la convocation du Parlement en session extraordinaire. Cette science peut dire qu'il y a eu controverse constitutionnelle et que la question de savoir si ce veto est ou non conforme à la Constitution ne peut pas être tranchée par la science du droit et n'a pas été tranchée par la pratique. C'est, par exemple, la position de Michel Troper dans la controverse sur la signature des ordonnances durant la cohabitation. L'étude de l'écart entre la norme constitutionnelle et ses actes d'application n'est pas pensable dans le cadre de la science du droit, puisque la norme constitutionnelle n'est pas identifiable en elle-même et que l'on ne peut qu'en décrire les actes d'application.

Pour les partisans du « oui », que nous qualifierons de *pseudo-réalistes*, la seule Constitution identifiable est celle qui résulte de l'inter-

4. Cf. Michel Troper, « Entre science et dogmatique, la voie étroite de la neutralité », in P. Amselek (dir.), *Théorie du droit et Science*, Paris, PUF, 1994, p. 310-325.

prétation des gouvernants. Pour eux, « la seule vérité des textes qui soit incontestable [...] est celle de leur application⁵ », les juristes ne peuvent que s'incliner devant le fait accompli. La Constitution est ce que les gouvernants ont dit qu'elle était. Puisque le président a exercé ce droit de veto, c'est qu'il a interprété la Constitution comme lui attribuant ce droit. Ce faisant, le président a créé le sens de la Constitution. L'écart entre la norme constitutionnelle et ses actes d'application n'est pas pensable puisqu'il y a identification entre ces deux éléments. Plusieurs juristes ont tenté de qualifier juridiquement la pratique institutionnelle de la V^e République pour identifier, à travers cette pratique, la norme constitutionnelle. Ainsi les notions de coutume constitutionnelle (Jean Gicquel), de tradition constitutionnelle (Jean Massot), de conventions de la Constitution (Pierre Avril) ou de souplesse de la Constitution (François Luchaire) ont-elles été invoquées. Mais elles relèvent d'une conception trop élastique de la règle constitutionnelle. Le risque est ici d'aboutir, comme dans l'analyse réaliste, à la négation du droit. L'analyse pseudo-réaliste est en réalité une forme de nihilisme juridique. Observant le refus de convocation du Parlement par le président, on en déduit que celui-ci a créé la norme constitutionnelle, qu'il a donné son sens à la Constitution. Peut-être n'a-t-il pas été sanctionné pour cette entorse à la Constitution alors qu'il aurait pu l'être, par exemple par la sanction politique que serait sa non-réélection, ou par l'accusation de haute trahison. Mais on ne saurait déduire l'absence de norme de l'absence de mise en œuvre de la sanction. Ce n'est pas parce qu'un fraudeur n'a pas été condamné que l'on peut affirmer que le droit de frauder le fisc a été reconnu. Quand bien même il aurait fraudé le fisc chaque année durant vingt ans, on ne saurait en déduire qu'il a acquis ou même créé le droit de frauder le fisc. L'analyse pseudo-réaliste repose en fait sur une confusion sur la notion d'interprétation. Soulignons avec Otto Pfersmann que, par « interprétation », on entend souvent deux activités qu'il convient de bien distinguer. D'une part, l'opération d'explication et d'analyse scientifique de la signification d'un texte, permettant de déduire du texte constitutionnel le sens de la règle, donc la norme constitutionnelle, c'est l'« interprétation doctrinale ». D'autre part, « le fait qu'un organe applique un texte à un cas particulier », c'est la « concrétisation organique ». Or « cette concrétisation n'est pas une interprétation doctrinale, elle ne détermine pas le sens de la formulation

5. Pierre Avril, « L'Assemblée d'aujourd'hui », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 5.

de la norme générale, elle *est* la production d'une norme (relativement) particulière »⁶. L'acte adopté en application de la Constitution par les gouvernants au terme d'un processus d'interprétation n'est pas la norme constitutionnelle, c'est *une autre norme*, adoptée en appliquant, plus ou moins fidèlement, le modèle de la Constitution. « L'interprétation doctrinale n'est donc nullement liée par la concrétisation organique, car c'est au juriste que l'on demande de démontrer qu'un objet est bien la formulation d'une norme valide et non à l'organe qui, en tant que tel, ne saurait en donner la preuve. C'est à la doctrine de délimiter ce qui relève du droit – et de quelle manière – et ce qui n'en relève plus. C'est là son essentielle fonction critique et scientifique⁷. » Par l'interprétation doctrinale, on peut expliquer que, selon la norme déduite du texte de la Constitution, le président est tenu de convoquer le Parlement en session extraordinaire. Avant de refuser de convoquer le Parlement, le président s'est demandé ou a demandé à des juristes s'il avait le droit de refuser cette convocation, c'est la première étape, celle de l'interprétation doctrinale. Ensuite le président, observant sans doute que le risque d'être sanctionné était très faible, a fait le choix de refuser cette convocation, procédant ainsi à la concrétisation organique de la Constitution. Cet acte de refus ne crée pas le sens de la Constitution, c'est seulement un acte d'application de la Constitution.

L'analyse pseudo-réaliste reposant sur une confusion, elle doit être écartée. L'analyse réaliste dans le cadre de la science du droit ne permettant pas de penser l'écart entre règle et pratique doit être écartée aussi, mais provisoirement, nous allons voir pourquoi. Reste l'analyse normativiste. Mais, trop étroite, elle pose un autre problème.

Le problème épistémologique. Deux visions opposées de la science du droit, celle des normativistes et celle des réalistes, prétendent faire obstacle à l'analyse des relations entre la norme constitutionnelle et ses actes d'application.

L'étude juridique des relations entre cohabitation et Constitution suppose d'abord l'identification de la norme constitutionnelle et des actes pris en application de cette norme, puis la qualification juridique de leur écart. Ensuite, elle exige que l'on comprenne pourquoi et comment cette violation a été possible, quelles sont les contraintes,

6. Otto Pfersmann, « La notion moderne de Constitution », in Louis Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1998, p. 115.

7. *Ibid.*, p. 116.

juridiques et extrajuridiques, qui ont déterminé le choix par le président, et l'absence de sanction par les gouvernés et la majorité, des actes d'application contraires à la Constitution, et ceci afin de savoir comment remédier juridiquement à ce problème. Pratiquement tous les juristes sont bien conscients du fait que nous devons nous donner les moyens de penser rigoureusement l'écart entre la norme constitutionnelle adoptée par le Peuple et les concrétisations organiques qui en sont imposées par les gouvernants. Les règles de droit ne sont pas des choses abstraites existant en dehors de l'homme dans une tour d'ivoire, ce sont des instruments forgés par des hommes, pour des hommes à un moment donné dans une société donnée dont on ne peut comprendre ni la signification ni le fonctionnement si l'on n'étudie pas leurs rapports avec la société dont elles émanent et qu'elles tendent à organiser.

Mais cette approche se heurte au premier anathème, lancé par les normativistes : « Ce n'est pas du droit ! » Pour eux, si l'analyse de la conformité entre les actes d'application de la Constitution et la Constitution doit être conduite par la doctrine et fait bien partie de la science du droit, dont l'objet est justement de « montrer ce qui est obligatoire, permis ou interdit (les normes) dans un système donné à partir des textes qui l'énoncent⁸ », elle doit s'arrêter là. Le paradigme kelsénien exclue l'analyse de l'effectivité des règles de la science du droit, car elle implique la prise en compte d'éléments qui ne sont pas juridiques, comme la sociologie, la psychologie, l'histoire, etc. Certains, comme Otto Pfersmann vont jusqu'à en déduire qu'un juriste ne saurait conduire de telles analyses parce qu'il n'est pas sociologue, psychologue, historien... Force est alors de constater que personne n'a toutes ces compétences et que cette analyse ne pourra jamais être faite par qui que ce soit. Cet anathème pourra être lancé aussi bien par des juristes, redoutant la remise en cause de leur définition étroite, mais sécurisante, du droit, que par des sociologues, des politistes, des historiens... revendiquant leur monopole sur ce champ d'étude. Il existe des recherches faites par des sociologues ou des politistes qui comportent des éléments d'analyse intéressants pour l'étude juridique de l'effectivité du droit. Elles peuvent et doivent compléter une analyse juridique de cette question, mais elles ne sauraient s'y substituer. Parce que leur objet central n'est pas le droit, mais l'étude des phénomènes sociaux ou des relations de pouvoir, elles ne sont pas centrées sur la norme. D'une part, elles ne permettent pas d'analyser juri-

8. *Ibid.*, p. 113.

diquement l'écart entre la Constitution et ses actes d'application (car soit elles ignorent la question du sens de la norme, soit elles se fondent sur une conception réaliste du droit) et, d'autre part, elles ne permettent pas de penser les causes, les conséquences et les remèdes juridiques à ce problème, car ni leur objet ni leurs méthodes ne sont juridiques. Il est donc indispensable que le juriste conduise cette analyse, avec leur collaboration. Nous pouvons donc surmonter ce premier obstacle épistémologique en considérant que la science du droit peut être amenée à prendre en compte des analyses conduites dans le cadre d'autres disciplines pour comprendre le contenu et le fonctionnement des règles de droit.

40 Mais surgit le second anathème, lancé cette fois par les réalistes : « Ce n'est pas de la science ! » Pour eux, à l'inverse des normativistes, l'activité consistant à apprécier le rapport de conformité entre la norme applicable et la norme appliquée est une activité parfaitement légitime et a un intérêt pratique, cependant elle ne relève pas de la science du droit mais de la dogmatique juridique. En revanche, certains d'entre eux, comme les réalistes américains, estiment que l'activité consistant à décrire les contraintes juridiques et extrajuridiques qui s'exercent sur les autorités pour les inciter à adopter tel ou tel acte d'application de la Constitution (comme le souligne Michel Troper) relève bien de la science du droit⁹. Au regard de l'analyse réaliste, certaines étapes de notre étude des rapports entre la norme constitutionnelle applicable et ses actes d'application en période de cohabitation relèvent de la dogmatique juridique (l'identification des normes, la qualification de leur écart et la recherche de solutions), et d'autres relèvent de la science du droit (la description des faits exerçant une contrainte pour déterminer le choix des actes de concrétisation organique).

Ainsi, les doctrines classiques ne permettent pas de penser le rapport entre cohabitation et Constitution, soit parce que, en identifiant le droit au fait (les pseudo-réalistes) ou en ne se prononçant pas sur la norme (les réalistes), elles ne permettent pas de penser l'écart entre norme constitutionnelle et actes d'application de la Constitution, soit parce qu'elles excluent de la science du droit l'étude des causes de ce rapport (les normativistes) ou l'étude de ce rapport lui-même (les réalistes).

9. Cf. Michel Troper, *loc. cit.*

Modèle d'analyse proposé

Précisons les postulats sur lesquels repose cette méthode, le processus qu'elle suit et les instruments spécifiques qu'elle utilise.

Cette méthode repose sur une conception positiviste dotée de trois caractères. Elle est normativiste, en ce que la norme constitutionnelle est située dans l'interprétation de la Constitution elle-même et non pas dans l'interprétation de ses actes d'application, étant bien évidemment entendu que les interprétations doctrinales n'ont aucune valeur normative, mais sont seulement des propositions relatives au sens de la Constitution. Elle est instrumentale car les règles constitutionnelles sont conçues comme un instrument dont on cherche à améliorer le fonctionnement. Elle est phénoménologique en ce que l'on saisit le droit comme un phénomène dont on cherche à comprendre tous les aspects et en particulier le déroulement des faits qui conduit au choix de tel acte d'application de la Constitution.

41

Elle suppose une redéfinition de la science du droit. Loin de chercher à concilier des positions difficilement conciliables, nous allons en montrer la possible complémentarité. Nous considérerons avec Otto Pfersmann et bien d'autres que l'activité consistant à souligner l'écart entre la norme constitutionnelle et les normes d'application de la Constitution est bien l'objet central de la science du droit. Mais nous estimons aussi avec les réalistes américains et, dans une certaine mesure, Michel Troper, que la connaissance du droit peut et doit prendre en compte tous les éléments juridiques et extrajuridiques qui vont exercer une contrainte sur l'interprète qu'est le juge ou le gouvernant pour l'inciter à choisir telle ou telle concrétisation organique de la Constitution, afin d'expliquer cet écart. Le droit constitutionnel comme ensemble de normes est donc distingué du droit constitutionnel comme activité de connaissance, dont l'objet est beaucoup plus large. Le droit constitutionnel comme discipline a pour objet non seulement la description du contenu des règles constitutionnelles *stricto sensu*, mais aussi l'étude de leur formation et de leur fonctionnement.

Le processus de cette méthode se déroule en quatre étapes :

– Identification des normes en présence et qualification juridique du rapport entre ces normes (conformité, violation) et leurs actes d'application. Cela suppose d'abord l'interprétation de la norme constitutionnelle, et celle des actes d'application de la Constitution. Pour l'identification de la norme constitutionnelle, on se référera à l'interprétation qui

en était officiellement donnée lorsqu'elle a été adoptée par le Peuple souverain, comme point de repère pour comprendre l'évolution des interprétations possibles. Cependant, cette interprétation historique ne s'imposera pas nécessairement, une interprétation téléologique pouvant être préférée à une interprétation génétique, par exemple lorsque la conception du droit a évolué et que l'interprétation téléologique va dans le sens d'un renforcement de l'effectivité de l'État de droit démocratique et que sa conformité à la volonté du souverain n'est pas sérieusement contestable (ainsi de l'interprétation du préambule de la Constitution par le Conseil constitutionnel).

42 – Analyse causale de l'écart éventuellement observé. On étudie systématiquement tous les éléments juridiques et extrajuridiques qui ont exercé une influence sur l'interprète pour le contraindre et/ou lui donner la liberté de choisir entre telle ou telle interprétation.

– Analyse des conséquences de cet écart. Cette appréciation se fera d'abord au regard de la cohérence des règles et de l'équilibre des institutions qui en résulte, et ensuite au regard de la conformité de cette interprétation à la volonté du Peuple souverain.

– Analyse prospective des solutions envisageables pour réduire cet écart.

Voyons ensuite les instruments de cette méthode. Il convient de bien distinguer entre régime politique, système de variables déterminantes et système politique¹⁰.

Le régime politique est entendu au sens strict comme étant l'ensemble des règles contenues dans la Constitution. C'est la source formelle du droit constitutionnel. C'est la norme constitutionnelle, dont on peut connaître le ou les sens possibles par voie d'interprétation doctrinale.

A côté de cet ensemble, on peut distinguer un autre ensemble : le *système de variables déterminantes*. C'est un système en ce que c'est un ensemble d'éléments entre lesquels il existe des interactions ; il s'agit de variables en ce que, contrairement aux sources formelles du droit constitutionnel, ces éléments varient fréquemment ; et ces variables sont déterminantes en ce qu'elles ont ou peuvent avoir, seules ou combinées, une influence sur la mise en œuvre des règles constitutionnelles.

10. Ces instruments sont ceux que nous avons élaborés dès 1991, en partant de la distinction proposée par Olivier Duhamel entre régime et système, à laquelle nous avons ajouté l'étude des relations entre régime et système, *via* la notion de système de variables déterminantes et l'étude des relations dynamiques entre systèmes politiques.

Cet ensemble contient tous les éléments les plus divers qui ont une incidence sur le choix d'une interprétation de la règle constitutionnelle et qui n'appartiennent pas au régime politique. Ce sont des éléments juridiques, notamment tous les actes d'application de la norme constitutionnelle, qui émanent du juge (interprétation authentique délivrée par la jurisprudence constitutionnelle) ou des gouvernants (interprétation d'autorité, par exemple un refus présidentiel de convoquer le Parlement en session extraordinaire). Ce sont aussi des éléments extrajuridiques comme la situation des forces politiques, le contexte historique, économique, diplomatique, la personnalité des gouvernants, leur conception des institutions, les positions, les débats, les modes d'argumentation de la presse, de la doctrine, de l'opinion publique, les valeurs des uns et des autres et surtout les *habitus* – entendus ici comme les habitudes psychologiques résultant de l'intégration de faits tels que l'histoire, les précédents, etc. Cet ensemble contient les sources matérielles du droit (en particulier la doctrine) mais ne s'y résume pas, sauf à entendre de manière très large les sources matérielles du droit.

43

Le *système politique* est ce que certains appellent le régime politique au sens large, il permet d'observer le fonctionnement du régime. Lorsque certains affirment avec de Gaulle ou Pierre Avril qu'une Constitution, c'est « un esprit, des institutions et une pratique », ce n'est pas la Constitution qu'ils désignent en réalité, mais le système politique (ou, du moins, une large partie du système politique). Le système politique est l'ensemble composé des deux sous-ensembles précédents, le régime politique et le système de variables déterminantes. Sa configuration dépend des multiples interactions qui vont avoir lieu à l'intérieur de chacun de ses deux sous-ensembles (entre chacun de leurs éléments et par groupes d'éléments) et *entre* ses deux sous-ensembles (entre chacun de leurs éléments et par groupes d'éléments). Le choix des concrétisations organiques de la Constitution dépend donc de la combinaison de ces multiples éléments. Chaque acte d'application de la Constitution est le résultat, le produit de ces interactions.

Ce que nous venons de décrire n'est qu'une des multiples images contenues dans la pellicule d'un film. Si l'on fait défiler la pellicule, on constate que chacun des actes d'application dont l'adoption a été déterminée par les contraintes d'un système politique va, à l'instant même de sa production, s'intégrer dans le système de variables déterminantes du système politique suivant. Ainsi, le refus présidentiel de convoquer le Parlement en session extraordinaire, qui résultait du système A, est devenu un précédent dans le système B, qui va entrer en relations avec

tous les autres éléments de ce système pour exercer une contrainte visant à rendre possible une nouvelle violation de la Constitution, par exemple un refus de signer une ordonnance, cette violation devenant un précédent dans le système C et ainsi de suite... Il en sera de même pour les actes d'application adoptés par le juge, à cette différence près qu'ils pourront créer une jurisprudence qui s'imposera aux pouvoirs publics pour l'avenir, alors que l'acte d'application du gouvernant ne saurait juridiquement créer de devoir-être pour l'avenir.

Appliquons ce modèle à l'objet pour lequel on l'a conçu, les relations entre cohabitation et Constitution.

DES INTERACTIONS PARTIELLES ET ÉVOLUTIVES

- 44 Contrairement à ce qui a souvent été dit, la cohabitation n'implique pas un changement de régime politique, mais un changement de système politique. Depuis 1962, le régime de la V^e République est et reste un régime parlementaire bireprésentatif moniste. C'est le changement d'une variable déterminante majeure, qu'est la position de la majorité parlementaire par rapport au président, qui implique la modification radicale du système politique dans lequel fonctionne ce régime, et donc un changement de système politique. Le régime politique est stable, mais il fonctionne dans des systèmes politiques variables. En période de convergence de vues entre président et majorité parlementaire, ce régime politique fonctionne dans un système présidentieliste. En période d'opposition entre président et majorité parlementaire, il fonctionne dans un système parlementariste, voire gouvernementaliste.

Reprenons les principales étapes de l'analyse, des développements plus substantiels pouvant être trouvés ailleurs¹¹.

Identification des normes et qualification juridique de leur écart : un retour incomplet à la norme constitutionnelle

Le texte de la Constitution de 1958 n'ayant pas été modifié en 1962 sur des points autres que le mode de désignation du président, il convient d'adopter, comme point de repère pour l'interprétation, celle qui a été officiellement présentée au Peuple lorsque ce texte a été soumis à son approbation par référendum.

11. Cf. notre thèse précitée.

Michel Debré l'a déclaré haut et fort, la V^e République est un régime parlementaire, mais il est original car le président en est la clé de voûte. Cela ne signifie pas du tout qu'il dirige tous les pouvoirs. Cela veut dire qu'il dispose de pouvoirs exceptionnels dans un régime parlementaire, des pouvoirs dispensés de contreseing, dits « pouvoirs propres ». Ils sont très peu nombreux, d'un usage nécessairement rare puisqu'ils concernent les situations délicates, mais importants. Pour l'essentiel, ils permettent au président de faire appel à un arbitre, que ce soit le Peuple, par le référendum (art. 11) ou par le droit de dissolution (art. 12), les parlementaires, par le droit de message (art. 18), ou le juge constitutionnel (art. 54, 56 et 61). Il peut décider lui-même en choisissant le Premier ministre (cette liberté est cependant réduite puisque l'Assemblée peut renverser le gouvernement), mais il n'a pas le droit de le révoquer (art. 8, al. 1). Seul l'article 16, qui lui donne les pleins pouvoirs en cas de circonstances exceptionnelles, lui permet de trancher lui-même avec une grande liberté. L'existence des pouvoirs propres est la *seule* dérogation aux principes du régime parlementaire prévue en faveur du président par notre Constitution.

En dehors des pouvoirs propres, tous les pouvoirs du président sont soumis à contreseing (art. 19). Cette distinction est fondamentale. Car, dans un régime parlementaire, le contreseing signifie que celui qui l'appose, le Premier ministre, endosse la responsabilité de l'acte. Sous la V^e République comme dans les autres régimes parlementaires, le président de la République est irresponsable puisqu'il ne peut pas être renversé par qui que ce soit en cours de mandat, sauf cas de haute trahison (art. 68). C'est le Premier ministre, contrôlé par l'Assemblée dotée du pouvoir de le renverser à chaque instant, qui assume la responsabilité des actes soumis à contreseing. Responsabilité implique pouvoir. C'est l'organe responsable qui dispose du pouvoir réel. L'irresponsabilité du président implique que tous ses pouvoirs soumis à contreseing sont des compétences purement formelles pour lui et des compétences réelles du Premier ministre. Ce principe général d'interprétation ne fait pas l'ombre d'un doute au moment de l'adoption de la Constitution. Ces compétences formelles ne donnent pas au président le pouvoir de décision ni même un pouvoir de codécision avec le gouvernement, mais seulement la faculté de surveiller la politique gouvernementale pour être en mesure d'intervenir par ses pouvoirs propres en cas de nécessité¹². Telle est la norme constitutionnelle.

12. On ne saurait prétendre que, du seul fait du changement de mode d'élection du président à partir de 1962, ce principe devrait être écarté. Car aussi longtemps que le régime est

Ainsi la Constitution fait-elle du président un arbitre, qui veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et au respect des engagements internationaux par ses pouvoirs soumis à contreséing, et qui peut intervenir en cas de problème par ses pouvoirs propres. C'est le gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation sans qu'il y ait à distinguer selon les domaines (art. 20 et 21), car c'est lui qui est politiquement responsable.

Avant la cohabitation, on sait que le président a progressivement accaparé un pouvoir de décision d'abord dans les domaines de la politique extérieure et de la défense, puis dans tous les domaines. Il se comportait comme si tous ses pouvoirs étaient des pouvoirs propres.

46 En période de cohabitation, la majorité n'étant plus soumise au président, elle devrait exiger un strict respect de la Constitution et donc la disparition de tous les abus de pouvoir présidentiels antérieurs. Le phénomène majeur de la cohabitation est en effet le retour à la lettre de la Constitution. On redécouvre le sens de la Constitution. La distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés est, pour l'essentiel, enfin effective : le président ne dispose plus que de ses pouvoirs propres, les compétences soumises à contreséing sont des pouvoirs réels du Premier ministre, pour lesquels le président peut seulement exercer sa mission de surveillance et plus personne n'ose prétendre qu'il pourrait révoquer le Premier ministre. La politique nationale est conduite par le gouvernement sous la direction du Premier ministre.

Cependant, le problème juridique majeur est que ce retour n'a pas été total. Deux catégories de concrétisations organiques de la Constitution par le président ont posé un problème juridique majeur, les veto présidentiels et le maintien de pouvoirs présidentiels importants dans le prétendu « domaine réservé ».

D'une part, le président est parvenu à s'octroyer plusieurs « droits » de veto en refusant de signer des ordonnances et des décrets de nomination délibérés en Conseil des ministres, et en refusant la convocation du Parlement en session extraordinaire. Certains semblent en outre tenter de lui octroyer un droit de veto sur la révision de la Constitution,

parlementaire, les principes d'interprétation du régime parlementaire doivent continuer à s'appliquer. On ne saurait invoquer la spécificité des régimes dits « semi-présidentiels » d'Europe occidentale pour prétendre qu'ils imposent un nouveau principe d'interprétation, car ils fonctionnent tous dans un système parlementariste (dans lequel la politique nationale est déterminée et conduite par le gouvernement responsable devant le Parlement et non par le président) à la seule exception du domaine diplomatique en Finlande.

alors qu'il n'a pas le droit de s'opposer à une révision qui serait souhaitée par le Peuple et les deux chambres du Parlement. Or tous les modes d'argumentation juridique vont dans le même sens, ces veto sont inconstitutionnels. En premier lieu, l'*interprétation sémiotique* est claire, l'indicatif présent valant impératif en droit français, sauf exception expresse contraire. Le président est donc tenu de signer les actes délibérés en Conseil des ministres, de convoquer le Parlement en session extraordinaire et de laisser se dérouler la procédure de révision de la Constitution qui serait engagée à l'initiative des parlementaires¹³. En second lieu, l'*interprétation génétique ou historique* est limpide, lorsque ces questions ont été évoquées dans les discours présentant la Constitution et durant les travaux préparatoires, il y est évident pour tous que la compétence présidentielle est liée¹⁴. En troisième lieu l'*interprétation systémique* conforte encore ce point de vue¹⁵. Si l'on avait voulu donner un pouvoir de décision au président, soit on aurait adopté une formulation permissive, du type « le président peut... » (comme dans l'article 11) ou « le président décide » (comme dans l'article 89 pour le choix entre le référendum et le Congrès, mais pour ce choix seulement), soit on aurait dispensé ces pouvoirs de contreseing. En quatrième lieu, l'*interprétation fonctionnelle ou téléologique* va encore dans le même sens¹⁶. Tous ces

47

13. Le général de Gaulle en était bien conscient puisqu'il l'avait rappelé. Quand le Code de la route prévoit que l'on conduit à droite, cela ne signifie pas que l'on peut conduire à droite ou à gauche selon sa fantaisie, mais que l'on est tenu de rouler à droite. Quand la Constitution prévoit que « le président de la République signe les décrets » (art. 13 C) ou que « le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale sur un ordre du jour déterminé » (art. 29 C), il est tenu de le faire. Précisons en outre que l'absence de délai dans le texte n'implique nullement l'absence d'obligation mais au contraire une obligation d'agir sans délai, donc rapidement.

14. L'auteur juridique de la Constitution étant le Peuple, c'est sa volonté que l'on doit rechercher à travers les éléments qui ont déterminé son jugement (soit directement, soit à travers l'information donnée aux personnes qui ont éclairé son jugement) comme les déclarations des rédacteurs du texte ou les travaux préparatoires de la Constitution (c'est en ce sens que leur utilisation est pertinente, même s'ils sont différents des travaux préparatoires d'une loi). Lors de son discours présentant le projet de Constitution devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, Michel Debré avait précisé que « des sessions extraordinaires peuvent être décidées à la volonté du gouvernement ou de la majorité du Parlement » (souligné par nous) ; pour les ordonnances il a été affirmé au comité consultatif constitutionnel que le président de la République ne peut pas se refuser à signer les décrets et les ordonnances délibérés en Conseil des ministres.

15. On prend en considération d'autres articles de la Constitution pour qu'ils s'éclaircissent les uns les autres et l'on utilise des arguments du genre *a contrario*, *a fortiori* ou par analogie.

16. On ne se réfère pas à l'intention de l'auteur, mais on recherche selon quelle interprétation le texte doit aujourd'hui être lu pour remplir rationnellement sa fonction dans le

actes étant *soumis à contreseing*, le président n'avait pas le droit de s'arroger un pouvoir de codécision alors que la Constitution confie le pouvoir de décision exclusivement au gouvernement dirigé par le Premier ministre, et ceci quel que soit le domaine concerné. Tous ces actes d'application sont bien des violations de la Constitution.

48 D'autre part, le président prétend pour le moins codiriger, voire diriger la politique nationale dans les domaines de la défense et de la diplomatie, le prétendu « domaine réservé ». Cela est inacceptable en droit et d'autant plus problématique en fait et en droit que la diplomatie, *via* la politique européenne en particulier, peut en réalité concerner pratiquement tous les secteurs de la politique nationale. Chacun sait que la théorie du « domaine réservé » a été inventée par Jacques Chaban-Delmas en 1959 pour tenter de limiter les abus de pouvoir présidentiels aux seuls domaines de la défense et de la diplomatie. Cette théorie qui est dépourvue de tout fondement juridique solide a d'ailleurs été niée par la plupart des juristes. A l'exception de la faculté offerte au président de saisir le Conseil constitutionnel à propos d'un engagement international (art. 54) et des pouvoirs de crise (art. 16), tous les pouvoirs accordés par la Constitution au président dans ce domaine sont soumis à contreseing. Ce sont donc des compétences qui appartiennent en réalité exclusivement au Premier ministre. Là encore, si l'on avait voulu établir un pouvoir personnel du président, on les aurait dispensées de contreseing. Si l'on avait même seulement voulu donner au président un pouvoir de codécision, on l'aurait prévu expressément. Tous les arguments fondés sur le fait que la Constitution dispose que le président « est le chef des armées », « accrédite les ambassadeurs » pour prétendre qu'il a des compétences réelles sont dépourvus de portée puisque ce sont des pouvoirs soumis à contreseing. D'ailleurs, ce ne sont que les

premier cas, pour assurer l'effectivité de l'objectif recherché dans le second cas. Ainsi, pour les actes soumis à contreseing, le président ne peut refuser sa signature qu'en cas d'inconstitutionnalité manifeste. De même, l'argument selon lequel l'exigence constitutionnelle d'un ordre du jour déterminé pour la convocation du Parlement donnerait au président un pouvoir d'appréciation sur cet ordre du jour n'est pas recevable, car l'objectif de la règle est seulement de permettre au président de veiller à ce que, par ce biais, le Parlement ne siège pas en permanence mais se réunisse exceptionnellement pour régler une ou quelques questions ; le président n'a donc le droit de refuser la convocation qu'en l'absence d'un ordre du jour déterminé. Pour la révision de la Constitution toute la logique de la procédure impose soit l'accord du législatif et de l'exécutif, soit l'accord du législatif et du Peuple (comme Michel Debré l'avait d'ailleurs souligné en 1962 : « le législatif a donc la possibilité de réviser la Constitution contre le gré de l'exécutif et sans son concours, mais à la condition que le Peuple soit saisi », AN p. 3223).

formules traditionnelles des III^e et IV^e Républiques qui avaient été marquées par l'impuissance présidentielle¹⁷. Certains observateurs ont cru pouvoir déduire des pouvoirs accordés au président en matière nucléaire par un décret qu'ils impliquaient nécessairement une prééminence présidentielle en ce domaine. Étrange renversement de la pyramide des normes qui consiste à déduire la règle constitutionnelle d'un décret ! L'argument est évidemment insoutenable, c'est sur la légalité du décret qu'il conviendrait de s'interroger. La Constitution prévoyant que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, sans préciser selon les domaines, sans exclure le prétendu « domaine réservé », dans ce domaine comme dans les autres, le pouvoir de décision appartient exclusivement au gouvernement¹⁸.

Tous ces actes d'application de la Constitution sont donc clairement des violations de la Constitution. Si certains auteurs ont cru pouvoir affirmer le contraire, c'est soit parce qu'ils se basaient sur la conception pseudo-réaliste de la Constitution, dont nous avons vu qu'elle doit être écartée¹⁹, soit parce qu'ils ont cru que l'élection présidentielle au suffrage universel direct suffisait à modifier les principes d'interprétation de la Constitution, ce qui, nous l'avons constaté, n'est pas non plus un argument recevable²⁰. Si l'on estime qu'il est souhaitable de modifier les règles constitutionnelles, alors on doit réviser la Constitution selon la procédure prévue afin que le Peuple se prononce expressément sur ce point, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants. Mais ni les gouvernants ni la doctrine ne peuvent prétendre s'arroger le pouvoir

49

17. Cf. Claire Planton, *Le Président, la Politique étrangère et la Défense*, thèse, Paris, 1994.

18. Pour une analyse plus approfondie, cf. notre livre cité, p. 215 *sq.*

19. Certains auteurs ont cru pouvoir affirmer que, puisque ces violations avaient eu lieu plusieurs fois, elles auraient été admises implicitement par le Peuple. Quand bien même le président violerait la Constitution tous les jours, il ne modifierait pas la norme constitutionnelle et ces violations resteraient toujours aussi inacceptables. Ni la coutume ni les conventions ne sont prévues par le texte de notre Constitution comme étant des sources du droit constitutionnel. Si le Peuple a adopté une Constitution qui prévoit une procédure de révision lourde, afin de garantir, après mûre réflexion, l'accord de certains pouvoirs publics constitutionnels et du Peuple sur le contenu de cette révision, c'est justement pour empêcher les gouvernants de confisquer la souveraineté populaire en modifiant la Constitution selon leur bon plaisir.

20. Cf. *supra* les arguments de droit comparé. De surcroît, en raisonnant par interprétation systémique on constate que si l'on admettait que, dès que le président est élu au suffrage universel direct, tous ses pouvoirs deviennent des pouvoirs propres ou des pouvoirs partagés, le président pourrait paralyser la politique gouvernementale et donc la volonté de l'Assemblée élue contre lui dans tous les domaines. Le caractère inacceptable de cette interprétation, au regard de l'exigence des principes démocratiques, est alors encore plus évident.

de modifier la norme constitutionnelle adoptée par le Peuple souverain. Le pouvoir constituant du Peuple ne se suppute pas, il doit s'exprimer clairement et il doit être respecté par tous. C'est le principe le plus élémentaire de l'État de droit démocratique.

Comment de telles violations ont-elles été possibles, pourquoi ont-elles été acceptées ?

Analyse causale de ces écarts : des interactions complexes

On peut en premier lieu rechercher les causes des écarts entre norme constitutionnelle et actes d'application dans le système de variables déterminantes. Évoquons les plus importantes.

50 Parmi les contraintes qui ont favorisé les violations de la Constitution, soulignons les *habitus* et les idées qui ont exercé une influence sur tous les acteurs, avant d'évoquer succinctement les principaux éléments à l'œuvre pour chacun d'entre eux.

Trois convictions généralisées ont favorisé les excès de pouvoir présidentiels et la complaisance de la majorité et du gouvernement à leur égard, freinant le retour à la norme constitutionnelle. D'abord, l'habitude de la toute-puissance présidentielle est tellement généralisée que chacun conçoit difficilement que les institutions puissent fonctionner autrement, au point que c'est le retour à la norme qui paraît anormal. L'observation de pratiques répétées que l'on croyait être juridiques (donnant l'illusion d'une coutume) ou l'idée de convention de la Constitution interne à la classe politique sont ici intéressantes en tant qu'éléments du système de variables déterminantes dépourvus de valeur juridique. Ensuite, l'identité de vues entre président et majorité parlementaire avait tellement été présentée comme une condition de survie du régime que la crainte d'une crise et la volonté de l'éviter, très claires dans les sondages, aboutissent à une donnée étrange : dans ce duel au sommet, le premier qui agresse l'autre est mort. Or, du fait des *habitus*, le simple rappel au respect du texte pouvait faire figure d'agression, tant la norme constitutionnelle était ignorée. Ceci est particulièrement flagrant dans le prétendu « domaine réservé ». Enfin, cette situation étant présentée comme anormale et dangereuse, chacun est convaincu qu'elle sera exceptionnelle et brève. La troisième cohabitation aurait dû impliquer une évolution sur ce point puisqu'elle pourrait durer cinq ans et non pas deux, mais cela ne semble pas avoir limité la complaisance gouvernementale.

Les conceptions institutionnelles de chacun ont également joué contre le respect de la norme. Si la cohabitation avait eu lieu en 1978, le retour à la Constitution aurait été beaucoup plus important qu'il ne le

fut en 1986. La gauche, toujours écartée du pouvoir, n'avait cessé de s'indigner du « coup d'État permanent » et avait annoncé qu'elle exigerait un strict respect de la Constitution, et le président avait admis qu'il ne disposerait plus que de ses pouvoirs propres. Mais, en 1986, la majorité dirigée par celui qui se présente comme le fils spirituel du Général est mal placée pour dénoncer les violations gaulliennes de la Constitution, et la gauche, qui a savouré les délices du présidentielisme, entend bien les préserver. En 1997, les positions sont symétriques, Lionel Jospin pouvant difficilement contester la pratique mitterrandienne et Jacques Chirac étant gaullien. La guerre d'Algérie avait fait accepter les abus de pouvoir du Général, la guerre du Kosovo permit à Jacques Chirac d'entretenir l'illusion de sa prééminence.

L'interprétation constitutionnelle qui conduira chaque acteur à adopter ou à tolérer des actes d'application contraires à la Constitution est aussi déterminée par sa personnalité, sa popularité et sa situation par rapport à son parti, qui vont le conduire à adopter telle ou telle stratégie.

L'habileté politique de Mitterrand a permis à celui qui fut jadis le mentor du parlementarisme d'être plus présidentialiste que de Gaulle entre 1981 et 1986, et de rester alors que le Général serait sans doute parti en 1986. Rester, oui, mais sans se soumettre ni se démettre. Excéder ses pouvoirs juste assez pour gêner le gouvernement, pas trop ou sur des questions aux conséquences concrètes minimales ou consensuelles pour éviter de faire figure d'agresseur. Il guette l'affaiblissement de la popularité du gouvernement, jouant le tribun, fort de la soumission du parti dont il entend rester le champion pour la présidentielle durant la première cohabitation, affaibli par la maladie et l'abandon progressif de ceux dont il n'est plus l'avenir durant la deuxième. Jacques Chirac devenu président tire tous les profits de l'excessive soumission qui fut la sienne quand il était chef du gouvernement de la première cohabitation. Il utilise ces précédents. L'inaction agrémentée de quelques critiques en politique intérieure, une présence difficilement contestable sur la scène internationale et en matière de défense sont gages d'une popularité remarquable et d'une image d'arbitre veillant à l'unité nationale pour la prochaine présidentielle.

Chacun des trois Premiers ministres visant la présidence de la République, aucun ne songe sérieusement à désarmer celui qu'il rêve d'être demain. Le premier tape parfois du poing puis s'incline, le second esquive, le troisième tente d'éviter les conflits et réagit un peu tard, alors qu'il était le mieux armé de tous.

La majorité de l'Assemblée, unie par sa faiblesse durant la première cohabitation, plus équilibrée sous la deuxième et affaiblie par sa division malgré sa force durant la troisième cohabitation, fut largement soumise aux mêmes contraintes que son Premier ministre. L'avènement d'une cohabitation à la suite d'une dissolution était la configuration la plus favorable à une soumission présidentielle, la mise en jeu de la responsabilité politique du président étant ici la plus flagrante. Mais la force des précédents mitterrandiens et la crainte de la désunion l'emportèrent sur la raison, qui eût été d'exiger plus fermement un retour à la Constitution.

L'opinion publique fut diversement analysée. Sa ferveur cohabitationniste dut être nuancée, les citoyens se résignant à la cohabitation plutôt que la choisissant, mais goûtant sans doute une nouvelle répartition entre pouvoir majoritaire et pouvoir d'opposition, chacun se sentant représenté. On y décela des constantes : la volonté d'éviter une crise, la sanction des agressions, l'approbation de la limitation de la fonction présidentielle – surtout chez les opposants au président. On doit aussi en souligner les évolutions. Les citoyens s'adaptant à la nouvelle répartition des pouvoirs et l'approuvant de plus en plus, de nouveaux habitus vont progressivement remplacer ceux qui résultaient du présidentielisme. Mais lentement, car, illusion de la force du droit ou principe de confiance légitime, les citoyens ont tendance à croire que l'application de la norme est conforme à la Constitution.

Dès 1978, la doctrine avait prévenu chacun : en cas de cohabitation, le président serait la reine d'Angleterre, avec le droit de dissolution en plus. S'il s'avisait d'abuser de ses pouvoirs, notamment en faisant persister la pratique du « domaine réservé », ce serait une trahison de la Constitution. Le bréviaire de la cohabitation de 1986 fut beaucoup plus œcuménique. Très sollicitée durant la première cohabitation pour s'adresser à l'opinion publique dans les médias, la doctrine fut bien moins invitée à s'exprimer ensuite, toujours à cause de ce fameux culte du précédent, qu'elle avait elle-même largement contribué à forger. Las de jouer les Don Quichotte, ou convaincus de la pertinence d'une pratique apte à éloigner le spectre déformé de la IV^e République, la plupart de ses ténors s'étaient résignés à décrire et/ou légitimer les entorses faites à la Constitution. Silences et acquiescements précieux pour les gouvernants qui en jouent et en abusent, ainsi de M. Balladur lorsqu'il prétendit que la doctrine était unanime à reconnaître au président le droit de refuser une convocation du Parlement en session extraordinaire, alors que cela avait été vivement contesté par une partie de la

doctrine²¹. Le plus surprenant fut l'acharnement de certains auteurs à affirmer après 1986 que la meilleure interprétation de la Constitution était la vision présidentialisante d'antan. Pour l'essentiel, non seulement la doctrine n'a pas suffisamment joué son rôle de contre-pouvoir critique si nécessaire dans une démocratie, mais encore son attitude a contribué à modifier l'image de la norme, donnant l'impression que des actes contraires à la Constitution lui étaient conformes.

Les médias, reproduisant les *habitus*, les positions doctrinales et politiques dominantes, ne furent guère critiques non plus. En juin 1999, on ne peut qu'être pantois en lisant dans la presse que « le président a refusé la révision de la Constitution » alors qu'en réalité il a refusé d'en prendre l'initiative, ce qui est très différent. Une nouvelle fois, l'image de la norme constitutionnelle est déformée par l'illusion de la puissance présidentielle.

53

En second lieu, c'est surtout dans la combinaison entre les éléments du régime politique et ceux du système de variables déterminantes que l'on va trouver la clé de la spécificité française marquée par l'insuffisante effectivité des normes constitutionnelles. Ce qui a déterminé la surpuissance présidentielle même en période de cohabitation a été la contrainte combinée entre l'élection du président de la République au suffrage universel direct, le fait qu'un droit de dissolution quasi discrétionnaire soit confié au président de la République et non pas au Premier ministre, un mode de scrutin majoritaire aux élections législatives et enfin le poids des *habitus*, particulièrement lourd en France. C'est cette combinaison qui a permis au président de la République de se soumettre la majorité parlementaire et le gouvernement depuis 1962. Même lorsqu'il n'est pas utilisable immédiatement, pour des motifs juridiques ou politiques, le droit de dissolution reste une contrainte très lourde, chacun sachant que le président risque de l'utiliser prochainement pour restructurer la vie politique autour de lui. Ainsi, il incite la majorité à se soumettre au président et non au Premier ministre hors période de cohabitation, et à être complaisante à l'égard des violations de la Constitution en période de cohabitation. C'est pour cette raison que les partis politiques présentent leur leader à la fonction de président

21. En 1960, le refus de convocation du Parlement en session extraordinaire avait provoqué un véritable tollé de la part de la doctrine pratiquement unanime, et, en 1991, parmi d'autres juristes, nous avons rappelé l'inconstitutionnalité de cette pratique (*op. cit.*).

et non (sauf cohabitation) à celle de Premier ministre comme dans la plupart des autres régimes bireprésentatifs de l'Union européenne. Une dynamique s'est créée. La présidence étant devenue le lieu de pouvoir le plus important, c'est à ce poste que l'on présente le leader de la majorité politique et c'est donc au président, chef politique armé du pouvoir de dissoudre l'Assemblée, que se soumet la majorité et, par conséquent, le Premier ministre. Ce déséquilibre rendant possibles des entorses régulières à la Constitution, la doctrine elle-même finit par se résigner. Les habitus ainsi créés favorisent à leur tour la surpuissance présidentielle. Le droit de dissolution, arme majeure du pouvoir modérateur, est alors utilisé comme arme politique sous prétexte que la cohabitation nuit à la puissance présidentielle présentée comme inhérente au régime.

54 C'est l'interaction de tous ces éléments qui a permis au président d'imposer aux autres acteurs une interprétation très contestable de la Constitution en adoptant des actes d'application non conformes à la lettre de la Constitution.

Le fonctionnement du régime dans des systèmes politiques alternativement présidentielistes (1962-1986 ; 1988-1993 ; 1995-1997) et parlementaristes (1986-1988 ; 1993-1995 ; 1997) crée une dynamique entre chacun d'eux et entre ces ensembles, dont les effets peuvent être importants pour l'image de la norme constitutionnelle et donc pour les interprétations qui pourront en être données à l'avenir. Les précédents créés par chaque cohabitation viennent s'inscrire dans le système de variables déterminantes des systèmes politiques suivants. D'une cohabitation à l'autre, la prise en compte des précédents inconstitutionnels de la première coexistence a été beaucoup trop importante et a freiné le retour au texte. Entre les cohabitations et les systèmes présidentielistes, même si le réflexe de chacun a été de revenir aux pratiques d'antan en écartant les précédents marqués par le retour à la Constitution, l'expérience de la cohabitation a freiné la présidentialisation. Conscients de la popularité d'une présidence arbitrale, les candidats à la présidentielle se sont présentés comme voulant être des arbitres, et c'est sur ce programme qu'ils ont été élus, tant en 1988 qu'en 1995. Les premiers mois de leur mandat ont été moins présidentielistes qu'avant les cohabitations, même si bientôt le déséquilibre des institutions les a incités à redéployer leurs excès de pouvoir. Si la nouvelle cohabitation dure jusqu'en 2002, il est fort possible que l'évolution des habitus qu'elle impliquera aura une influence à long terme sur nos institutions, même hors des périodes de cohabitation.

*Analyse des conséquences des violations de la règle :
un système déséquilibré*

Contrairement à ce qui a été affirmé, les problèmes posés par la cohabitation ne s'expliquent pas par le retour à la Constitution, mais au contraire par le refus de la respecter intégralement. Si la Constitution avait été suivie à la lettre durant les cohabitations, nos institutions auraient pu fonctionner de manière assez satisfaisante, tant du point de vue de l'équilibre des pouvoirs que de celui de la démocratie. Si le président n'avait prétendu exercer un pouvoir de codécision sur les décrets de nomination en Conseil des ministres, nul n'aurait pu invoquer sa coresponsabilité dans le choix du préfet Bonnet. Si le pouvoir de décision du seul gouvernement était reconnu par tous en matière de défense et de diplomatie, il n'y aurait pas lieu de craindre une crise grave.

55

Le bilan des relations entre cohabitation et Constitution montre donc que la coexistence n'a pas permis le rééquilibrage de nos institutions qui en était attendu. Elle a fait perdurer, sous une forme différente, le déséquilibre au profit du président. Deux déséquilibres affectent nos institutions : celui qui existe entre les pouvoirs, au profit du président, et celui qui est la cause du premier, qui est un déséquilibre interne à la fonction présidentielle. Le déséquilibre fondamental de nos institutions est celui qui existe entre légitimité, responsabilité et pouvoirs présidentiels. Les abus de pouvoir du général de Gaulle avaient été contestés mais avaient pu s'imposer parce qu'il remettait régulièrement sa responsabilité en cause, s'assurant ainsi d'une forte légitimité. Par la suite, les présidents ont voulu conserver les abus de pouvoir, mais sans la responsabilité et même avec une légitimité très affaiblie. Même en période de cohabitation, les pouvoirs que le président parvient à exercer en fait sont très excessifs au regard de sa légitimité et de sa responsabilité. N'est-il pas curieux pour l'équilibre des pouvoirs et pour l'alternance nécessaire en démocratie qu'un président élu tous les sept ans et dont la politique a été clairement désavouée par le Peuple puisse imposer ses vues dans de très nombreux domaines à la majorité qui a été élue contre lui ? Il est plus puissant que le président des États-Unis hors cohabitation et reste doté d'une arme qui n'appartient pas au président d'outre-Atlantique même en période de coexistence, le droit de dissolution.

Il est possible que les citoyens soient favorables à un système présidentieliste, celui-ci ou un autre, mais ceci suppose une révision de la Constitution. En l'état, la Constitution adoptée par le Peuple n'est pas respectée par les gouvernants.

*Analyse prospective des solutions envisageables :
des relations évolutives*

Il est possible que l'évolution lente des habitus et de plusieurs facteurs (remise en cause de la domination du président sur son parti, éclatement du système politique sous l'effet de la proportionnelle utilisée aux européennes et aux régionales, renoncement à l'usage du droit de dissolution à la suite de l'échec de 1997...) conduise à un retour progressif à la Constitution, sans qu'il soit nécessaire d'intervenir. Mais cela paraît assez peu probable du fait du système de contraintes que l'on a décrit.

56 On peut donc suggérer d'agir soit sur le système de variables déterminantes, soit sur le régime politique. Le renoncement au scrutin majoritaire favoriserait une « déprésidentialisation », mais risquerait de générer l'implosion du système de partis et de favoriser l'instabilité gouvernementale.

La révision de la Constitution a déjà été suggérée dans plusieurs directions intéressantes, notamment par le comité Vedel. L'essentiel est de savoir quel type de présidence on souhaite : arbitrale, directive, ou tantôt arbitrale et tantôt directive, et de se donner les moyens de vérifier que, quel que soit ce choix, il permettra d'assurer un équilibre suffisant pour éviter les excès de pouvoir soit du président soit du Parlement. En toute hypothèse, c'est au Peuple qu'il appartient d'en décider, la doctrine pouvant seulement éclairer son jugement sur les conséquences probables des différentes options.

Si l'on opte pour une présidence directive, cherchant à constitutionnaliser la pratique présidentialiste, le quinquennat s'impose pour réduire le déséquilibre observé en renforçant la légitimité et la responsabilité présidentielles. D'une part, cependant, non seulement cela ne règle pas la question de la cohabitation mais risque au contraire de la rendre plus aiguë et, d'autre part, si cette révision n'est pas accompagnée d'autres mesures, les pouvoirs resteront encore déséquilibrés au profit du président.

Si l'on préfère une présidence arbitrale, visant à garantir le respect de la Constitution, plusieurs solutions sont envisageables. On peut d'abord tout simplement améliorer la rédaction du texte sur des points qui ont été contestés, et/ou préciser dans le texte les principes d'interprétation qui étaient incontestablement les siens au moment de son adoption et qui ne sont nullement incompatibles avec l'élection du président au suffrage universel direct, comme le montre le droit comparé. Ainsi du principe selon lequel les compétences présidentielles soumises à contreseing sont des compétences réelles du seul gouvernement. On peut aussi, de

manière cumulative ou alternative, étendre les compétences du Conseil constitutionnel. Le renoncement à l'élection du président au suffrage universel direct paraît peu probable du fait de son impopularité. On peut surtout, et cela ne semble pas avoir été envisagé, régler le problème en s'attaquant à sa source : le droit de dissolution. Afin que la vie politique reste suffisamment structurée, mais qu'elle le soit enfin autour d'un gouvernement stable et non plus autour du président, il faudrait que ce droit soit, comme dans la plupart des régimes parlementaires, une prérogative appartenant en réalité au Premier ministre²². Le président resterait un arbitre doté de pouvoirs importants, mais il ne pourrait plus en abuser.

La cohabitation a révélé la Constitution, ses faiblesses, et celles des hommes dont elle devrait limiter les pouvoirs. Dans un État de droit, par définition, la règle constitutionnelle doit être respectée. Sa violation par les gouvernants est explicable peut-être, mais elle est inacceptable. Que l'on critique la Constitution, que l'on souhaite sa révision, est normal, voire nécessaire dans une société démocratique. Que l'on viole le texte en vigueur ne l'est pas.

57

22. Dans la plupart des régimes parlementaires, ce droit appartient au Premier ministre même s'il est une compétence formelle du président, car il est soumis à contreseing et/ou conditionné par une proposition du Premier ministre. Notons qu'au Portugal ce droit appartient au président, mais il est beaucoup moins efficace qu'en France puisqu'il fonctionne avec un scrutin proportionnel. On peut aussi concevoir de préserver une compétence présidentielle en ce sens, mais en l'encadrant très strictement, comme en Allemagne. Précisons que l'on ne reviendrait pas aux errements de la IV^e République pour plusieurs raisons : le scrutin majoritaire, la disparition des habitus qui avaient discrédité ce droit, la rationalisation de la V^e République, une organisation plus adaptée de ce droit.

R É S U M É

L'analyse des relations entre cohabitation et Constitution a permis d'élaborer et d'appliquer une méthode juridique pour l'étude de la relativité de l'effectivité des règles. Elle montre que la Constitution a pu être violée même en période de cohabitation et que la cause fondamentale de cette ineffectivité de la Constitution réside dans la combinaison de plusieurs contraintes autour du droit de dissolution. Pour garantir le respect de la Constitution, il sera peut-être nécessaire de la réviser sur ce point.

ARBITRE OU CHEF DE L'OPPOSITION ?

LES LECTURES TRADITIONNELLES de la Constitution de la V^e République en période de présidentialisme majoritaire reposent sur deux constats : le président de la République est chef de la majorité parlementaire (coïncidence des majorités), ce qui lui permet d'être également le chef de l'exécutif, la domination politique qu'il exerce sur le Premier ministre lui permettant de cumuler ses prérogatives présidentielles (constitutionnelles) et, *via* le Premier ministre soumis, la direction du pouvoir gouvernemental. Par raisonnement symétrique, la perte de contrôle de la majorité parlementaire lui ôterait la tutelle du pouvoir gouvernemental et le réduirait à ses prérogatives constitutionnelles de chef de l'État et à une fonction politique de chef de la nouvelle opposition parlementaire. C'est d'ailleurs le raisonnement que Jacques Chirac a avancé le 14 juillet 1998 lorsqu'il a déclaré qu'« il est nécessaire d'avoir une harmonie complète entre l'opposition et le président issu de ses rangs. Comme il doit y avoir une harmonie complète entre la majorité et le président de la République quand il est issu de ses rangs ».

59

Un tel schéma – idéal pour le président mais qui n'est pas sans soulever des problèmes politiques et institutionnels – est loin de correspondre à la pratique de la cohabitation.

La fonction effective remplie, tant sur le plan institutionnel que politique, par le chef de l'État durant la cohabitation est tributaire de deux facteurs préalables.

Le premier concerne la condition qui était la sienne à la veille de la cohabitation : suivant la nature de ses rapports avec la majorité parlementaire et les partis qui la composent ainsi que sa pratique et sa lecture

de ses pouvoirs constitutionnels, son « entrée en cohabitation » sera largement conditionnée.

Le second concerne les rapports de forces politiques au moment de la cohabitation : ils dépendent à la fois de la part de responsabilité qui lui est imputable dans l'échec de son camp aux élections législatives (qui pèse dans ses rapports avec l'opinion et avec ses partisans) et des atouts et handicaps (politiques, institutionnels) tels qu'ils évoluent au cours de cette nouvelle donne jusqu'à la « sortie de cohabitation ».

Chaque cohabitation constitue ainsi un cas *sui generis* qui rend difficile la définition type du président cohabitationniste.

LES CONDITIONS PRÉALABLES

- 60 L'examen des situations politiques et institutionnelles à la veille des trois cohabitations qui se sont déroulées à ce jour (1986, 1993 et 1997) est l'illustration de la diversité des figures du président « majoritaire ».

Une lecture identique des institutions

Le seul point commun à ces trois situations est l'acceptation de la lecture « parlementaire » de la Constitution. A la différence de l'approche gaullienne du président responsable politiquement devant le peuple et donc tirant les conclusions (démission) d'un échec et surtout d'une *capitis diminutio* de ses prérogatives, François Mitterrand et Jacques Chirac (et déjà Valéry Giscard d'Estaing en 1978, à la veille de législatives qu'il n'était pas certain de gagner) ont considéré à l'avance qu'un président privé de majorité parlementaire devait rester en fonctions, quitte à se replier sur son « pré-carré » constitutionnel. Privé d'une bonne partie de ses fonctions d'autorité mais gardant ses fonctions d'arbitrage, c'est-à-dire de garantie, le président en passe de cohabiter doit rester de toute façon en fonctions et s'adapter à la nouvelle donne politique.

Par contre, la définition préalable du « pré-carré » constitutionnel s'est heurtée à des difficultés. Elle ne pouvait être le fait que d'un président anticipant sa défaite aux législatives, c'est-à-dire dans le cas d'élections législatives survenant à la fin de la législature et en cours de mandat présidentiel, et non en cas de dissolution, celle-ci étant destinée à assurer une majorité présidentielle et aucun président n'ayant imaginé qu'elle pourrait se solder par un échec.

En 1978, face au risque de victoire de la gauche aux législatives de mars, Valéry Giscard d'Estaing avertit qu'il n'a pas constitutionnellement les moyens de s'opposer à l'application du programme commun

(discours de Verdun-sur-le-Doubs du 17 janvier 1978), mais qu'il demeurera en fonctions comme « garant des institutions et protecteur des libertés des Français » (discours du 27 janvier 1977).

De façon plus systématique, face à l'échec inévitable de la « majorité présidentielle » aux législatives de 1986, François Mitterrand a pu l'anticiper et préparer à l'avance sa défense constitutionnelle. Celle-ci est longuement martelée dans les mois qui précèdent les élections de mars 1986 : la principale prérogative qu'il conservera sera le pouvoir d'interprétation de la Constitution donné au chef de l'État (« le défaut de cette Constitution est qu'elle laisse libre cours à plusieurs interprétations dans des matières importantes, qu'elle présente des failles, mais c'est le président de la République qui tranche », vœux de la presse du 7 janvier 1986) qui sera largement invoqué par la suite ; la deuxième sera le pouvoir d'arbitrage ou de garantie que lui donne l'article 5 de la Constitution (fonctionnement régulier des pouvoirs publics et pouvoirs de crise qui lui sont liés, continuité de l'État) ; la troisième, la direction de la diplomatie et de la défense. Ces trois pouvoirs ne sont pas négociables et la future majorité parlementaire y consentira avant même sa victoire électorale.

61

À la veille de l'alternance de 1993, où la défaite s'annonce encore plus inéluctable, ces trois compétences constitutionnelles seront rappelées par François Mitterrand, « au risque d'être répétitif ».

En 1997, alors que l'hypothèse de l'échec n'est pas envisagée à la veille de la dissolution, Jacques Chirac ne dispose d'aucune doctrine constitutionnelle, sinon, implicitement, de celle héritée de François Mitterrand.

Des conditions politiques opposées

Si l'approche constitutionnelle de la cohabitation est homogène, à l'inverse la condition politique du président à la veille de la cohabitation n'est guère comparable dans les trois cas.

En 1986, François Mitterrand n'est plus le chef politique de la majorité « présidentielle » de 1981, celle-ci n'existant plus depuis 1984 (départ des communistes), et l'introduction de la proportionnelle consolidant l'éclatement de l'Union de la gauche, mais il demeure le chef incontesté du Parti socialiste qu'il a refondé. Malgré les prodromes de la guerre des dauphins (entre Laurent Fabius, Premier ministre, et Lionel Jospin, Premier secrétaire du PS, qui guerroyaient sur la question de savoir qui doit diriger la campagne électorale : François Mitterrand tranchera en faveur du président de la République), l'autorité prési-

dentielle n'est plus discutée (en particulier par Michel Rocard), notamment sur la question la plus importante, celle du futur candidat socialiste à l'élection présidentielle de 1988. Ce candidat sera le président, ce qui lui donne un *leadership* solide sur le parti dominant de la majorité sortante.

Par ailleurs, face à des élections législatives dont les socialistes savent depuis longtemps (tous les scrutins depuis 1983 se sont soldés par des revers sans appel, l'électorat de gauche étant devenu durablement minoritaire) qu'elles seront perdues, le président de la République reste l'ultime planche de salut capable de limiter grâce à sa popularité l'hémorragie électorale.

62 En 1993, la situation politique du président de la République est totalement différente. Dès le lendemain de sa réélection en mai 1988, François Mitterrand a perdu le contrôle du Parti socialiste tout en ne disposant pas d'une majorité « présidentielle » à l'Assemblée. Il n'a pu imposer Laurent Fabius à la direction du PS après le départ de Lionel Jospin (ce dernier favorisant même la victoire d'une coalition anti-fabiusienne autour de Pierre Mauroy). La nomination de Michel Rocard à Matignon ne se situant plus dans le contexte de tutelle du Premier ministre qu'il avait imaginé, François Mitterrand, bien qu'ayant dissous l'Assemblée pour disposer d'une majorité, se désintéresse relativement de la campagne des législatives de juin 1988 : celles-ci donneront certes (grâce aux désistements « républicains » PC-PS) une majorité de gauche au Palais-Bourbon, mais celle-ci n'existe que sur le papier faute d'accord politique. Durant toute la législature 1988-1993, les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy devront trouver des majorités et éviter qu'une coalition d'oppositions ne les renverse. Quant à François Mitterrand, il s'installe en 1988 dans une posture de distanciation critique face à son Premier ministre, se retranchant dans la maîtrise totale de ses prérogatives des années de cohabitation (la politique étrangère et européenne et la défense deviennent décisives avec le développement de la construction européenne et la guerre du Golfe). Sa nouvelle attitude tranche avec l'interventionnisme directif de la première législature socialiste. Tout en gardant le dernier mot sur les grands choix gouvernementaux et en imposant ses vues sur les sujets qu'il « évoque » souverainement (culture notamment), le président pèse davantage par ses interventions que par ses directives, ainsi que par le libre choix de nomination et de renvoi des ministres (à commencer par le Premier). La dégradation progressive de la législature, notamment au Parti socialiste (paralysé par ses luttes internes et les affaires et échap-

pant définitivement au contrôle de l'Élysée), l'issue inéluctable des législatives, où la défaite menace de devenir une déroute du fait du scrutin demeuré majoritaire (François Mitterrand, preuve de sa faiblesse, n'a pu imposer cette fois la proportionnelle), conduisent avant les élections à l'isolement total d'un président dont son parti se désintéresse puisqu'il ne sera pas son candidat à l'élection présidentielle de 1995. Au leader indiscuté de 1986 fait place le président en fin de règne de 1993.

En 1997, Jacques Chirac illustre un troisième cas de figure. S'il dispose d'une majorité parlementaire imposante, son autorité sur celle-ci est relative. L'Assemblée conservatrice est celle élue en 1993, et qui, après avoir soutenu le gouvernement Balladur, s'est divisée en 1995 entre les candidats Édouard Balladur et Jacques Chirac. Celui-ci, faute d'avoir dissous au lendemain d'une élection où il n'avait rassemblé que 20,3 % des voix au premier tour, a dû s'accommoder de cette Assemblée sans parvenir à la maîtriser, le gouvernement Juppé étant davantage à l'image de son électorat du premier tour que de celui qu'il avait rassemblé au second. Dans ces conditions, même si le contrôle du parti du président, le RPR, est assuré formellement par le Premier ministre également président du Rassemblement, et si la majorité parlementaire est également majorité présidentielle, les fractures internes demeurent.

La décision de Jacques Chirac de dissoudre l'Assemblée nationale à un an de la fin de législature constitue, dans ce contexte, une affirmation de *leadership* présidentiel sur la droite : la dissolution est un acte sans contreseing dont le président assume seul la responsabilité politique même si à aucun moment il ne déclarera tirer les conséquences (en démissionnant) d'un éventuel échec. L'effet de surprise et la nécessité d'une campagne courte devant, dans l'esprit du président, compenser une impopularité structurelle de l'exécutif depuis les grèves de décembre 1995, la dissolution de 1997 a pour but de constituer, avec deux ans de décalage, une majorité parlementaire à l'image, sinon de la majorité présidentielle de 1995 (la thématique de la « fracture sociale » ayant disparu), du moins du *leadership* présidentiel tel qu'il s'est mis en place depuis deux ans.

Trois élections législatives débouchant sur la cohabitation, trois cas de figure différents qui vont conduire à des situations différentes pour le président au lendemain de la défaite, annoncée (1986, 1993) ou inattendue (1997).

LES NOUVEAUX RAPPORTS DE FORCES

La part de responsabilité

L'autorité dont dispose le président à son entrée en cohabitation est d'abord tributaire de la responsabilité qui lui incombe dans la défaite aux élections législatives.

64 En 1986 et 1993, cette part est relativement limitée pour François Mitterrand, puisque les élections législatives se déroulent à leur échéance normale et que l'échec prévisible du Parti socialiste ne lui est pas personnellement imputable. En 1986, face à l'incapacité des responsables du PS et du gouvernement à prendre en main la campagne, c'est le président de la République qui va diriger celle-ci, en fixer la thématique et les contours tactiques. C'est en grande partie à sa performance que les socialistes devront d'avoir limité les dégâts et obtenu un score satisfaisant. Face à une défaite annoncée, le bon résultat obtenu par le PS est imputable à François Mitterrand et conforte son *leadership* sur celui-ci pour la période qui commence.

En 1993, le président de la République est en grande partie tenu à l'écart de la campagne de la gauche. Celle-ci est d'ailleurs quasi inexistante (le Premier ministre, Pierre Bérégovoy, et le leader du PS, Laurent Fabius, rivaux pour diriger la campagne, ne pouvant se mettre en avant du fait des affaires qui les atteignent) et cacophonique (le candidat potentiel à l'élection présidentielle, Michel Rocard, faisant campagne pour son compte, sur ses thèmes et en critiquant l'action présidentielle). Le président tente bien d'imposer sa voix, mais il est marginalisé. Le score très faible obtenu par la gauche et surtout le PS (19 %) est en grande partie imputable à celui-ci et, dans ce désastre collectif, la responsabilité présidentielle est dissoute. Pour autant, l'autorité politique du président est désormais marginale, car la période de cohabitation qui s'ouvre est aussi celle de la campagne présidentielle où François Mitterrand, qui ne sera pas candidat, est exclu du jeu : l'avenir du PS et de la gauche se construit sans lui et ses rapports avec la droite au gouvernement n'ont qu'un effet indirect sur les futures échéances politiques.

En 1997, Jacques Chirac endosse totalement la responsabilité de la cohabitation. C'est par une décision souveraine qu'il décide de dissoudre et du moment de la dissolution, même si cette initiative est prise en parfait accord avec le Premier ministre. Cette initiative, qui implique un engagement total du président, n'est pourtant relayée par aucune stratégie de campagne cohérente du président : celui-ci ne se mêle pas outre

mesure de celle-ci, n'engage pas sa responsabilité et n'incite que modérément ses électeurs à se mobiliser (l'issue négative l'incitant même à la prudence dans ses interventions télévisées). Globalement, Jacques Chirac s'implique moins dans la campagne dont il est responsable en 1997 que François Mitterrand ne l'avait fait en 1986. Pis, l'impréparation se traduit par un changement de direction entre les deux tours, les minoritaires des partis de la majorité sortante (Philippe Séguin et Alain Madelin) prenant le relais du Premier ministre défaillant et démissionnaire. La défaite de la droite, inévitable dans ces conditions, devient la défaite personnelle de Jacques Chirac, même si le refus d'engager sa responsabilité lui permet de rester en fonctions : faute de se démettre, il n'a plus qu'à se soumettre, sans pouvoir compter dans l'immédiat sur la compréhension de son camp, laminé et chassé du pouvoir par sa faute.

N'ayant plus d'autorité politique sur ses partisans, isolé face à la gauche au pouvoir, le président vaincu est condamné à reconstruire, s'il le peut, un *leadership* sur des partis et un électorat dont il était le leader légitime, deux ans à peine après son élection.

65

Les atouts et les handicaps politiques

Là encore, les situations des trois présidents cohabitants sont très différentes.

En 1986, François Mitterrand peut s'appuyer sur un Parti socialiste et son groupe parlementaire à l'Assemblée (38 % de l'effectif) qui lui sont acquis. La majorité exiguë du gouvernement Chirac (2 voix) donne au président une marge de manœuvre importante. Par ailleurs, la durée de la cohabitation est déjà fixée : elle sera brève puisque l'élection présidentielle est prévue deux ans plus tard. Candidat à sa réélection, François Mitterrand sait que la campagne électorale de la présidentielle commence dès le lendemain des élections législatives, qu'il peut la mener les mains libres (il n'est pas contraint par la gestion gouvernementale), que ses adversaires (à commencer par le chef du gouvernement, Jacques Chirac), également candidats à cette élection, n'ont pas intérêt à amoindrir la fonction qu'ils désirent exercer et qu'ils seront donc obligés de ménager les prérogatives présidentielles et même les apparences. François Mitterrand, chef du Parti socialiste et donc peu ou prou chef de l'opposition, peut adopter cette posture dans son comportement politique, institutionnel et médiatique. Durant deux ans, il ne s'en privera pas.

En 1993, François Mitterrand se trouve dans une situation diamétralement opposée. Ayant perdu le contrôle du PS depuis cinq ans,

n'ayant pas de relais parlementaire (la gauche est laminée à l'Assemblée), n'étant pas candidat à l'élection présidentielle (fin de second mandat), il n'a plus d'objectif ni de moyens politiques, sinon peser indirectement sur la prochaine élection présidentielle (elle aussi programmée dans deux ans). Son seul atout demeure la nécessité pour ses adversaires, candidats à l'Élysée en 1995, de ménager sa fonction et donc de garder les apparences d'une présidence dotée de pouvoirs réels même si la pratique est tout autre.

66

En 1997, Jacques Chirac est aux prises avec une situation totalement inédite. Responsable de l'échec électoral, il se trouve, dans un premier temps, en porte à faux avec sa base politique qui lui reproche la perte de nombreux sièges parlementaires et du pouvoir gouvernemental ainsi que des bénéfices qui en résultaient (mise au chômage total ou partiel d'une grande partie des professionnels de la politique de la droite). Il n'est donc pas le chef de l'opposition, même si les leaders des partis lui restent acquis. L'élection présidentielle étant lointaine (cinq ans), les élections législatives l'étant tout autant (on n'imagine pas Jacques Chirac utiliser à nouveau l'arme de la dissolution, de toute façon neutralisée pour un an), la nouvelle majorité et son leader (qui était son adversaire à la présidentielle de 1995) n'ont aucune raison, au moins durant une bonne partie de la législature, de le ménager outre mesure. Lui-même, qui n'est plus le chef effectif de son camp et qui ne maîtrise plus l'agenda politique, doit donc se construire *ex nihilo* une posture politique qui lui permette d'exister politiquement et constitutionnellement. Ce sera toute l'entreprise des années 1997-1999, destinée à faire du président de la République la référence (politique, électorale) de l'opposition sans pouvoir en être le chef dans la conjoncture quotidienne, du fait des multiples compromis et concessions que l'Élysée doit passer avec Matignon (sur le partage de la décision, les nominations) et qui sont d'autant plus sources d'incompréhension avec les partis d'opposition (le « parti du président » étant le plus mal à l'aise) que la cohabitation s'installe dans la durée.

La cohabitation n'a donc pas le même sens et les mêmes effets politiques dans les trois cas. Mais, dans chacun d'eux, les rapports antérieurs entre le président et sa majorité conditionnent les rapports entre le président et la nouvelle opposition : François Mitterrand est le leader de la majorité en 1985, il devient le leader de l'opposition en 1986. Il n'est plus le leader de la majorité en 1992, il sera marginalisé par l'opposition en 1993 ; Jacques Chirac n'est que le leader formel de la majorité en 1995, il ne devient que la référence formelle de l'opposition en 1997.

DU BON USAGE DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE

L'utilisation des armes constitutionnelles par le président qui cohabite est donc conditionnée par sa situation politique effective.

Les prérogatives dont il dispose en propre sont de deux sortes : d'une part, celles liées au *pouvoir d'État* qu'il exerce seul (art. 16) ou qu'il partage avec le gouvernement (diplomatie, défense) mais où il dispose de l'autorité suprême ou de la préséance (protocolaire, médiatique) ; d'autre part, celles dont il peut faire directement usage pour *menacer ou empêcher* le gouvernement : pouvoir de nomination et de signature, d'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres ou du Parlement, de saisine du Conseil constitutionnel et surtout, armes suprêmes, le droit de veto constitutionnel et la maîtrise théorique de l'agenda politique (date des élections législatives avec la dissolution et présidentielle avec sa démission).

67

Les prérogatives liées au pouvoir d'État nécessitent une gestion consensuelle car elles concernent non seulement l'avenir de la nation mais aussi l'image internationale de la France (après les accrocs diplomatiques de la première cohabitation, les protagonistes suivants ont renoncé à croiser le fer dans ce domaine) et constituent le cœur du « domaine partagé » entre les deux pôles de l'exécutif.

A l'inverse, les autres compétences constituent le lieu privilégié de la guérilla cohabitationniste. Elles s'y prêtent d'autant mieux qu'elles peuvent être complétées d'une gestion médiatique par le président, qui dispose là, non pas d'un pouvoir d'arbitrage, puisqu'il est (ou tente d'être) le porte-parole de l'un des camps politiques en lice, mais d'un *contre-pouvoir* multiforme dans lequel il peut puiser selon l'opportunité.

Les trois cohabitations illustrent bien cette gestion différenciée des contre-pouvoirs présidentiels.

Durant la première cohabitation mitterrandienne, le président refuse de signer les ordonnances de l'article 38 C sur les sujets qu'il récuse, diffère son aval aux nominations de hauts fonctionnaires et dirigeants d'entreprises publiques, inspire la saisine du Conseil constitutionnel (dont la majorité des membres, nommés entre 1981 et 1986, sont proches de l'Élysée) contre les projets gouvernementaux, tout en accompagnant ces initiatives d'un discours politique qui les légitime : d'une part celui, à usage institutionnel, de « gardien de la Constitution » contre les empiètements aux droits du Parlement (ordonnances) ou à la Constitution

(projet de statut de la Nouvelle-Calédonie), d'autre part une relecture politique et à usage personnel de la fonction d'arbitrage, où l'arbitre présidentiel devient tribun de la plèbe : « Les Français ont l'impression d'avoir gagné avec moi un arbitre, d'avoir retrouvé une fonction arbitrale. Je dois à la fois marquer des domaines essentiels, ceux qui relèvent des pouvoirs du président de la République définis par la Constitution. Et pour tous ceux qui sont minoritaires, je dois exercer ce *pouvoir arbitral*, représenter les catégories de Français qui pourraient souffrir d'un manque de justice » (Solutré, le 20 mai 1986). Ce pouvoir arbitral d'un nouveau genre s'applique aussi bien aux commentaires hebdomadaires en contrepoint du Conseil des ministres (avec le contre-communiqué de presse de l'Élysée) qu'à l'accueil complaisant des protagonistes des conflits sociaux qui déstabilisent le gouvernement (des étudiants aux cheminots en grève). Le « pouvoir arbitral » élyséen n'a donc pas grand-chose à voir avec l'article 5 de la Constitution, mais bien avec un usage de celui-ci comme d'un contre-pouvoir politico-institutionnel.

Durant la deuxième cohabitation, François Mitterrand reprend cette tactique, même si le contexte politique et sa situation le contraignent à en user avec beaucoup moins d'intensité. Reprenant implicitement la distinction entre pouvoir d'État et contre-pouvoirs, il use de ces derniers en matière de nomination (oscillant entre le partage des postes, du Conseil économique et social à la représentation française au sein de la Commission des communautés, et l'affrontement, pouvant aller jusqu'au refus – comme en matière judiciaire) mais surtout de convocation du Parlement en session extraordinaire (refusant en juillet 1993 l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi de révision de la loi Falloux) et de révision constitutionnelle (obligeant le gouvernement à un compromis à propos du droit d'asile). On retrouve, pour motiver cette attitude, la même référence au rôle de « gardien de la Constitution », agrémenté du pouvoir arbitral de défenseur des « petites gens » (lors du conflit social d'Air France à l'automne 1993).

En 1997, Jacques Chirac se retrouve à son tour dans ce double rôle de président chef de l'État et contre-pouvoir.

La définition extensive qu'il tente de ses prérogatives (estimant le 14 juillet 1997 que la Constitution donne au président « une prééminence et un peu le dernier mot ») est immédiatement rejetée par le Premier ministre (« Il n'y a pas de domaine de la politique française où le président aurait le dernier mot », répond deux jours plus tard Lionel Jospin en Conseil des ministres). Quant aux secteurs où il se déclare

« gardien dans le domaine de la vigilance » (14 juillet 1997), ils relèvent à la fois de ses prérogatives traditionnelles (sécurité, diplomatie, Europe, État de droit) et du domaine politique où il se réserve un droit d'intervention privilégié (modernisation de la société, cohésion sociale de la nation), ce qui lui permet de distribuer, sur un registre méditerranéen, bons et mauvais points (par exemple, sur les 35 heures, la famille, la Corse) au gouvernement lors des Conseils des ministres ou des déplacements en province.

Les contre-pouvoirs présidentiels ont suivi l'évolution du jeu institutionnel : outre le terrain traditionnel de guérilla que demeurent les nominations (notamment dans la magistrature), c'est dans le domaine des réformes institutionnelles – décisif depuis que la révision de la Constitution est devenue un processus permanent – que le président exerce principalement son pouvoir d'empêcher. Le rôle de « gardien de la Constitution » est désormais son principal contre-pouvoir, distinguant les projets de révision constitutionnelle qu'il soutient (sur la parité ou l'Europe), ceux qu'il n'acceptera qu'amendés (sur le cumul des mandats), ceux qu'il refuse de transmettre au Congrès (sur la réforme de la magistrature) ou qu'il bloque après un jugement négatif du Conseil constitutionnel après sa saisine par l'Élysée (la Charte européenne des langues régionales). Ce contre-pouvoir est d'autant plus efficace qu'il dispose, pour l'exercer, de l'aide de deux instances décisives où l'opposition parlementaire (dont il revendique le soutien) est majoritaire : le Sénat (qui dispose d'un droit de veto en matière de révision) et le Conseil constitutionnel (qui partage, avec le président, la fonction de « gardien de la Constitution »).

69

Même si les contre-pouvoirs présidentiels, assis sur le socle des prérogatives constitutionnelles, représentent un pouvoir d'empêcher dont l'ajustement est fonction de la conjoncture politique, ils offrent au président de la République les moyens de conserver un rôle central dans le jeu politique.

Selon les conditions dans lesquelles il est « entré en cohabitation », les rapports qui sont les siens avec l'opposition parlementaire et sa maîtrise de l'agenda politique, l'amplitude d'usage de ces contre-pouvoirs varie mais le statut du président cohabitant, tel qu'il ressort de la pratique, n'est ni celui d'un arbitre (il est, ou veut être, le leader de son camp tant qu'il dispose d'un avenir politique) ni celui d'un décideur (son pouvoir d'autorité est limité dans l'ordre interne) ou d'un vrai chef de l'opposition (si la cohabitation est longue, les compromis quotidiens avec le gouvernement l'en empêchent). Il esquisse plutôt les contours

d'un personnage politique et institutionnel d'un type particulier, qui concentre, lorsqu'il n'a pas de majorité, plus de contre-pouvoirs que de pouvoirs et qui, lorsqu'il récupère celle-ci, voit son pouvoir d'empêcher se muer en pouvoir d'impulsion, suivant une logique de situation que les constituants de 1958 n'avaient jamais imaginée.

R É S U M É

La fonction présidentielle durant la cohabitation est tributaire de la condition du chef de l'État avant qu'il ne perde la majorité, tant sur le plan politique qu'institutionnel, et des rapports de forces tels qu'ils se dessinent lors de son entrée en cohabitation (part de responsabilité dans l'échec électoral, moyens et soutiens dont il dispose). Ces conditions préalables préfigurent le statut du président cohabitant, ni arbitre ni chef de l'opposition, mais détenteur de contre-pouvoirs constitutionnels dont l'usage dépend de la conjoncture et de son avenir politique.

LE PARLEMENT ET LES COHABITATIONS

LES COHABITATIONS ont-elles revalorisé le rôle du Parlement ? 71
Dans une V^e République dont tous les acteurs, auteurs et observateurs soulignent, avec plaisir et malice, le déclin du Parlement, l'inversion des rapports de forces politiques au sein de l'exécutif a-t-elle mis un terme à l'atonie du Palais-Bourbon et du palais du Luxembourg ? Peut-on enfin répondre à la célèbre question posée par André Chandernagor¹ dans la première décennie de la nouvelle République : « Oui, le Parlement sert à quelque chose » ?

Sans être particulièrement séduit par les attitudes normandes, il est tentant de répondre en même temps « oui et non ». Le changement évident et patent, symbole de la cohabitation, se trouve dans la légitimité parlementaire du gouvernement et non plus dans sa légitimité présidentielle. La cohabitation, c'est avant tout une majorité à l'Assemblée nationale hostile au président de la République. Ce simple constat entraîne toutes les autres conséquences :

1) Le Premier ministre ne peut pas se passer du soutien actif et permanent de sa majorité parlementaire.

2) La majorité de l'Assemblée nationale vit sous la double menace de l'échéance de la cohabitation (deux ans en 1986 et 1993) et du droit pour le président de la République de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale (à partir de l'été 1998 pour la majorité Jospin).

3) Les mécanismes du parlementarisme rationalisé seront utilisés par le Premier ministre pour faire adopter rapidement son programme politique, contrer les intentions nocives de l'opposition et éviter de

1. André Chandernagor, *Un parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

donner des arguments au président de la République et à ceux qui le soutiennent.

4) Si l'accent est, à juste titre, mis sur l'Assemblée nationale, le Sénat ne doit pas être négligé. Lors des deux premières cohabitations, il bénéficie du soutien politique qu'il avait accordé à la coalition RPR-UDF lorsqu'elle était dans l'opposition ; depuis 1997, il s'efforce de critiquer la politique de la gauche, de soutenir le président de la République et de ne pas prêter trop le flanc aux propos peu amènes sur le mode « anormal » de son recrutement².

72 Par opposition au renversement de la légitimité politique des gouvernements de cohabitation, les indices de l'activité parlementaire s'inscrivent dans une continuité quasi totale. Le plus significatif d'entre eux n'a pas varié depuis 1962 : aucun gouvernement n'a été renversé. Il serait presque tentant de comparer les solidarités sans faille entre les gouvernements de cohabitation et leur majorité parlementaire avec les turbulences de certains gouvernements soi-disant présidentiels, tels que le gouvernement Chaban-Delmas entre 1969 et 1972, le gouvernement Barre entre 1978 et 1981 ou le gouvernement Rocard entre 1988 et 1991³.

Pour tenter de répondre de manière plus approfondie à la question évoquée d'entrée de jeu, reprenons certains éléments traditionnels de l'analyse parlementaire pour évaluer l'apport des trois cohabitations⁴ à l'évolution des pratiques et comportements parlementaires.

LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

A partir du moment où un gouvernement de cohabitation a besoin du soutien politique de la majorité de l'Assemblée nationale, il est conduit à faire très rapidement usage de l'engagement de responsabilité de l'article 49, alinéa 1^{er}.

Nommé le 20 mars 1986, avant même la réunion de la nouvelle Assemblée nationale, Jacques Chirac se présente au Palais-Bourbon dès le 8 avril. Il demande et obtient la confiance par 292 voix contre 285. La

2. Cf. *Projet de loi relatif à l'élection des sénateurs*, Sénat, doc. parl., 1998-1999, n° 260.

3. Certains esprits, sans doute mal intentionnés, considèrent que la cohabitation la plus délicate, voire la plus conflictuelle, de toute la V^e République a été celle du gouvernement Rocard avec le président Mitterrand.

4. Pour simplifier, les trois cohabitations seront repérées par un numéro d'ordre : cohabitation 1 pour 1986-1988, cohabitation 2 pour 1993-1995, cohabitation 3 pour celle commencée en 1997.

majorité est étroite, mais suffisante et conforme aux résultats issus des urnes. Pour sa part, Édouard Balladur, nommé le 29 mars 1993, prononce une déclaration de politique générale le 8 avril et recueille 457 voix contre seulement 81 votes négatifs. De son côté, Lionel Jospin, nommé le 2 juin 1997, demande l'approbation de sa déclaration de politique générale le 19 juin et obtient 297 voix contre 252⁵. L'analyse des discours des trois Premiers ministres montre qu'ils consacrent peu de temps au thème de la cohabitation, considérant, sans doute, que la situation est assez connue et qu'il importe surtout de mobiliser les députés de la majorité, et par leur intermédiaire le pays, en faveur de la nouvelle politique. Même Jacques Chirac, premier Premier ministre de cohabitation, avait pris soin de définir les règles du jeu dès sa nomination le 20 mars – en accord, au moins tacite, avec le président Mitterrand – en considérant que « les prérogatives et compétences du président de la République, telles qu'elles sont définies par la Constitution, sont intangibles⁶ ».

73

On relèvera néanmoins que le président Mitterrand eut recours au message au Parlement, le 8 avril 1986, pour exposer sa vision la plus complète des règles de fonctionnement de la cohabitation, en rappelant que « la Constitution attribue au chef de l'État des pouvoirs que ne peut en rien affecter une consultation électorale où sa fonction n'est pas en cause⁷ ». La *Lettre à tous les Français* ne viendra que deux ans plus tard.

Compte tenu de l'étroitesse de sa majorité et de l'approche de l'élection présidentielle de 1988, Jacques Chirac fit à nouveau usage de l'article 49, alinéa 1^{er} le 7 avril 1987 et le 3 décembre 1987. Les résultats furent positifs, sans difficulté. Édouard Balladur fit appel à cette procédure pour demander la caution de l'Assemblée nationale, le 15 décembre 1993, à propos des conclusions des négociations commerciales internationales. Depuis 1997, Lionel Jospin se contenta du vote initial.

En contrepoint des votes de l'article 49, alinéa 1^{er}, il importe de souligner la volonté déterminée des gouvernements Chirac et Balladur de rechercher le soutien explicite du Sénat. En application de l'alinéa 4 de l'article 49, le Sénat approuva, à trois reprises, le 15 avril 1986, le 15 avril 1987 et le 6 décembre 1987, une déclaration de politique générale en

5. Didier Maus, *Les Grands Textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République*, Paris, La Documentation française, coll. « Retour aux textes », 1998, p. 221.

6. *Ibid.*, p. 140.

7. *Ibid.*, p. 129. En 1997, le président Jacques Chirac n'estima pas utile de délivrer un tel message. Il profita d'un discours à Lille quelques jours après la nomination de Lionel Jospin pour faire connaître sa vision de la cohabitation (*RFDC*, n° 31, 1997, p. 527).

faveur de Jacques Chirac. Il en fit de même, le 15 avril 1993, au bénéfice d'Édouard Balladur⁸. Cette pratique confirme l'importance du Sénat lorsque la cohabitation fonctionne au profit d'une majorité parlementaire RPR-UDF.

L'usage des alinéas 2 et 3 de l'article 49 n'appelle guère de commentaires spécifiques. Les motions de censure spontanées n'ont guère plus de succès en période de cohabitation que normalement⁹. Le recours assez fréquent par Jacques Chirac à la procédure efficace de l'alinéa 3 dans la première année de son gouvernement (sept projets et huit engagements) ne s'explique que partiellement par la cohabitation¹⁰. Il s'agit, dans la plupart des cas, de mettre fin à une tactique d'obstruction de l'opposition de gauche ou d'éviter des hésitations au sein de sa propre majorité. Lorsque cette procédure est utilisée après le refus du président de la République de signer certaines ordonnances (privatisations, délimitation des circonscriptions, temps de travail), l'Assemblée nationale ne retrouve son rôle qu'en raison du conflit entre le président et le Premier ministre.

LES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES

L'achèvement des procédures de révision constitutionnelle constitue un bon indice du fonctionnement des cohabitations dans la mesure où il nécessite l'accord des quatre autorités constitutionnelles désignées directement ou indirectement par le suffrage universel : le président de la République qui présente le projet de révision, le Premier ministre qui le propose au président, l'Assemblée nationale et le Sénat qui doivent voter le texte dans les mêmes termes.

Sous la cohabitation 1, aucun projet de révision n'est esquissé ; les esprits sont ailleurs. Sous la cohabitation 2, les révisions des 27 juillet 1993 (Cour de justice de la République)¹¹ et 25 novembre 1993 (droit d'asile)¹² ne donnent lieu à aucune difficulté parlementaire sérieuse : les deux assemblées sont en phase avec le gouvernement Balladur. Sous la cohabitation 3, les révisions se succèdent à un rythme accéléré, preuve

8. Didier Maus, *op. cit.*, p. 229.

9. *Ibid.*, p. 224.

10. *Ibid.*, p. 226.

11. *RFDC*, n° 15, 1993, La pratique institutionnelle française, § 171-183.

12. *RFDC*, n° 16, 1993, La pratique institutionnelle française, § 289-291 ; *RFDC*, n° 17, 1994, La pratique institutionnelle française, § 2-11.

que la machine n'est pas grippée. La révision du 20 juillet 1998 sur la Nouvelle-Calédonie¹³ exprime une unanimité inquiétante et bien peu républicaine ; celle du 25 janvier 1999 sur le traité d'Amsterdam fait apparaître les traditionnelles majorités pro- et anti-Union européenne, sans que la cohabitation modifie fondamentalement les positions, sauf en atténuant l'expression des eurocritiques de la gauche. A aucun moment cette révision ne retrouvera l'intensité politique et juridique de celle de 1992 au sujet du traité de Maastricht. On trouve sans doute dans le relatif silence des sénateurs RPR l'écho de l'engagement proeuropéen du président Jacques Chirac¹⁴.

Les deux révisions du 8 juillet 1999 se présentent de manière différente :

– La révision concernant la Cour pénale internationale constitue un exceptionnel témoignage d'une cohabitation positive. Tous les intervenants sont favorables. Au Sénat, le privilège de rapporter ce texte est accordé non à un membre de la majorité sénatoriale, mais à un illustre sénateur socialiste, le président Robert Badinter, ancien président du Conseil constitutionnel, et inspirateur infatigable du statut de cette Cour.

– La révision sur « l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives », en clair la parité, n'aurait pas vu le jour, sous cette forme, sans la cohabitation. Le Sénat, fondamentalement hostile à cette révision, a dû tenir compte de la position favorable du président de la République et de la volonté de ce dernier de ne pas ouvrir un conflit avec le Premier ministre. Le Sénat n'a pu faire usage de ses prérogatives constitutionnelles autant qu'il l'aurait voulu.

En ce qui concerne les révisions non encore achevées ou entamées, celle sur le Conseil supérieur de la magistrature est bloquée par le président de la République, après accord des deux assemblées ; celle sur les langues régionales et minoritaires n'a pas été engagée en raison de l'hostilité du président de la République.

La conclusion, ici, est simple : aucune des révisions n'a été rendue difficile par le contexte parlementaire. Il existe des données politiques de base : elles concernent d'abord les relations président de la République/Premier ministre. On peut même considérer que le Sénat a été conduit à modérer ses positions en raison de sa solidarité politique avec le gouvernement (1993) ou le président de la République (depuis 1997).

13. *RFDC*, n° 35, 1998, La pratique constitutionnelle française, § 226-232.

14. Le traité avait été totalement négocié par le gouvernement Juppé, avant l'entrée en fonctions de Lionel Jospin.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Le bicamérisme

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », indique l'article 45, alinéa 1^{er} de la Constitution. Heureusement, les rédacteurs de 1958 ont prévu qu'en cas de désaccord la procédure pouvait être conclue, après intervention d'une commission mixte paritaire, par un vote en dernière lecture de l'Assemblée nationale seule. Cette possibilité, jointe à celle de la déclaration d'urgence, a depuis toujours fait l'objet de vives critiques de la part du Sénat, même si la logique profonde est acceptée. En réalité les périodes de cohabitation ne font que confirmer un constat banal : lorsque les deux assemblées disposent de majorités proches, voire identiques, le dialogue se termine, en général, par un accord ; lorsque les deux majorités divergent, il sera fait appel au vote en dernier lieu de l'Assemblée nationale. Les trois cohabitations ne dérogent nullement à cette situation.

Sous la cohabitation 1, il n'est jamais fait usage de la possibilité de dernier mot de l'Assemblée nationale. Toutes les commissions mixtes paritaires se concluent par un accord. Dès son entrée en fonctions, le gouvernement Chirac avait clairement laissé entendre à la majorité sénatoriale qu'en raison de sa fidélité politique pendant la période 1981-1986 son rôle législatif serait reconnu à égalité avec celui de l'Assemblée nationale. Cette solution offrait, de plus, l'avantage de pouvoir pratiquer un subtil jeu pour les amendements entre une majorité de l'Assemblée nationale étroite, tendue et sous le regard du Front national et une majorité large, calme et sereine au Sénat. Sous la cohabitation 2, on ne trouve qu'une trace d'un vote en dernier lieu de l'Assemblée nationale¹⁵. Dans tous les autres cas, le mécanisme de la CMP a fonctionné de manière parfaite. Depuis 1997, par contre, l'opposition entre les deux majorités a redonné toute sa légitimité à la procédure du dernier alinéa de l'article 45 : en 1997-1998, 21 CMP (sur 45 textes législatifs ordinaires) ont été réunies, 15 derniers mots de l'Assemblée nationale ont été nécessaires¹⁶ ; en 1998-1999, 18 CMP ont été réunies (pour 48 textes hors conventions internationales), dans 12 cas la loi n'a été votée que par l'Assemblée nationale¹⁷.

15. Didier Maus, *op. cit.*, p. 206.

16. Sénat, *Le Bilan de la séance publique pour la session ordinaire 1997-1998*.

17. Sénat, *Le Bilan de la séance publique pour la session ordinaire 1998-1999*.

Derrière la sécheresse des chiffres se cachent plusieurs types de réalités politiques :

– Lors des cohabitations 1 et 2, le Sénat a bénéficié d'un large avantage comparatif dans la mise au point final des textes. A partir du moment où le gouvernement estime quasiment impossible de faire jouer le dernier mot de l'Assemblée nationale, les réunions de CMP tournent très fréquemment à l'avantage du Sénat. L'expérience enseigne que les ministres disposent de beaucoup plus de moyens de pression (ou d'influence) à l'égard des députés pour les conduire à accepter les rédactions ou novations sénatoriales que l'inverse. Pour les députés le vote d'une loi est souvent plus important que son contenu rédactionnel ; les sénateurs sont souvent plus attachés au second aspect.

– Cette situation, très favorable au Sénat, n'est pas propre à la cohabitation. Elle se retrouve également dans la période 1995-1997, après la cohabitation 2, lorsque le gouvernement Juppé se trouve, lui aussi, dans l'impossibilité politique de mettre en œuvre le dernier alinéa de l'article 45.

– La cohabitation 3 ne supprime pas totalement l'égalité législative du Sénat. Indépendamment des révisions constitutionnelles, les lois à portée plus technique que politique sont, en général, adoptées de manière conforme par les deux assemblées, 31 sur 45 en 1997-1998, 37 sur 48 en 1998-1999. En outre, les documents établis par le Sénat soulignent qu'une part très significative des amendements sénatoriaux est retenue dans le texte final, 46 % en 1997-1998, 54 % en 1998-1999. Il arrive même, assez fréquemment, que l'Assemblée nationale et le gouvernement retiennent dans le texte final voté par l'Assemblée des amendements très significatifs adoptés pourtant dans un contexte d'opposition par le Sénat¹⁸.

Les procédures internes aux assemblées

Dans le domaine des procédures d'examen des textes par chaque assemblée, les trois cohabitations ont donné lieu à des innovations ou confirmations intéressantes.

Il ne fait guère de doute que l'obstruction trouve une terre d'élection en période de cohabitation. Les batailles d'amendement du printemps 1986 sont restées dans les mémoires. Alors qu'à l'Assemblée nationale le gouvernement a la possibilité d'y mettre un terme grâce à

18. Les *Bilans* établis par le Sénat fournissent toutes les indications précises.

l'article 49, alinéa 3, il se trouve totalement démuni au Sénat. C'est ainsi que le projet de loi sur l'audiovisuel soutenu par François Léotard a dû faire face, sans aucune possibilité d'interruption, à une remarquable guerre d'usure de plusieurs semaines menée par les sénateurs socialistes et communistes avec, à leur tête, des personnalités de grand talent comme Michel Dreyfus-Schmidt ou Charles Lederman.

78 Les textes les plus significatifs sur le plan politique, par exemple les privatisations ou les projets sociaux, demeurent le terrain de prédilection des combats retardateurs. Sous la cohabitation 3, la proposition de loi sur le pacte civil de solidarité (PACS) demeurera le plus bel exemple de recours à toutes les subtilités de la procédure parlementaire¹⁹ : de très (trop ?) longues prises de parole sur les motions de procédure, des amendements en très grand nombre (plus de 1 000 sur un texte assez court), des rappels au règlement, des suspensions de séance s'ajoutent au climat passionnel qui a entouré la première lecture de la proposition. On relèvera, par contre, que le Sénat, après avoir transformé la proposition sans utiliser un temps anormal, aura recours, lors des lectures suivantes, à des votes négatifs globaux et non à une mise en pièces détaillée du texte revenant de l'Assemblée nationale²⁰.

Lors de la cohabitation 1, le Sénat inventa, à propos de textes qu'il soutenait fortement, la « question préalable positive ». Dans cette hypothèse, par exemple à propos de la loi d'habilitation en matière économique et sociale ou de la délimitation des circonscriptions, le gouvernement, la majorité de l'Assemblée nationale et la majorité sénatoriale se mettent d'accord officieusement dès la première lecture à l'Assemblée nationale. Lorsque le texte arrive au palais du Luxembourg, éventuellement après le recours à l'article 49, alinéa 3 à l'Assemblée nationale, la majorité sénatoriale peut éviter un long débat d'obstruction en votant, après une réelle discussion générale, une question préalable, dont l'objet théorique est de considérer qu'il n'y a pas matière à débat²¹. Le Premier ministre a alors la possibilité, après évidemment une déclaration préalable d'urgence, de réunir une CMP et de faire adopter par ses deux majo-

19. *RFDC*, n° 37, 1999, La pratique constitutionnelle française, § 84-87.

20. Le Sénat parvint néanmoins à utiliser de manière très sophistiquée le calendrier. C'est ainsi que, le 30 juin 1999, dernier jour de la session ordinaire, il adopta une question préalable contre le PACS à une heure telle qu'il était devenu impossible au gouvernement de l'inscrire pour un vote définitif à l'Assemblée nationale avant minuit (*BIRS*, n° 733, p. 15, et la presse du 1^{er} juillet 1999).

21. *Règlement du Sénat*, art. 44, al. 3.

rités en son sein un texte idéal. Il ne reste plus qu'à soumettre la rédaction parfaite ainsi obtenue à la ratification des deux assemblées, en ne donnant l'accord du gouvernement à aucun amendement. Dans une décision du 18 novembre 1986, le Conseil constitutionnel a estimé que le recours à cette procédure, pour le moins astucieuse et expéditive, « n'affecte pas, au cas présent, la régularité de la procédure législative²² ».

En fin de compte, les procédures législatives, qu'il s'agisse des procédures internes ou des relations entre les deux assemblées, s'inscrivent dans un contexte politique donné. L'opposition ou la similitude entre les majorités dans les deux assemblées apparaît comme étant plus importante que la cohabitation elle-même.

Le contrôle parlementaire

Il est toujours délicat de définir la notion de contrôle parlementaire. D'une certaine manière, la totalité de l'activité des assemblées est à ranger sous ce vocable, y compris l'élaboration de la loi. Dans ce cas, il s'agit pour les représentants du peuple de vérifier que les normes préparées par le gouvernement concordent avec la volonté générale qu'ils ont la charge d'exprimer. Pour la majorité parlementaire, le contrôle porte sur le respect du contrat majoritaire ; pour l'opposition, il importe de faire respecter le contrat républicain, en particulier par la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel. Habituellement, les auteurs français rangent sous l'expression « contrôle parlementaire » les procédures qui permettent aux députés et sénateurs d'interroger le gouvernement sur ses intentions ou ses réalisations (les différentes formes de questions) ou de mener des investigations collectives sur des problèmes identifiés (les commissions d'enquête ou les missions d'information).

Les trois cohabitations ne permettent guère de constater un regain de dynamisme et d'efficacité des différentes procédures concernées. Les questions au gouvernement, sous leurs modalités successives, demeurent l'instant politique essentiel de la semaine parlementaire. Que l'on soit en période de cohabitation ou non, l'opposition à l'Assemblée nationale cherche à mettre en difficulté le gouvernement et à dénoncer son incapacité à faire face aux « vrais problèmes du pays » et ses mauvaises réactions. Simplement, il est fait plus souvent référence au rôle du président de la République, notamment dans les domaines de

22. CC, 18 novembre 1986, n° 86-218 DC (délimitation des circonscriptions), *Recueil CC*, 1986, p. 167.

la politique étrangère ou européenne, soit dans les questions soit dans les réponses. La position du chef de l'État peut servir d'argument pour mettre le gouvernement en porte à faux ou permet à celui-ci de souligner l'identité de vues entre le Premier ministre et le président. Les autres formes de questions ne méritent guère de commentaires, tant elles sont éloignées des controverses politiques quotidiennes.

80 L'utilisation des commissions d'enquête²³ ou des missions d'information²⁴ ne correspond guère à un renforcement de leur rôle pendant les cohabitations²⁵. Le phénomène majoritaire, très sensible entre 1986 et 1988, oblige certes les deux assemblées à créer des commissions d'enquête sur les événements universitaires de novembre-décembre 1986, mais le verrouillage politique permet d'éviter les débordements et de déboucher sur une mise en cause du gouvernement. Sous la cohabitation 2, le Sénat oubliera l'existence des commissions d'enquête tandis que l'Assemblée nationale s'intéressera, par exemple, à la situation du Crédit Lyonnais en tentant de faire apparaître les responsabilités de la gestion gouvernementale de la période 1988-1993. Après 1997, le Sénat retrouve son tempérament d'opposant critique, par exemple avec une commission d'enquête sur la régularisation des étrangers en situation irrégulière ou les conséquences de la réduction du temps de travail. Il serait présomptueux de considérer que ces documents, au demeurant très sérieux, sont de nature à mettre véritablement le gouvernement en difficulté. Sous cette même cohabitation 3, l'Assemblée nationale ne peut guère évoquer la politique antérieure à 1995 sans risquer de se heurter à la mémoire du président Mitterrand²⁶ ou s'attaquer à la politique menée depuis 1995 sans risquer de rencontrer le respect dû au président de la République ou le contrat majoritaire de la « gauche plurielle ». La marge de manœuvre est très étroite.

23. Depuis la loi du 20 juillet 1991 la distinction entre commission d'enquête et commission de contrôle est supprimée.

24. Le rôle des missions d'information s'est considérablement développé, en particulier pour échapper aux contraintes juridiques et temporelles des commissions d'enquête.

25. Didier Maus, *op. cit.*, p. 200 et 201.

26. Le très remarquable rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le Rwanda, remis le 15 décembre 1998, illustre à merveille ces paramètres. La politique française est critiquée dans ses fondements et ses modalités sans que jamais la critique ne porte sur les responsabilités personnelles du président Mitterrand (*Enquête sur la tragédie rwandaise*, AN, doc. parl., XI^e législature, n° 1271 ; *RFDC*, n° 37, p. 116).

Alors peut-on répondre à la question initiale ? La cohabitation est-elle favorable au Parlement ? Aucun indicateur quantitatif ou qualitatif ne permet de déceler des transformations essentielles. La vie parlementaire dépend d'une part du cadre constitutionnel, d'autre part du rapport des forces politiques. Sur le premier point, l'extrême précision des institutions et procédures de la V^e République a permis à tous les gouvernements de cohabitation de travailler de manière normale, c'est-à-dire efficace. Sur le second point, il existe, le premier jour de la cohabitation, un certain équilibre, au sein de l'Assemblée nationale et entre les deux assemblées. Il ne sera jamais remis en cause.

En fin de compte, il demeure un élément à la gloire du Parlement, au moins de l'Assemblée nationale. La cohabitation trouve son acte de naissance au Palais-Bourbon. Après, les logiques constitutionnelles et politiques retrouvent leurs cheminements naturels, c'est-à-dire celles du parlementarisme majoritaire.

R É S U M É

Les cohabitations ont-elles revalorisé le rôle du Parlement ? Dans une V^e République dont tous les acteurs, auteurs et observateurs soulignent, avec plaisir et malice, le déclin du Parlement, l'inversion des rapports de forces politiques au sein de l'exécutif a-t-elle mis un terme à l'atonie du Palais-Bourbon et du palais du Luxembourg ? La cohabitation trouve son acte de naissance au Palais-Bourbon. Ensuite, les logiques constitutionnelles et politiques retrouvent leurs cheminements naturels.

DU COHABITATIONNISME DE L'OPINION

QUE NOUS APPREND la troisième cohabitation sur l'évolution des attitudes des Français à l'égard d'une pratique qui a transformé profondément le fonctionnement des institutions de la V^e République ? Les deux premières cohabitations avaient vu l'opinion publique se rallier à cette pratique¹. Quelle signification donner à ce ralliement à la lumière de la troisième ? Les Français ne sont-ils que réactifs face à des décisions prises par les responsables politiques, décisions qui entraînent la banalisation de la cohabitation, ou cette banalisation s'accompagne-t-elle chez eux d'une modification de la manière dont ils perçoivent et conçoivent le fonctionnement des institutions ?

83

Pour donner quelques réponses à ces questions, trois aspects seront plus précisément abordés concernant les attitudes des Français : l'acceptation de la pratique cohabitationniste, la répartition des pouvoirs entre les deux têtes de l'exécutif et la valorisation positive de la cohabitation.

L'ACCEPTATION DE LA COHABITATION

Les attitudes des Français à l'égard de la cohabitation ont été d'abord réactives. Il faut se souvenir qu'au départ les Français n'ont pas voulu

1. Voir, sur cette question notamment, Jérôme Jaffré et Olivier Duhamel, « La découverte de la cohabitation », in SOFRES, *L'État de l'opinion, clés pour 1987*, Paris, Éd. du Seuil, 1987 ; Gérard Grunberg, « Cohabitation et opinion publique », in *La France en politique*, Paris, Esprit, Fayard, Éd. du Seuil, 1988 ; Gérard Grunberg, « La deuxième cohabitation », in SOFRES, *L'État de l'opinion 1994*, Paris, Éd. du Seuil, 1994 ; Philippe Méchet, « Le retour inattendu de la droite », in SOFRES, *L'État de l'opinion 1998*, Paris, Éd. du Seuil, 1998, et Olivier Duhamel, « La cohabitation institutionnalisée », in SOFRES, *L'État de l'opinion 1999*, Paris, Éd. du Seuil, 1999. Les sondages utilisés dans le présent article ont été réalisés par la SOFRES.

*Tableau 1. Souhait de retrait ou de maintien
du président en cas de défaite législative*

	<i>Avant la première cohabitation (février 1986)</i>	<i>Avant la deuxième cohabitation (mars 1993)</i>	<i>Avant la troisième cohabitation (29 mai 1997)</i>
Souhaite que le président reste jusqu'à la fin de son mandat	57	43	66
Souhaite que le président démissionne	30	47	29
Sans opinion	13	10	5
Total	100	100	100

84

la cohabitation. Ils ne s'y sont ralliés qu'avec réticence, en 1986, et plus encore en 1993, lorsqu'il leur est apparu que le président ne démissionnerait pas de son plein gré et que l'opposition victorieuse n'avait pas l'intention de mener le combat pour tenter d'obtenir sa démission. Dans la période précédant la première cohabitation, entre septembre 1983 et février 1986, la part des Français réclamant la démission de François Mitterrand en cas de victoire de la droite aux élections législatives, est passée de 46 % à 30 % et la part de ceux qui au contraire souhaitaient son maintien de 42 % à 57 % (voir *tableau 1*). Au cours de la période qui a précédé la deuxième cohabitation, entre février 1992 et mars 1993, ces proportions ont varié respectivement de 61 % à 47 % et de 29 % à 43 %.

Il faut ainsi constater qu'à la veille des élections de 1993 une majorité relative des Français souhaitait encore la démission du chef de l'État. Nous ne disposons pas de données comparables pour la troisième cohabitation compte tenu de l'anticipation des élections législatives, mais, entre les deux tours de ces élections, 66 % des Français souhaitaient le maintien de Jacques Chirac tandis que 29 % souhaitaient son départ. Ce niveau élevé – le plus élevé des trois cohabitations – des opinions favorables au maintien du président est d'autant plus significatif que, contrairement aux deux cohabitations antérieures, les élections législatives avaient été anticipées par le président de la République. Jacques Chirac avait argué de la nécessité de faire confirmer par le suffrage universel son programme d'action, notamment à propos des enjeux européens. Une éventuelle défaite de son camp pouvait donc être

plus clairement portée à son débit. En outre, l'impopolarité politique du président et du gouvernement, à la veille des législatives, étaient particulièrement élevées. Enfin, la cohabitation, si elle allait jusqu'à son terme, ne devait pas durer seulement deux années mais toute la durée d'une législature. La nature même de la cohabitation pouvait s'en trouver transformée aux yeux des Français. Dans ces conditions, le très fort cohabitationnisme de 1997 confirme largement la thèse de la banalisation. En effet, les deux expériences antérieures se sont passées sans conflits ni dysfonctionnements majeurs. En outre, alors que la première cohabitation avait été l'objet d'un débat institutionnel et la deuxième d'un court débat politique, à la veille de la troisième, l'opposition de gauche n'a pas réclamé le départ du président et Jacques Chirac n'a jamais évoqué l'hypothèse de son départ au cas où il perdrait les élections qu'il avait pourtant provoquées. Les Français, dans ces conditions n'ont pas souhaité une crise politique que la classe politique elle-même ne voulait pas. De ce point de vue, on peut donc affirmer que la banalisation de la cohabitation s'est encore accrue à l'occasion de cette troisième expérience.

85

Cependant, cette thèse de la banalisation, pour pertinente qu'elle apparaisse, ne suffit pas à expliquer pourquoi la progression du cohabitationnisme des Français n'a pas été régulière entre la première et la troisième cohabitation puisque c'est en 1993 qu'ils ont été les plus nombreux à réclamer le départ du président (47 % contre 30 % en 1986 et 29 % en 1997). Une seconde explication doit être ajoutée sous forme d'hypothèse. En 1986, comme en 1997, le président de la République exerçait son premier mandat tandis qu'en 1993 François Mitterrand était déjà président depuis douze ans. En 1997, Jacques Chirac n'était à l'Élysée que depuis deux ans et l'on peut penser que les Français ne souhaitaient pas voir mettre un terme à un mandat à peine entamé.

Outre ces hypothèses liées à la banalisation – il est normal que le président demeure en place, surtout s'il n'a pas achevé son premier mandat –, il nous faudra plus loin en envisager une troisième : Les Français ne se sont-ils pas ralliés à la cohabitation, non plus seulement en réaction à une situation imposée par les dirigeants politiques, mais à partir de leur propre analyse des caractéristiques positives intrinsèques de celle-ci ?

Ralliés à la cohabitation, les Français ne se sont pas pour autant convaincus de sa viabilité institutionnelle automatique. Ainsi, en avril

1986, une majorité d'entre eux estime que la cohabitation fonctionne bien, mais ils ne sont que 39 % à penser qu'elle ira jusqu'à son terme. Dès septembre de la même année, 75 % estiment qu'elle fonctionne bien, mais cette fois, une large majorité – 68 % – estime également qu'elle ira jusqu'à son terme. Entre les deux tours des élections législatives de 1997, ils ne sont à nouveau que 35 % à penser que la cohabitation pourra durer cinq ans mais, dès septembre 1997, 72 % pensent qu'elle durera jusqu'en 2002 et 75 % qu'elle fonctionne bien. Ceci montre que l'expérience doit être chaque fois recommencée. Le doute est la réaction première de l'opinion même si elle ne souhaite pas de crise politique et qu'elle juge dès le départ que les choses se passent bien. Elle juge sur pièces, ce qui a des effets en retour sur les « cohabitants » et, plus largement, sur le déroulement de la cohabitation elle-même : celle-ci doit être pacifique. L'unité de l'exécutif doit être préservée.

86

LA RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DEUX TÊTES DE L'EXÉCUTIF

Dès la première cohabitation, les Français dans leur majorité ont perçu que la cohabitation introduisait une modification centrale du fonctionnement des institutions. Désormais, le véritable chef de l'exécutif n'était plus le président de la République mais le chef du gouvernement. Cette évolution du régime, contraire à l'esprit des institutions voulues par le général de Gaulle, a entraîné une parlementarisation du régime dans l'acception westminsterienne du terme. Le chef de la majorité parlementaire devenait en effet la personnalité politique dominante au sein de la dyarchie du pouvoir exécutif. Ainsi, en 1986, 52 % des Français estiment que Jacques Chirac est le véritable chef de l'exécutif contre 31 % qui estiment que c'est François Mitterrand (voir *tableau 2*). En 1993, ces proportions sont respectivement de 58 % pour Édouard Balladur et de 29 % pour François Mitterrand. En 1998, elles sont de 57 % pour Lionel Jospin et 33 % pour Jacques Chirac. Si les Français ont perçu cette évolution, ils l'ont parfois appréhendée à travers le prisme de leurs orientations politiques personnelles. De ce point de vue, la comparaison des attitudes des personnes proches du Parti socialiste et de celles proches du RPR est éclairante.

Les proches du parti qui occupe le poste de Premier ministre sont très largement majoritaires à estimer que le véritable chef de l'exécutif est le chef du gouvernement, qu'il s'agisse de ceux du RPR en 1986 et

devait être le vrai chef de l'exécutif contre 36 % qui estimaient que ce devait être le Premier ministre. L'esprit originel de la V^e République soufflait encore sur l'opinion publique et les Français n'avaient pas encore fait l'expérience de la cohabitation. En 1993, la situation s'est inversée. 55 % contre 32 % estiment alors que c'est le Premier ministre qui doit être le véritable chef de l'exécutif. En 1997, après l'annonce des résultats des élections législatives, les proportions sont comparables : 58 % pour le Premier ministre et 37 % pour le président de la République. Il apparaît ainsi que, depuis la deuxième cohabitation, une majorité de Français ont assumé la modification centrale de la répartition des pouvoirs entre le président et le Premier ministre au bénéfice du second.

88 Ici également, et plus encore que pour la perception, l'orientation politique des personnes interrogées exerce une influence significative, moins pour affirmer un principe général de fonctionnement des institutions que pour réclamer que son camp exerce le pouvoir, quelle que soit la position qu'il occupe dans la dyarchie. Ainsi, en 1986, 82 % des proches du PS estiment que le véritable chef de l'exécutif doit être le président, mais ils ne sont plus que 16 % à le penser en 1997 quand le président est Jacques Chirac. De même, les proches du RPR sont 64 % à estimer que le Premier ministre doit être le véritable chef de l'exécutif en 1986 mais ils ne sont plus que 22 % dans ce cas en 1997. Il s'agit donc de positions politiques *ad hoc*. Cependant, en 1993, il faut noter que 38 % des proches du PS estimaient que le Premier ministre – alors Édouard Balladur – devait être le véritable chef de l'exécutif. Cette proportion relativement élevée peut être interprétée de deux manières. Ou bien une partie des sympathisants socialistes a véritablement modifié ses positions de principe sur le fonctionnement des institutions de la V^e République, ou bien l'affaiblissement de François Mitterrand a facilité la mise en cohérence de la réalité et des principes. Il faudrait pouvoir observer une quatrième cohabitation avec un président socialiste pour pouvoir trancher entre ces deux hypothèses. Mais nous n'en sommes pas encore là... Quant aux proches du RPR, il conviendra d'observer leurs opinions dans la période à venir pour voir si eux aussi, confrontés au déroulement d'une cohabitation qui ne leur était pas favorable, ont été plus nombreux à se convaincre de ses bienfaits au cours de son déroulement. Si les proches des deux partis qui ont occupé à la fois l'Élysée et Matignon depuis 1981 demeurent largement influencés par leurs propres orientations politiques dans leur jugement nor-

matif sur le fonctionnement de la cohabitation, il apparaît cependant que l'ensemble des attitudes des Français a évolué au cours de ces trois cohabitations vers une position favorable à la suprématie politique du Premier ministre.

DE LA BANALISATION À LA VALORISATION DE LA COHABITATION PAR LES FRANÇAIS ?

La banalisation de la cohabitation au niveau du fonctionnement des institutions a trouvé rapidement sa traduction en termes de valorisation positive dans les perceptions et les attitudes des Français. A partir du moment où le président acceptait la prééminence politique du nouveau Premier ministre et que celle-ci se traduisait dans les faits sans conflits majeurs, les périodes de cohabitation sont apparues aux Français comme des périodes positives pour le pays (voir *tableau 4*, page suivante).

89

Dès le mois de mai 1986, une majorité d'entre eux estimait que la cohabitation était positive pour la France. C'était le cas aussi bien des sympathisants socialistes que de ceux du RPR. Cette appréciation positive a duré pendant les trois périodes de cohabitation. Le niveau le plus élevé de réponses positives est donné en 1998. 66 % contre 23 % partagent alors cette opinion, dont 83 % des proches du PS et 63 % des proches du RPR.

Comment interpréter ces réponses ? S'agit-il seulement de la reconnaissance que la cohabitation s'est déroulée pacifiquement et que par conséquent le pays a profité de cet état de fait ou peut-on aller plus loin dans l'interprétation et penser que les Français ont voulu exprimer ainsi que la formule même de la cohabitation est bonne en soi, peut-être même préférable au fonctionnement « normal » des institutions qui exigeait que le président et le Premier ministre appartiennent au même camp politique ? Et peut-on de ce point de vue noter une évolution réelle depuis la première cohabitation ?

Une question posée à l'occasion de chacune des trois cohabitations permet de donner une première réponse à cette question. Il était demandé aux Français s'ils préféreraient que la cohabitation soit une parenthèse et qu'après la prochaine élection présidentielle on en revienne au fonctionnement habituel de la V^e République ou qu'elle ait des effets durables et qu'à l'avenir le fonctionnement des institutions ne soit plus comme avant (voir *tableau 5*, page 91).

Tableau 4. « Estimez-vous que la période de cohabitation est plutôt positive ou plutôt négative pour la France ? »

	<i>Ensemble</i>	<i>Proches du PS</i>	<i>Proches du RPR</i>
Mai 1986			
Plutôt positive	51	50	62
Plutôt négative	29	32	22
Sans opinion	20	18	16
Septembre 1986			
Plutôt positive	56	55	67
Plutôt négative	28	29	19
Sans opinion	16	16	14
Mai 1993			
Plutôt positive	55	60	60
Plutôt négative	28	28	29
Sans opinion	17	12	11
Juillet 1993			
Plutôt positive	55	55	67
Plutôt négative	30	29	24
Sans opinion	15	16	9
Septembre 1997			
Plutôt positive	57	76	38
Plutôt négative	31	16	54
Sans opinion	12	8	8
Octobre 1998			
Plutôt positive	66	83	63
Plutôt négative	23	11	25
Sans opinion	11	7	12

Pour la première fois, nous observons une évolution régulière de la première à la troisième cohabitation. Les partisans de la parenthèse sont très majoritaires en 1986, ils le sont à peine en 1993 et ils sont nettement minoritaires en 1998. A cette date, l'inversion des positions est ainsi clairement réalisée. La majorité des Français souhaite que la coha-

Tableau 5. « Souhaitez-vous que la cohabitation soit une parenthèse et qu'après la prochaine élection présidentielle on en revienne au fonctionnement habituel de la V^e République, ou qu'elle ait des effets durables et qu'à l'avenir le fonctionnement des institutions ne soit plus comme avant ? »

	<i>Octobre 1987</i>		<i>Juillet 1993</i>		<i>Octobre 1998</i>	
	<i>paren- thèse</i>	<i>effets durables</i>	<i>paren- thèse</i>	<i>effets durables</i>	<i>paren- thèse</i>	<i>effets durables</i>
Ensemble	56	33	46	40	36	51
Proches du PS	51	42	49	37	29	60
Proches du RPR	65	31	61	31	46	46

91

bitation ait des effets durables sur le fonctionnement des institutions. Quelle que soit l'interprétation que l'on puisse donner à cette évolution, la cohabitation paraît présenter à leurs yeux certains avantages par rapport à la « norme » du fonctionnement du régime.

En 1988, à l'issue de la première cohabitation, alors que 57 % des Français donnaient encore leur préférence au fonctionnement gaullien des institutions, le même sondage montrait que 46 % des personnes interrogées pensaient que « la cohabitation a eu des effets positifs car elle a permis un bon équilibre du pouvoir » contre 38 % qui pensaient qu'elle avait eu des effets négatifs « car elle a installé la division au sommet de l'État ». Donc, à un moment où les Français formulaient encore en majorité le souhait de la parenthèse, près de la moitié d'entre eux pensaient que le facteur positif de l'équilibre des pouvoirs l'emportait sur le facteur négatif de la division au sommet, c'est-à-dire que la cohabitation avait finalement comporté plus d'avantages que d'inconvénients.

Les évolutions des proches du PS et du RPR ont été dans le sens général, mais les premiers, dès le départ beaucoup plus nombreux que les seconds à privilégier les effets durables, ont été ceux qui, de tous les électors, ont le plus nettement inversé leurs positions. En 1998 ils n'étaient plus que 29 % à se prononcer en faveur de la parenthèse. Mais les proches du RPR, même s'ils demeurent comme en 1986 les plus fermes partisans d'un retour à la « normale », ont eux aussi évolué vers le souhait que la cohabitation ait des effets durables. Le fait que les proches du RPR se partagent en 1998 par moitié sur cette question

*Tableau 6. Évolution des cotes de popularité
du président de la République et du Premier ministre
pendant les périodes de cohabitation*

<i>Date</i>	<i>Président</i>		<i>Premier ministre</i>		<i>Écart</i>
Avril 1986	56/39	FM	57/33	JC	-1
Octobre 1986	61/34	FM	58/37	JC	+3
Avril 1987	54/40	FM	44/59	JC	+10
Octobre 1987	60/34	FM	43/51	JC	+17
Avril 1988	59/38	FM	43/53	JC	+16
Avril 1993	39/58	FM	73/17	EB	-34
Octobre 1993	40/57	FM	67/30	EB	-27
Avril 1994	39/57	FM	53/44	EB	-14
Octobre 1994	42/55	FM	58/39	EB	-16
Avril 1995	35/60	FM	45/54	EB	-10
Juillet 1997	52/46	JC	66/31	LJ	-14
Janvier 1998	53/44	JC	54/43	LJ	-1
Juillet 1998	52/45	JC	63/35	LJ	-13
Janvier 1999	54/44	JC	63/35	LJ	-9
Juin 1999	54/43	JC	63/34	LJ	-9

92

montre que la ligne de force de l'opinion traduit un changement profond des attitudes des Français à l'égard du fonctionnement des institutions de la V^e République.

Cette interprétation permet de formuler une hypothèse sur la signification des évolutions des cotes de popularité comparées du président et du Premier ministre au cours des trois cohabitations (voir *tableau 6*).

Lors de la première cohabitation, les divers instituts de sondage ont montré dès l'automne 1986 que la popularité du président de la République était nettement supérieure à celle du Premier ministre et cette situation a duré jusqu'à la veille des élections de 1988. En avril 1988, la cote d'avenir Sofres du président s'élevait à 59 % de réponses positives et celle du Premier ministre à seulement 43 %. Lors de la deuxième cohabitation, dès avril 1993, la cote de popularité du Premier ministre s'élevait à 73 % contre 39 % au président François Mitterrand. Malgré un rétrécissement régulier de cet écart, la cote d'Édouard Balladur demeura

toujours nettement supérieure à celle de François Mitterrand. Lors de la troisième cohabitation, un phénomène nouveau s'est produit : les cotes de popularité du président et du Premier ministre ont été toutes les deux élevées, et ce phénomène s'est prolongé jusqu'à aujourd'hui, même si la cote du Premier ministre a souvent été supérieure à celle du président. Entre le début de l'année 1999 et les élections européennes de la même année, on assiste même à un « recouplage » des deux cotes de popularité, comme si les Français ne se sentaient plus obligés de choisir entre les deux têtes de l'exécutif, mais qu'au contraire ils voulaient marquer ainsi qu'ils sanctionnent positivement la bonne marche de la cohabitation. Il est vrai que le conflit du Kosovo a pu renforcer ce phénomène. Même après la défaite de la droite aux élections européennes de 1999, la cote de popularité du président, malgré une chute importante, est demeurée positive chez tous les instituts de sondage. Et les Français sont demeurés attachés à la poursuite de la cohabitation. Tout se passe comme si les Français, désormais partisans de la cohabitation, et non plus seulement ralliés à elle, ne percevaient plus de conflit central entre les deux têtes de l'exécutif.

93

En outre, tandis que les socialistes avaient dès le début caractérisé positivement les deux premières cohabitations, au début de la troisième, les proches du RPR, confrontés pour la première fois à une situation de ce type, n'étaient que 38 % à partager cette appréciation positive. Or, en octobre 1998, cette proportion s'inversait. Ils étaient alors 63 % contre 25 % à valoriser positivement cette troisième cohabitation. Les sympathisants gaullistes semblaient à leur tour ralliés à la cohabitation.

On peut dès lors penser qu'aujourd'hui l'opinion publique ne prend pas seulement son parti de la cohabitation mais qu'elle lui trouve de solides avantages, ce qui a fait dire à Olivier Duhamel que la cohabitation est désormais institutionnalisée. Quelle signification donner à une telle affirmation ? Peut-on penser que dorénavant les Français préféreraient que la cohabitation soit la seule modalité de coexistence entre un président et un Premier ministre ? En l'absence de données sur cette question, il est difficile de l'affirmer. En effet, nous ne disposons pas de résultats à une question du type : « Dans l'absolu, préférez-vous que le président et le Premier ministre appartiennent au même camp politique ou aux deux camps opposés ? » Le fait que les Français souhaitent voir la cohabitation produire des effets durables peut avoir plusieurs sens : la pacification des conflits politiques entre la gauche et la droite en géné-

ral, la réduction durable des pouvoirs du président et la « gouvernementalisation » des institutions, l'existence de contre-pouvoirs plus importants, la bonne entente entre le président et le Premier ministre quelles que soient leurs étiquettes politiques respectives... ou bien la cohabitation systématique. On ne peut aller plus loin sur cette question. La seule preuve tangible d'une volonté claire de cohabitation serait que les Français, en 2002, élisent un président de droite et une majorité de gauche ou l'inverse. Or une telle éventualité, sans être impossible, est peu probable. En admettant même que les Français chérissent la cohabitation, il serait étonnant qu'une forte partie des électeurs de chaque camp votent volontairement pour le camp adverse à l'un des deux scrutins, législatif ou présidentiel, dans le seul but de reconduire une cohabitation. Et il est peu probable également que l'actuel chef du gouvernement préfère ne pas participer à l'élection présidentielle et présente un candidat au profil délibérément cohabitationniste, une sorte de Jules Grévy de la V^e République, face à un Jacques Chirac qui adopterait éventuellement le même profil. Seule une telle situation pourrait créer non pas nécessairement une cohabitation, mais un abaissement du pouvoir présidentiel tel que les situations de cohabitation et de non-cohabitation ne se différencieraient plus que faiblement. Il n'est d'ailleurs pas certain que tel soit le vœu des Français. Ceux-ci se satisfont très bien de la cohabitation et des inflexions qu'elle entraîne dans le jeu politique. Ils souhaitent probablement le maintien de relations pacifiques au niveau de la dyarchie et d'un certain équilibre des pouvoirs. Souhaitent-ils pour autant une cohabitation éternelle, il serait hasardeux de l'affirmer. Aiment-ils la cohabitation pour elle-même ou pour ce qu'ils souhaiteraient trouver dans le fonctionnement « normal » de nos institutions ? Des différentes options souvent proposées de modification des institutions ou de leur fonctionnement, un rééquilibrage durable des pouvoirs au bénéfice du chef du gouvernement semblerait plus adapté à ces souhaits que l'institution d'un véritable régime présidentiel où l'affrontement entre le Parlement et le président pourrait être permanent. Pour y parvenir, il faudrait que le prochain président de la République renonce, même s'il en a les moyens politiques, à représidentialiser le régime de la V^e République. Ce serait la seule alternative à une modification des institutions visant à supprimer les effets pervers de l'évolution du fonctionnement de nos institutions.

R É S U M É

La troisième cohabitation permet de confirmer la banalisation de cette pratique aux yeux des Français mais aussi de mesurer les évolutions qui se sont produites depuis 1986 dans la manière dont ils la jugent. Si rien ne permet de dire qu'ils préfèrent la cohabitation à la pratique originelle des institutions, il apparaît en revanche qu'ils sont de plus en plus nombreux à lui trouver des vertus et à ne pas souhaiter un retour pur et simple à la pratique institutionnelle antérieure. Ils considèrent comme souhaitable que, dans cette configuration institutionnelle particulière, ce soit le Premier ministre qui ait la primauté politique au sein de la dyarchie.

FREIN OU MOTEUR ?

QUE LA COHABITATION ne soit pas une bonne chose, c'est l'opinion dominante, théorisée de manière plus ou moins convaincante, chez les constitutionnalistes. Dans les médias, le commentaire est plutôt défavorable dans l'ensemble, mais énoncé de manière plus sporadique, chaque fois qu'est flairé un tiraillement possible ou, plus prosaïquement, que la singularité de la situation offre une explication commode à un épisode quelconque. Mais, comme si ses bons pasteurs clamaient dans le désert, l'opinion, elle, ne semble pas hostile, et l'appréciation positive qu'elle porte sur les deux têtes de l'exécutif conduit même à y voir un quasi-plébiscite.

97

Il y aurait beaucoup à dire, et sans doute d'autres contributions de ce même numéro le feront-elles, sur ce que cette conclusion a de hâtif, sommaire et discutable.

Mais l'objet du présent propos est tout autre. Précisément parce que très réservé, comme beaucoup de collègues, sur la cohabitation, son procès me paraît devoir être instruit avec précision. Lui imputer des défauts établis de manière incertaine, c'est à la fois manquer à la rigueur, nuire à la démonstration et, surtout, perdre à des critiques infondées un temps et une énergie qui seraient mieux employés à articuler des analyses mieux étayées sans être moins hostiles.

Parmi ces griefs, il en est un qui mérite à tout le moins d'être reconsidéré : celui de la paralysie. Il avait pour lui l'évidence des pronostics : avant la première expérience, en 1986-1988, il était raisonnable de craindre, et d'annoncer, que l'hostilité mutuelle des deux têtes de l'exécutif et de la majorité que représentait chacune d'elles aboutirait à neutraliser l'exercice du pouvoir, à rendre impossibles les décisions nécessaires.

Cette perspective était même si fortement tracée qu'elle a imprégné les esprits, y compris parmi les meilleurs, au point de devenir une sorte de cliché, de ces idées reçues, admises quoi qu'il arrive, comme autant de vérités révélées que ne saurait démentir aucune preuve contraire.

A y regarder d'un peu plus près, pourtant, cette vérité ne luit que d'une lumière bien pâle. Une, deux, trois cohabitations plus tard, l'expérience oblige à reconsidérer la chose. Tentons, sobrement, d'établir les faits avant d'interroger les causes.

« *EPPUR, SI MUOVE !* » (GALILÉE)

98 D'un point de vue strictement statistique, en premier lieu, l'activité ne fléchit véritablement dans aucune des rubriques mesurables. Si l'on s'intéresse à la production législative (hors conventions internationales), les dix-huit à vingt mois qui suivent le renouvellement général de l'Assemblée nationale (d'avril 1986 ou 1993 à décembre 1987 ou 1994 et de juillet 1997 à décembre 1998) ne semblent pas marqués par la léthargie. En adoptant définitivement, durant ces périodes, 105 lois dans la première cohabitation et 159 dans la deuxième, le Parlement ne s'est guère écarté des moyennes constatées avant et après, et s'il n'a voté que 63 textes dans la troisième, sans doute faut-il y voir les effets conjugués, d'abord, de l'impréparation des textes à la veille d'une dissolution et d'une victoire inattendues, et ensuite de la volonté du gouvernement d'étaler dans le temps les réformes que le calendrier ne l'incite pas à opérer dans la précipitation.

En fait, ces données ne révèlent aucun changement notable, que seule expliquerait la situation inusuelle. Un premier doute en surgit : ainsi, la maîtrise que l'on reconnaît généralement au président de la République, sur le fondement de l'article 9 de la Constitution, quant à l'ordre du jour du Conseil des ministres, ne l'a pas conduit à refuser d'y inscrire les projets de loi voulus par le gouvernement ; celui-ci, en sens inverse, n'a pas renoncé à agir dans la crainte d'embuscades que lui aurait sournoisement tendues celui-là. Le premier n'est pas malévole ni le second tétanisé. Le premier laisse faire ce que le deuxième n'hésite pas à faire, puisque finalement le troisième, le Parlement, légifère à peu près comme à son ordinaire.

Quant aux autres activités des pouvoirs publics, si l'on veut bien admettre avec indulgence que cette indication, quoique très fruste, n'est pas sans pertinence synthétique, le nombre de pages du *Journal officiel* (édition Lois et Décrets), en années pleines, est demeuré dans les ordres

de grandeur coutumiers à l'époque (15 784 pages en 1987, 19 120 en 1994, 20 360 en 1998).

Ces observations simples, toutefois, pourraient ne refléter qu'une agitation quantitative, inconsistante au pis ou éphémère au mieux. Rien de tel. C'est bien de réformes qu'il s'agit, tantôt éminentes, par le niveau auquel elles se situent dans la hiérarchie des normes, tantôt profondes, par la somme de changements réels qu'elles ont introduits, tantôt encore éminentes et profondes en cumulant les deux aspects.

Qui, avant la première cohabitation, et même après celle-ci, eût pris au sérieux l'hypothèse d'une révision constitutionnelle intervenant dans ce contexte ? Déjà malcommode en période réputée normale, elle paraissait invraisemblable en situation de hiatus. Pourtant, dès la deuxième expérience, deux lois constitutionnelles ont été adoptées (Conseil supérieur de la magistrature, droit d'asile), cependant que nous en sommes déjà à quatre (série en cours, comme disent les sportifs : Nouvelle-Calédonie, traité d'Amsterdam, égalité hommes/femmes, Cour pénale internationale) pour la troisième. La cohabitation a ainsi modifié cinq articles de la Constitution (3, 65, 68, 88-2, 88-4), en a ressuscité deux autres (76, 77), et y a inséré trois nouveaux numéros (53-1, 53-2 et, passagèrement, 93).

99

Bien sûr, ces changements ont tous eu quelque chose de circonstanciel : exploitation partielle, par Édouard Balladur, d'une initiative prise par François Mitterrand sur proposition de Pierre Bérégofoy, évolutions de l'Europe ou de la Nouvelle-Calédonie, et/ou décisions du Conseil constitutionnel. Il reste que l'étonnant n'est justement pas que les circonstances aient pu, politiquement ou juridiquement, exiger des révisions, mais bien que la cohabitation ne les ait nullement rendues impossibles, lors même qu'on eût été spontanément porté à le craindre, ou au moins à le croire.

De plus, si deux des révisions consécutives à des décisions juridictionnelles (Amsterdam et CPI) ont très rapidement suivi celles-ci, il est divertissant de constater que la dernière révision en date, celle relative à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats politiques, s'est opérée en cohabitation, alors que près de dix-sept ans, dont plus de dix de concordance, s'étaient écoulés depuis que le Conseil avait statué sur le sujet !

Mais que dire de la législation ordinaire ?

Les privatisations de 1986 sont allées bien au-delà du simple effacement des nationalisations de 1982, et le mouvement qu'elles ont lancé

se poursuit aujourd'hui, treize ans, sept gouvernements et trois alternances plus tard. Dans la même foulée sont nées des règles et des habitudes profondément novatrices, d'abord avec la suppression de tout contrôle des prix, puis avec l'irruption d'un droit totalement nouveau en matière de concurrence. Et lorsque le gouvernement, de gauche, de la troisième cohabitation, fait légiférer sur l'audiovisuel, c'est en modifiant la loi inspirée par le gouvernement, de droite, de la première. Les députés sont toujours élus selon le mode de scrutin rétabli en juillet 1986, dans les circonscriptions découpées en novembre de la même année. Et même si, conçue et discutée dans la précipitation, la loi du 11 mars 1988 a dû être remaniée ensuite, d'une part, elle a été la première à traiter de la question délicate des financements politiques, d'autre part, elle a démontré qu'il était encore possible de légiférer sur des sujets importants jusqu'au terme même assigné à une cohabitation.

100

La deuxième du genre n'a pas non plus inscrit à son bilan que des textes anodins. Certains ont été très controversés (réforme du droit de la nationalité, énièmes lois sur l'immigration), d'autres n'ont été qu'âprement discutés (comme la loi Carignon sur l'audiovisuel), mais tous ont ponctué une période durant laquelle, de l'aménagement du territoire aux retraites, en passant par l'emploi et la Sécurité sociale, aucun domaine législatif n'a été négligé et beaucoup de changements, dont certains importants et durables, ont été opérés.

Quant à la législature en cours, elle ne paraît pas en reste. Réforme du service national, de la justice, du secret-défense, emplois-jeunes, lois sur les 35 heures, lutte contre l'exclusion, PACS, scrutin régional, sécurité sanitaire... la liste est déjà longue et pourtant incomplète.

Toutes cohabitations confondues, c'est encore durant ces périodes qu'ont été menées ou achevées des négociations internationales supposant plus qu'un minimum d'harmonie entre les deux chefs de l'exécutif – Acte unique européen, GATT, Amsterdam –, que la monnaie unique européenne a été portée sur ses fonts baptismaux, tandis que deux lois de programmation militaire ont été adoptées, et même qu'une véritable guerre a été conduite au Kosovo.

Allons un peu plus loin encore. Déjouant tous les pronostics, puisqu'elle aboutit au résultat diamétralement contraire de celui le plus couramment attendu, c'est dans le domaine de la politique étrangère et européenne que la cohabitation a le plus profité à la France.

Le paradoxe n'en est qu'apparent. Par-delà les politesses, et le respect que le Premier ministre doit témoigner à l'égard du rôle diplomatique de celui qui demeure le chef de l'État, aucun des deux protagonis-

nistes ne peut ici agir sans l'accord de l'autre. Tous ont compris que l'intérêt de la France rejoint ici le leur. Ils veillent donc à harmoniser leurs positions, à les rendre véritablement communes, que les enjeux soient européens ou plus larges. Et parce que sont fortes la contrainte qui les oblige à s'accorder, et la conscience que chacun en a, ils se montrent l'un et l'autre plus disposés à compromettre ensemble qu'ils ne seraient dans d'autres périodes ou sur d'autres sujets. Aussi est-ce cette contrainte qui, finalement, facilite la recherche d'une position réellement conjointe.

Ensuite, cette conjonction renforce la position elle-même et la rend efficace. Quel que soit celui des deux qui s'exprime, on sait désormais qu'il le fait en phase avec l'autre, de sorte qu'à travers lui c'est véritablement la France qui parle, non dans le sens habituel, où le responsable autorisé, lorsqu'il défend la position de son pays, ne le fait au mieux qu'au nom de la majorité de celui-ci, mais dans le sens inaccoutumé qui fait que, derrière les propos tenus, se retrouveront, bon gré mal gré, entre les deux tiers et les trois quarts des forces politiques nationales. Et ceci vaut évidemment, aussi, lorsque c'est le ministre compétent qui défend le point de vue français.

101

Quel chef d'État ou de gouvernement, ailleurs, bénéficie d'un tel poids ? Chacun est à peu près tenu aux limites de la majorité qui le soutient, bien heureux encore quand il parvient à la garder soudée. De son Parlement même s'élèvent des voix contraires, dont tous les partenaires étrangers savent qu'elles peuvent devenir le pouvoir du lendemain, affaiblissant d'autant l'impact du discours tenu dans les enceintes internationales.

Dans la France cohabitante, au contraire, le caractère commun des positions est à la fois la garantie de ce qu'une alternance ne les remettra pas totalement en cause et, du même coup, un élément puissant de persuasion et d'influence face à des interlocuteurs rendus plus incertains par la division, chez eux, de l'opinion et des forces politiques.

Si, dans la guerre du Kosovo, les positions françaises ont paru finalement plus influentes, en Europe, qu'elles ne sont habituellement, l'honnêteté oblige à dire que c'est au crédit de la cohabitation qu'il faut inscrire ce résultat qui n'aurait sans doute pas été atteint sans elle.

Ainsi, elle ne diminue en rien l'activité intérieure et profite de manière inattendue à la politique extérieure. Bref, si c'est là de la paralysie, qu'est-ce donc qui serait du mouvement ?

Les canards boitent peut-être, mais ils avancent. Qualitativement comme quantitativement, les périodes dites anormales n'ont nullement

à rougir de la comparaison avec celles dites normales. Voilà pour le constat. Ne reste qu'à avancer son explication et, chemin faisant, à tracer ses limites.

« *A POOR PLAYER, THAT STRUTS AND FRETS HIS HOUR UPON THE STAGE, AND THEN IS HEARD NO MORE...* »
(MACBETH, V, 5)

Écartons d'abord l'explication par la vertu. Peut être jouerait-elle, mais il n'y a pas lieu, car même à supposer le blocage souhaité, l'un n'en a pas l'intérêt et l'autre pas les moyens.

Dès lors que la majorité nouvelle, comme toutes l'ont fait, ne choisit pas l'affrontement, par lequel elle espérerait contraindre le président à démissionner, il faut bien qu'elle travaille, et qu'elle travaille bien. Quel meilleur gage en donner, que de multiplier les réformes ? La gestion a ses mérites, trop souvent négligés, mais elle est disqualifiée pour l'heure, par faute de visibilité. Plus le temps est compté, plus il convient de le mettre à profit pour engranger un maximum de changements, présentables comme des nécessités d'abord, comme des succès ensuite.

Si, par rapport à ses devanciers, Lionel Jospin dispose d'un horizon plus long, cela l'autorise à planifier davantage, non à s'activer moins.

Quant au(x) chef(s) de l'État, c'est déjà bien assez qu'il(s) reste(nt), après avoir été gravement désavoué(s), pour ne pas, en plus, entraver l'action de ceux que les Français ont désignés pour la mener. Si François Mitterrand a pu refuser de signer les ordonnances, c'est justement parce qu'il existait une solution alternative – en vérité normale, puisqu'il s'agissait du recours à la procédure législative ordinaire – qui l'autorisait à la fois à mettre le gouvernement en difficulté sans cependant l'empêcher véritablement d'agir, ce à quoi il eût sans doute hésité à se risquer.

Le président cohabitant, s'il souhaite se représenter, ne peut que profiter d'un retournement, qu'il n'est pas maître de stimuler, moins encore de provoquer, si le gouvernement n'y prête pas la main lui-même. Ce dernier peut le faire de deux façons, en n'agissant pas ou en agissant maladroitement. Tous les Premiers ministres ont été assez lucides pour éviter le premier piège (d'où leur activisme intense). Tous ne l'ont pas été assez pour échapper au second (d'où l'échec électoral qui a, jusqu'ici, sanctionné les deux Premiers ministres sortant de cohabitation).

Ainsi est-ce une logique simple qui condamne l'un à faire et l'autre à laisser faire, tous deux y trouvant objectivement le même avantage et, sans doute, la même propension à croiser secrètement les doigts.

D'où vient alors qu'il subsiste comme un malaise ? De ce que si la cohabitation n'est décidément pas un frein, si elle est au contraire un moteur, assez puissant de surcroît, le problème réel, pour persister dans la métaphore automobile, vient plutôt de la direction.

Tandis que, d'ordinaire, les responsables opèrent dans une logique à deux dimensions principales – une mesure est-elle nécessaire, en termes d'intérêt général ? Sera-t-elle bénéfique, en termes d'intérêt politique ? –, la cohabitation en ajoute une troisième – quel comportement sera le plus profitable dans le face-à-face avec l'adversaire/partenaire ? – qui tend à dominer les autres. Les deux figures augustes de l'exécutif se font discrètement, et alternativement, le chat et la souris.

Il n'y a certes pas lieu d'idéaliser les périodes de concordance des majorités, de croire que leurs acteurs, assurés de complicité et de longévité, ne songeraient qu'à gouverner courageusement, prenant les décisions qui s'imposent sans souci excessif de popularité. Nul ne gouverne jamais avec détachement. Mais au moins ne sont-ils normalement pas obsédés, sur ce registre en tout cas, par la concurrence au sein de l'exécutif. Des distances peuvent apparaître, puis se marquer, entre le président et le Premier ministre, mais elle ne sont qu'un effet – celui du temps qui passe – et non une cause – la volonté ou le besoin de s'opposer. Chacun, de surcroît, a le même intérêt à minimiser les désaccords, au moins jusqu'à ce que celui des deux qui en a le pouvoir décide de se séparer de l'autre.

103

Dans cette situation, le souci du vis-à-vis ne joue donc qu'un rôle marginal dans la décision de proposer ou non une réforme, d'adopter une position ou une autre. Au contraire, réforme ou position seront jugées prioritairement, du point de vue politique, à l'aune de l'intérêt qu'elle présente pour le camp auquel ils appartiennent tous deux, qui fait qu'ils en bénéficieront, ou en pâtiront, pour l'essentiel ensemble.

C'est cela que la cohabitation transforme en profondeur. Non, bien sûr, que disparaissent les convictions, ni que s'estompe le souci des dividendes électoraux. Mais ils cessent d'être exclusifs. S'y ajoute le calcul de ce qui pourra embarrasser l'autre, ou au moins ne pas lui profiter.

Si Jacques Chirac a été si prompt, en 1986, à engager les privatisations et à rétablir le scrutin majoritaire aux élections législatives, c'était par conviction, nul n'en doute, par intérêt politique, même si la suite l'a démontré aléatoire, mais aussi parce que c'était une bonne occasion de mettre en évidence la faiblesse du chef de l'État, obligé de promulguer l'effacement de ce qu'il avait lui-même inscrit quelques années auparavant.

Si Édouard Balladur a formellement fait la proposition qui allait conduire à l'insertion du nouvel article 53-1 de la Constitution, ce n'était pas parce que le Conseil constitutionnel l'avait rendu techniquement indispensable, d'autres issues étant offertes. C'était plutôt parce que cela correspondait à son intérêt politique et, surtout, offrait une occasion précieuse de marquer son ascendant, en forçant l'acquiescement présidentiel sur un sujet symbolique, François Mitterrand n'ayant alors d'alternative qu'entre sembler opposer un refus abusif ou tenter piteusement de minimiser l'importance de ce qu'il acceptait.

Si Lionel Jospin a œuvré à la révision des articles 3 et 4 de la Constitution, c'était par conviction, plus encore que par intérêt (ayant veillé à réellement féminiser les candidatures et le gouvernement, il aurait peut-être même eu plus à gagner en demeurant seul à le faire qu'en l'imposant à tous), mais il n'a pu être insensible à la situation délicate dans laquelle il mettait Jacques Chirac : assumer seul l'impopularité d'un refus, ou laisser au Premier ministre l'essentiel du bénéfice d'une acceptation.

Il ne s'agit là, on l'aura compris, que de quelques exemples parmi bien d'autres, dont certains plus topiques encore mais aussi plus compliqués.

Quand les chefs de l'exécutif délaissent le chat et la souris, c'est parce qu'ils sont occupés à jouer à cache-cache. Ce jeu consiste à ne découvrir que le plus tard possible les ambitions que tout le monde a déjà parfaitement perçues. Qu'importe le faux-semblant : la perspective présidentielle doit être tue, voire niée, au besoin avec d'autant plus d'indignation qu'il y a moins de vraisemblance, de sorte que l'on fera à l'autre le procès de songer à son avenir, comme si c'était un crime. Comportement étrange qui, feignant une indifférence à l'échéance majeure, n'espère tromper et ne trompe effectivement absolument personne.

Il en résulte une autre bizarrerie. Chef réel, généralement peu contesté, de l'exécutif et de la majorité parlementaire, le Premier ministre est plus libre et puissant en cohabitation que jamais autrement. Il peut, pratiquement sans entrave, définir et conduire, en pratiquement tout point, la politique de la nation. Et c'est au moment même où il occupe cette position privilégiée que le bon ton lui interdit de paraître aspirer à gravir un jour la plus haute marche de nos institutions. Chacun à leur tour, Jacques Chirac, Édouard Balladur et Lionel Jospin se sont cru obligés de ne jamais parler de ce à quoi, naturellement, ils pensaient toujours.

Mais, chose plus curieuse encore, le président aussi est dans la même situation, si du moins il entend se représenter. Il l'aborde simplement sur un mode très légèrement différent : où le Premier ministre feint de ne songer qu'à le rester, le chef de l'État excipe de ce que lui est déjà à l'Élysée pour éluder les questions sur son envie d'y demeurer.

Rien, *a priori*, ne serait plus satisfaisant que cette situation, somme toute miraculeuse, dans laquelle chacun ne s'attache qu'à faire au mieux son travail présent, sans paraître se soucier de son emploi futur, au risque de n'y (ré)accéder jamais. Mais, loin que ce soit toujours le cas, ils oscillent l'un et l'autre entre excès de prudence ou excès de suivisme.

Excès de prudence lorsque des mesures urgentes mais difficiles, en particulier dans le domaine de la protection sociale, sont renvoyées au septennat suivant. Ce fut le cas dans les deux premières cohabitations, alors que la longueur de la troisième interdit cette échappatoire.

105

Mais excès de suivisme également, dans la mesure où les sondages, toujours influents, paraissent l'être plus encore en cohabitation. L'air du temps semble souffler si fort qu'il emporte tout sur son passage. Aucun des deux principaux responsables ne veut affronter un sentiment dominant. Si l'un des deux y cède plus vite, l'autre tentera sa revanche en surenchérisant. Tant mieux lorsque l'objet est bénéfique comme ce fut le cas, aux yeux de leurs partisans, pour l'égalité hommes/femmes ou la Cour pénale internationale. Tant pis lorsque des levées de boucliers ont fait reporter des mesures pourtant indispensables, comme durant la deuxième cohabitation. Mais le préoccupant est que, dans tous les cas, l'effet politique immédiat, si éphémère ou superficiel puisse-t-il être, sert toujours aux acteurs de critère premier pour soupeser leurs gestes.

Dans les deux cohabitations antérieures, la brièveté imprégnait l'action du chef du gouvernement d'un sentiment d'urgence. Ne disposant que de son heure sur la scène nationale (*his hour upon the stage*), il lui fallait tenter d'en tirer un profit décisif. Il y avait quelque chose de presque pathétique à le voir se pavaner (*struts*) souvent, se ronger (*frets*) beaucoup, mais en pure perte dans les deux cas, l'un puis l'autre étant, après la présidentielle, retournés au silence de la défaite (*heard no more*). Il y a bien quelque chose de shakespearien dans ce concentré gouvernemental d'une métaphore de la vie.

Par sa durée, la troisième cohabitation estompe ces tendances plus qu'elle ne les annule. S'il dispose de plus de temps, donc de plus de sérénité, Lionel Jospin n'est pas beaucoup moins contraint que ses prédécesseurs. Il a certes compris que se montrer Premier ministre efficace

et solide, lorsque l'on a plusieurs années devant soi, est, outre un devoir intrinsèque, le moyen le plus sûr, sans doute, de préparer utilement, quoique indirectement, une candidature et un succès futurs. Mais il sait bien aussi que se montrer efficace et solide, en cohabitation, exige plus d'entregent et de visibilité qu'en période ordinaire. Si le délai lui épargne de recourir à l'ostentation, sa situation lui interdit néanmoins de gouverner inaperçu.

106 Sa tâche se complique, comme une contrepartie de la durée qui lui est offerte, d'une variation géométrique : du trois contre un, l'on est passé au deux à deux. En 1986 et en 1993, gouvernement, Assemblée nationale et Sénat étaient du même camp, face au président seul rescapé de l'autre. Depuis 1997, gouvernement et Assemblée ont à faire face à une alliance objective, même si discrète, entre le président et le Sénat, celui-là trouvant dans les dilections spontanées de celui-ci un remède à son isolement antérieur.

Toutefois, par-delà ces altérations, les constantes l'emportent : si la cohabitation pose problème, ce n'est pas dans la capacité d'agir, c'est dans le contenu de l'action. Mais en quoi, alors, se distingue-t-elle vraiment de toute autre période ?

En fait, la France a plutôt, aujourd'hui, rallié les standards européens : un régime classiquement parlementaire, un chef du gouvernement qui le conduit, une majorité franche, qui lui donne les moyens d'avancer, mais de coalition, ce qui l'oblige à composer. L'ombre élyséenne est toujours présente, mais qui n'obscurcit pas réellement ce que cette situation a de finalement clair.

Le paradoxe, un de plus, est donc que l'on s'émeuve davantage lorsque la France ressemble à d'autres régimes, habituellement présentés comme rationnels et satisfaisants, que quand elle s'en distingue notablement. Et cette émotion prend même des dimensions telles qu'il se trouve des esprits réputés éclairés pour honnir à ce point la cohabitation qu'ils prônent, afin d'en supprimer le spectre, le passage au régime présidentiel, système bien connu pour être incongru en Europe, n'avoir jamais bien fonctionné nulle part, ni pouvoir logiquement y prétendre.

La cohabitation présente bien des défauts, dont le principal tient à l'opacification des responsabilités. Mais est-il indécent d'observer qu'elle n'a pas que des défauts, et pas tous ceux qu'on lui prête ?

Diminuer sa plausibilité serait bienvenu, et le quinquennat suffirait à y pourvoir. Au-delà, on se calme ! C'est une période compliquée, mais ce n'est pas un drame. Elle accélère les réformes bien plus qu'elle ne les

freine et si, de son fait, elles ne sont pas aussi judicieusement orientées qu'on pourrait le souhaiter, il reste à démontrer que la concordance des majorités rendrait le choix des directions infailliblement bon...

R É S U M É

Si la cohabitation a des défauts, elle ne les a pas tous. Quantitativement comme qualitativement, elle est une période d'activité intense, démontrant qu'elle est un moteur plus qu'un frein. Elle renforce même, curieusement, l'influence internationale de la France. Le problème, en fait, est celui du contenu des réformes, mais pas celui de la capacité à les adopter.

LES QUESTIONS SOCIALES,
ENJEU DE LA COHABITATION *

UNE HONNÊTE COUTUME UNIVERSITAIRE commande de définir avec toute la précision souhaitable les termes du sujet traité. Le respect de cet usage s'impose d'autant plus en l'espèce que ni la cohabitation ni les questions sociales ne sont des concepts stables. 109

Pour ce qui est de définir la cohabitation, des plumes plus autorisées s'y essaient dans la présente livraison de cette revue. Mais il importe tout de même de préciser que les deux cohabitations dont l'analyse est abordée ici sous l'angle des affaires sociales sont des cohabitations, si l'on ose écrire, du « premier type », c'est-à-dire, par différence avec la cohabitation actuelle, du « deuxième type », des cohabitations de fin de septennat. En d'autres termes, en 1986 comme en 1993, le gouvernement issu d'élections législatives intervenues à leur date normale, avait pour tâche de mettre en œuvre, dans l'attente de l'élection présidentielle, une politique distincte de celle conduite sous l'autorité du chef de l'État pendant les cinq années précédentes.

Cependant, ces deux cohabitations du « premier type » se présentaient, d'emblée, sous un jour très dissemblable. En 1986, le Premier ministre était candidat déclaré à l'élection présidentielle et le président de la République était susceptible d'être lui-même candidat. En 1993, il était admis par tous que François Mitterrand ne serait pas candidat une nouvelle fois à la succession.

Par questions sociales, on entend traditionnellement, d'une part, tout ce qui concerne l'emploi, le chômage et l'assurance-chômage, la réglementation du travail, la formation professionnelle et, d'autre part,

* Les informations relatives à la période 1986-1988 ont été recueillies auprès de M^{me} Marie-Hélène Bérard, conseiller social du Premier ministre Jacques Chirac.

tout ce qui a trait à la protection sociale au sens large, qu'il s'agisse de l'assurance-maladie, des régimes de retraite, de la politique de la famille, ou de l'assurance contre les accidents du travail. S'y ajoutent tous les problèmes relatifs aux revenus de substitution, à l'action sociale et à l'immigration, mais aussi ceux afférents à la fonction publique, à savoir les statuts des agents publics et leurs rémunérations, ainsi que les affaires relevant de la gestion sociale et de la politique salariale des grandes entreprises publiques, singulièrement les services publics de transport (SNCF, RATP, Air France).

110 Cette énumération indique par elle-même qu'à l'exception des questions de nomination des directeurs d'administration centrale, des dirigeants des grandes entreprises publiques et des directeurs de certains régimes de protection sociale, les affaires sociales relèvent par définition de la « politique de la nation », qu'aux termes de l'article 20 de la Constitution le gouvernement a la charge de déterminer et de conduire. Autrement dit, les affaires sociales ne ressortissent pas à ce qu'il est convenu d'appeler le « domaine partagé ».

En revanche, la politique sociale est au cœur de l'affrontement politique entre la gauche et la droite, non seulement parce que l'une et l'autre ont des conceptions différentes de l'organisation sociale, des moyens d'assurer un emploi plus abondant, du rôle de notre système de protection sociale et de l'avenir des entreprises publiques, mais aussi parce que les réalités sociales revêtent, dans notre pays, un caractère particulier. Il n'est pas indifférent, en effet, en termes politiques, que les « acquis sociaux » soient, en France, le fruit de luttes sociales anciennes, souvent violentes et non pas, comme dans d'autres pays, du dialogue et de la négociation et que les partis de gauche passent pour être dépositaires de cet héritage social. Il s'ensuit que la remise en cause de ces « acquis » est plus difficile qu'ailleurs et qu'il est malaisé d'échanger des avantages anciens contre des garanties nouvelles. Au surplus, la faiblesse des appareils syndicaux, la proximité de certains d'entre eux avec des organisations politiques revendiquant une tradition révolutionnaire, ne facilitent pas l'instauration du dialogue social. Enfin, s'ajoute à ces caractéristiques le fait que l'intervention de l'État dans le domaine social est une tradition nationale bien affirmée. Pour toutes ces raisons, les affaires sociales sont un enjeu politique. Elles sont donc un enjeu potentiel de toute cohabitation.

Cette affirmation s'est vérifiée, lors des deux cohabitations de 1986-1988 et 1993-1995, au cours desquelles le gouvernement a entendu exercer la plénitude de ses attributions dans le domaine de la politique

sociale et a pris des décisions dont l'inspiration libérale n'a pas manqué d'être critiquée par la gauche, alors même qu'aucune de ces décisions n'a, si peu que ce soit, porté d'atteinte grave aux « acquis sociaux ».

A cette identité d'inspiration a fait écho une identité de principes dans la pratique quotidienne de la cohabitation. Pourtant, les deux exercices ont laissé des souvenirs très contrastés dans l'esprit public ; une cohabitation dure dans le premier cas, plus consensuelle dans le second. Il faut se demander pourquoi.

Les principes d'action posés par M. Jacques Chirac en 1986 puis par M. Édouard Balladur en 1993 sont identiques. Ils témoignent à la fois d'une volonté d'autonomie gouvernementale affirmée et d'un souci de transparence :

111

1) La cohabitation ne saurait faire obstacle à ce que le gouvernement applique dans le domaine social la politique pour laquelle la nouvelle majorité a été élue et exerce la plénitude de ses attributions, conformément à l'article 20 de la Constitution, sous réserve, on l'a dit, des questions de nomination.

2) La transparence impose que les convocations aux réunions interministérielles soient portées, comme il se doit, à la connaissance de l'Élysée, ainsi que les comptes rendus de ces réunions.

3) S'agissant d'une matière qui ne relève pas du domaine dit « partagé », l'autonomie du gouvernement doit notamment se manifester par l'absence de tout contact entre le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général de la présidence de la République. A ce titre, le conseiller social du président de la République ne fut pas invité, sauf quelques exceptions, aux réunions interministérielles à Matignon entre 1986 et 1988. Il le fut une fois, en 1994, pour la préparation matérielle d'un sommet social européen dont l'initiative avait été prise par le Premier ministre.

Ces trois principes ont été respectés lors des deux cohabitations dont il est question. Il faut, en outre, remarquer que les questions de nomination, qui retiennent plus particulièrement l'attention en période de cohabitation, n'ont pas fait l'objet de difficultés majeures.

Pourquoi, dès lors, l'opinion a-t-elle retenu que les choses s'étaient bien passées dans le second cas et non dans le premier ? Sans doute ne peut-on écarter l'interprétation qui tiendrait aux personnes, mais l'auteur de ces lignes serait soupçonné de partialité s'il s'engageait dans

cette voie, qu'il est plus sage de laisser à d'autres le soin d'explorer. La première cohabitation ne fut pas plus « violente » que la deuxième ne fut « consensuelle ». Simplement, les terrains d'affrontement n'ont pas toujours été les mêmes. Plus confidentiels dans le second cas, parce qu'ils touchaient plus souvent au « domaine partagé » avec, par exemple, la révision de la Constitution, la question de la reprise des essais nucléaires ou de la nature de l'intervention militaire au Rwanda, ils étaient étalés au grand jour dans le premier cas, précisément parce que les questions sociales étaient davantage concernées et faisaient l'objet d'une confrontation directe et publique entre les deux têtes de l'exécutif.

112 A la réflexion, la raison de ce contraste n'est pas à rechercher dans le contenu de la politique sociale conduite en ces deux occasions. Leur inspiration, on l'a dit, était identique, même si leurs modalités étaient différentes, en raison même de la nature des problèmes à traiter. La vraie raison est à rechercher du côté de l'Élysée : dans un cas, le président de la République, décidé à solliciter un second mandat, a essayé, non sans succès, de mettre le gouvernement en difficulté sur le terrain social. Dans l'autre cas, le chef de l'État n'avait plus d'ambition électorale, et s'est borné à saisir les quelques occasions qui lui étaient – rarement – offertes pour se manifester sur des sujets auxquels les partis se réclamant de lui étaient plus particulièrement attachés.

Le gouvernement Chirac comme le gouvernement Balladur se sont efforcés de mettre en œuvre la politique sociale qu'ils estimaient avoir la responsabilité de conduire.

Dans le premier cas, il s'agissait d'abord de lutter contre le chômage en assouplissant la réglementation du travail, ce qui commandait de supprimer l'autorisation administrative de licenciement dont le moins qu'on pouvait dire est qu'elle n'avait pas empêché le chômage d'augmenter, ainsi que d'engager le réaménagement du temps de travail. Il s'agissait ensuite, dans la foulée des privatisations, de donner un nouvel élan à la participation, à l'actionnariat salarié et à l'actionnariat populaire. Il s'agissait en outre de développer l'intéressement et la participation dans les entreprises publiques. Il s'agissait enfin de réformer la Sécurité sociale, singulièrement en donnant un coup d'arrêt à la dérive des dépenses d'assurance-maladie. Tous ces objectifs ont été atteints. Le chômage a commencé à décroître, les créations d'emplois ont vigoureusement redémarré à compter de la fin de 1987, les salariés ont pris

l'habitude de devenir propriétaires de leur entreprise, les déficits sociaux ont été maîtrisés.

Au surplus, le Premier ministre a pu lier des rapports étroits et confiants avec les partenaires sociaux. Il a tenu avec eux, dans les périodes de crise ou en dehors d'elles, de nombreuses réunions de travail, consacrées notamment à la loi Devaquet, à la politique salariale dans les entreprises publiques, à l'intéressement à EDF, ou encore à l'aménagement du temps de travail.

En 1993, dans une situation économique dégradée, puisque notre pays connaissait la récession la plus grave depuis la guerre, des déficits publics sans précédent et des déficits sociaux qui mettaient en péril la survie même de l'assurance-chômage et de la Sécurité sociale, il s'agissait à la fois de sauver la protection sociale et d'engager des réformes de fond.

Au titre du sauvetage de la protection sociale au sens large, fut conclu l'accord de juillet 1993 sur l'avenir de l'UNEDIC et mis au point sans tarder un plan de redressement de l'assurance-maladie qui permit de réaliser quelque 30 milliards de francs d'économie en dix-huit mois. Au titre des réformes de fond, on citera la réforme des retraites du secteur privé de l'été 1993, l'allègement des charges sociales sur les bas salaires engagé en juillet 1993, la loi quinquennale pour l'emploi de décembre 1993, la loi sur la famille de l'été 1994, la loi sur la Sécurité sociale de la même époque, qui a posé le principe d'un débat parlementaire sur le budget social de la nation, et la loi sur la participation, également de l'été 1994. Surtout, et ce dès avril 1993, l'hôtel de Matignon est redevenu, avec trois sommets sociaux en deux ans, consacrés à la réforme des retraites, à la loi quinquennale pour l'emploi et à l'emploi des jeunes, un centre important de la vie sociale. M. Balladur avait pour ambition affichée, comme il l'écrivait aux partenaires sociaux dès sa prise de fonction, de « renouer les fils trop longtemps distendus du dialogue social ».

Là aussi, les objectifs ont été atteints : les déficits sociaux ont été réduits de plus de moitié, l'assurance-chômage sauvée de la banqueroute, l'avenir des retraites du secteur privé a été assuré sur le moyen terme, le nombre des chômeurs a baissé de 200 000, l'annualisation-réduction du temps de travail a commencé à entrer dans les mœurs, le contenu de la croissance en emplois a été enrichi, les partenaires sociaux ont eu l'occasion de pratiquer le dialogue et la négociation contractuelle.

C'est peu de dire que dans un cas comme dans l'autre, encore qu'à des degrés divers, ces objectifs n'ont pas été atteints aisément.

Cela tient, bien sûr, à la difficulté de la matière, à la force des préjugés qui y prévalent et à la résistance au changement. Cela tient, aussi, au

fait que, en 1986, M. Chirac était candidat déclaré à l'élection présidentielle à venir et que, dès la fin de 1993, la question de la candidature de M. Balladur à cette même élection était posée et que, dans l'un comme dans l'autre cas, ni le chef de l'État ni l'opposition n'avaient vocation à leur faciliter la tâche.

Il n'en reste pas moins que la grande différence entre les deux cohabitations tient au comportement du président de la République. Il avait prévenu en 1986 qu'il ne resterait pas « inerte ». Il ne le fut assurément ni dans un cas ni dans l'autre. Mais, dans la période 1986-1988, il s'est comporté en chef organique de l'opposition et, plus encore, en candidat à l'élection présidentielle, contre « son » Premier ministre. Le fait qu'il n'en fut pas de même pendant la période 1993-1995 explique, pour l'essentiel, la différence entre les deux cohabitations sur le terrain social.

Entre 1986 et 1988, les collaborateurs du président de la République n'ont ménagé aucun effort pour organiser la contestation de l'action gouvernementale.

L'hostilité déclarée du chef de l'État s'est très tôt manifestée, on s'en souvient, dès le 14 juillet 1986, par son refus de signer les ordonnances qui lançaient le processus de privatisation, supprimaient l'autorisation administrative de licenciement et assouplissaient l'aménagement du temps de travail. On n'entrera pas ici dans la controverse sur le bien-fondé de la lecture faite, par François Mitterrand, du premier alinéa de l'article 13 de la Constitution. L'important est que le signal était ainsi donné de la volonté du président de la République d'affirmer sa présence sur le terrain même de la politique gouvernementale, dont non seulement il contestait le bien-fondé mais dont il bloquait, pour un temps, le déroulement, alors que les élections législatives de 1986 étaient encore récentes et que le gouvernement pouvait légitimement faire valoir qu'il appliquait la politique souhaitée par la majorité du corps électoral. Son attitude en décembre 1986 pendant les manifestations d'étudiants et de lycéens contre la loi Devaquet, le fait qu'il ait ensuite recruté l'une des égéries de la contestation étudiante comme chargé de mission à l'Élysée, la rencontre organisée avec des cheminots grévistes pendant les grandes grèves de l'hiver 1986-1987 apportèrent l'illustration de cette volonté d'en découdre, fût-ce contre la volonté dernièrement exprimée du suffrage universel. La démarche était sans nul doute provocante, mais le caractère alors inédit de la cohabitation et, plus encore, l'incertitude qui planait sur les conséquences institutionnelles et politiques d'un conflit ouvert entre les deux têtes de l'exécutif incitèrent le Premier

ministre à s'incliner. Les thèmes de la campagne présidentielle de 1988 se dessinaient ainsi peu à peu.

Il en est allé différemment pendant la période 1993-1995. Non pas, comme on le lit trop souvent, que cette deuxième cohabitation ait été consensuelle, il s'en faut de beaucoup. Mais les terrains sur lesquels l'affrontement a eu lieu concernaient, comme il a été relevé, quasi exclusivement le domaine strictement partagé. Dans le domaine social, dès lors que François Mitterrand n'était plus candidat à sa succession, la présence de l'Élysée se fit plus discrète. Ni la réforme des retraites, dont M. Rocard avait prédit qu'elle ferait « sauter » tout gouvernement qui l'entreprendrait, ni celle de l'assurance-maladie, qui eut notamment pour effet de diminuer le taux de certains remboursements, ni la loi sur l'emploi, qui consacra l'allègement des charges sur les bas salaires et introduisit la flexibilité et l'annualisation de la durée du travail dans notre droit du travail, ne fournirent à l'Élysée l'occasion de se manifester.

115

Mais discrétion ne veut pas dire inertie. Ainsi, en mars 1994, au moment où éclate l'affaire du contrat d'insertion professionnelle (CIP) mis en place en application de la loi quinquennale pour l'emploi et qui avait pour objet de permettre aux jeunes de passer 20 % de leur temps de travail en formation dans l'entreprise et pour effet de porter leur rémunération effective à 80 % du SMIC, certains des partenaires sociaux, bien qu'ils aient tous approuvé la mesure quelques mois auparavant, retrouvent le chemin de l'Élysée, manifestement tenté d'accompagner le mouvement. Il est vrai que, quelques semaines plus tôt, la révision de la loi Falloux avait permis aux forces de gauche de retrouver leurs capacités de mobilisation. Mais rien là d'organisé, simplement la volonté de ne pas laisser passer l'occasion. Et la vérité oblige à dire que le gouvernement de l'époque fut moins gêné par les encouragements que l'Élysée pouvait apporter aux manifestants que par ceux qu'ils recevaient de certains membres éminents de la majorité. On sait que, devant le risque d'incidents de rue plus graves encore que ceux qui s'étaient produits, le Premier ministre dut rapporter son texte.

A dire vrai, ces intrusions de l'Élysée, au demeurant peu décisives, font exception dans la période 1993-1995. La raison en est, nous l'avons dit, que le chef de l'État n'avait aucun intérêt personnel à contester de manière frontale la politique sociale du gouvernement. Mais il est juste d'ajouter qu'à la différence du résultat des élections législatives de 1986, qui s'étaient déroulées selon le scrutin proportionnel, l'ampleur sans précédent de la majorité issue des urnes en 1993 avait créé, au bénéfice du gouvernement, un « état de grâce » qui a duré jusqu'à la révision de

la loi Falloux. Pendant cette période ont été engagées ou menées à terme des réformes sociales importantes, qui auraient pu être contestées par le président de la République. Mais, politiquement, cela lui était impossible. La meilleure preuve en est le silence du chef de l'État au moment des graves incidents qui, en octobre 1993, sont survenus à Air France, et qui n'ont en rien entamé la popularité du gouvernement.

De même, l'Élysée ne s'est jamais ému de la politique salariale définie dans les grandes entreprises publiques. Il est vrai que la situation financière de la plupart d'entre elles rendait malaisée la contestation ouverte du bien-fondé d'une politique salariale maîtrisée.

116 Au total, les questions sociales ne sont pas un sujet théorique de cohabitation. Elles en constituent un enjeu, plus ou moins important, selon que le président est ou non candidat à sa propre succession. A cet égard, l'exemple des deux cohabitations de « premier type » est riche d'enseignements. S'il fallait les résumer d'un mot, on pourrait avancer que, lorsque le président de la République conserve la capacité politique de se présenter à l'élection présidentielle, les questions sociales, précisément parce qu'elles sont, en France, au cœur même de l'affrontement entre la droite et la gauche, constituent le terrain d'affrontement privilégié entre les deux têtes de l'exécutif.

Quelles autres leçons peut-on tirer, dans le domaine social, de l'expérience comparée des cohabitations de 1986-1988 et 1993-1995 ? Beaucoup d'autres sans doute, et notamment la certitude que, contrairement à bien des idées reçues, les gouvernements de droite ne sont pas moins aptes que d'autres au dialogue, à la concertation et à la négociation. Pour ne citer que cet exemple, rares sont les syndicats de fonctionnaires qui se sont plaints des accords salariaux conclus au cours de ces deux périodes...

Mais la principale leçon est que, contrairement là aussi à bien des idées reçues, les gouvernements de cohabitation n'ont pu exercer librement, dans le domaine social, la plénitude des attributions qu'ils tenaient de l'article 20 de la Constitution.

Il n'en faut pour preuve que l'épisode des ordonnances de 1986. Du fait du président de la République, les réformes souhaitées par le gouvernement ont été différées de plusieurs mois et leurs effets retardés d'autant.

De même, entre 1993 et 1995, le fait même que le gouvernement était en situation de cohabitation l'a empêché de donner à la loi de juillet

1994 sur l'organisation de la Sécurité sociale toute la portée souhaitée. Certes, les quatre branches de la Sécurité sociale ont été séparées et un débat parlementaire d'orientation sur le financement de la protection sociale a été prévu. Mais si le gouvernement avait pu aller jusqu'au bout de sa démarche, il aurait prévu une procédure du type de celle mise en œuvre quelques mois plus tard, et aux termes de laquelle intervient une loi de financement de la Sécurité sociale. Pour cela, il fallait réviser la Constitution, exercice de cohabitation délicat entre tous, surtout sur un sujet de cette nature.

En d'autres termes, la cohabitation est un obstacle à l'exercice, par le gouvernement, de la plénitude de ses attributions. Système provisoire acceptable à ce titre, il apporte cependant une limite sérieuse aux effets attendus de l'alternance. Le cas fut particulièrement net, voire choquant, entre 1986 et 1988. Il le fut moins lors de la deuxième cohabitation, mais là aussi, la situation institutionnelle a différé la pleine application des mesures souhaitées par le gouvernement et la majorité des électeurs.

117

La vérité est que la V^e République a été conçue pour renforcer la capacité d'action du pouvoir exécutif et que la cohabitation produit des effets inverses. S'il advenait que la cohabitation devienne le mode considéré comme normal de fonctionnement des institutions, on s'éloignerait beaucoup de l'intention du constituant de 1958.

Des solutions à ce problème existent, soit qu'elles tendent à un aménagement parlementaire de nos institutions, soit qu'elles visent à instaurer un régime présidentiel à la française.

Pour peu qu'on attache quelque prix à l'expression souveraine de la volonté populaire, il n'est que temps d'engager la réflexion sur ce point.

R É S U M É

Parce qu'elles sont au cœur de l'affrontement politique entre la droite et la gauche, les questions sociales sont l'un des principaux enjeux de la cohabitation. Si cette affirmation s'est davantage vérifiée lors de la première cohabitation que de la deuxième, ce n'est pas que, dans ce dernier cas, la collaboration fonctionnelle entre les deux têtes de l'exécutif se soit déroulée de manière consensuelle, il s'en faut de beaucoup. La raison en est que le chef de l'État n'était pas candidat à sa succession.

FRANÇOIS LUCHAIRE

RÉFORMER LA CONSTITUTION POUR ÉVITER LA COHABITATION ?

C'EST INUTILE

POUR BEAUCOUP D'ESPRITS les questions de la cohabitation et de la durée du mandat présidentiel sont liées, car ils espèrent que le quinquennat réduira la possibilité de cohabitation. Or, si ce lien constitue l'une des justifications – et peut-être la principale – du quinquennat, cela suppose que la cohabitation par elle-même est condamnable. Tel est bien le sentiment très clairement exprimé par le président Jean Massot dans sa contribution aux *Mélanges Philippe Ardant* sous le titre : « La V^e République est-elle soluble dans la cohabitation ? » 119

Nous nous proposons au contraire de souligner les avantages de la cohabitation, de répondre aux griefs qui lui sont adressés en souhaitant cependant que nos règles constitutionnelles soient complétées par la règle de non-renouvellement du mandat de sept ans confié au président de la République.

POUR LA COHABITATION

La cohabitation est parfaitement acceptée par le peuple français. Des sondages le prouvent et notamment le parallélisme des cotes – favorables – de popularité du chef de l'État et du chef de gouvernement.

On objectera la versatilité de l'opinion publique et la difficulté de fonder un régime politique sur l'opinion d'un jour ; on répondra qu'il est encore plus difficile de fonder un régime politique contrairement à l'opinion d'un jour. Contentons-nous de constater que l'opinion est favorable à la cohabitation. Si elle est en partie favorable au quinquennat, ce n'est pas pour mettre fin à la cohabitation, mais tout simplement pour avoir plus souvent l'occasion de choisir le chef.

Pour quels motifs cette acceptation de la cohabitation ? Les raisons

d'actualité sont nombreuses. Dans le domaine des relations internationales, la France parle d'une seule voix. Elle est alors beaucoup plus écoutée et surtout crue parce qu'elle émane des deux grands courants politiques – gauche, droite – qui pour l'essentiel se partagent la vie politique. La guerre du Kosovo est exemplaire. Le même consensus se serait-il établi aussi largement pour admettre la participation française aux bombardements si la direction des affaires extérieures et militaires était revenue soit à la seule gauche, soit à la seule droite ? Le poids de la France au niveau européen s'agrandit lorsque ses partenaires n'ont pas à craindre qu'un renversement de majorité conduise notre pays à ne plus respecter la parole donnée par un parti lorsque celui-ci ne participe plus au pouvoir.

120 Une récente étude a recensé les immixtions passées de l'exécutif dans les affaires judiciaires et cela pour des raisons d'affinités politiques ou même de camaraderie. En période de cohabitation, de telles interventions du président de la République ou du Premier ministre ne seraient pas possibles sans l'accord – au moins tacite – de l'autre.

Dans le domaine de la politique intérieure, la concentration des pouvoirs au profit d'une même fraction de la classe politique est nécessairement dangereuse. Il en est ainsi que cette fraction soit de droite ou de gauche. Le danger est peut-être plus fort lorsqu'il s'agit de la droite car celle-ci peut compter sur le Sénat ; elle peut donc plus facilement réviser la Constitution tandis que la gauche peut craindre, sur ce point, le veto de la Chambre haute.

Pour de nombreuses décisions, l'accord du président de la République et du Premier ministre est constitutionnellement nécessaire. Il est bon qu'ils ne soient pas du même bord. C'est le cas pour la nomination et la révocation des hauts fonctionnaires (article 13 de la Constitution). Que le président de la République n'accepte le remplacement d'un ambassadeur qui n'a pas démerité que s'il n'est pas complètement laissé sur le sable, voilà qui est une garantie heureuse. Que le président de la République et le Premier ministre se partagent les nominations des « personnalités qualifiées » au Conseil économique et social, pourquoi le regretter ? L'accord exigé évite ainsi que les nominations soient nécessairement faites au profit du même côté de la vie politique. Cette même réflexion sur la nécessité d'agir ensemble d'un commun accord doit être faite à propos de la nomination et de la révocation des ministres, de la convocation et de la fixation de l'ordre du jour d'une session extraordinaire du Parlement, de la révision de la Constitution, etc.

Certes, tout cela implique des négociations et donc du temps ; mais ce dernier n'est pas perdu dans la mesure où la décision en ressort améliorée parce que plus équilibrée.

Cette action en commun ne conduit-elle pas à l'immobilisme ? Montesquieu avait parfaitement répondu à une question de cette nature lorsque, à propos de la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, il avait écrit : « Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction ; mais, comme par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert. » Pour le baron de la Brède et l'article 16 de la *Déclaration* de 1789, la séparation des pouvoirs est la garantie de la liberté. Aujourd'hui, il est difficile d'en dire autant lorsque le législatif et l'exécutif sont de même bord. Par contre, le partage du pouvoir entre les deux chefs de l'exécutif est une autre forme de garantie. Il n'est pas bon que tout le pouvoir soit du même côté du monde politique.

121

Que reproche-t-on à la cohabitation ? Le principal grief est d'altérer sensiblement les institutions de la V^e République. Si l'on entend par là la conception que le général de Gaulle avait de nos institutions, le grief est fondé. Il est évident que jamais le plus grand résistant de France n'aurait accepté une situation de cohabitation. Mais sa conception est-elle imposée par la Constitution ? Certains diront qu'elle en est une déviation. Sans aller jusque-là, rappelons deux articles de la Constitution :

– d'abord l'article 20 : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » ;

– ensuite l'article 5 : « Le président de la République [...] assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. »

Sur le partage des pouvoirs entre le président de la République et le Premier ministre, les auteurs de la Constitution ont été très nets. Le compte rendu de la deuxième réunion constitutionnelle tenue à Matignon le 23 juin 1958 le montre bien. En voici quelques extraits :

M. Guy Mollet estime que le président de la République doit être vraiment un arbitre et non pas le chef de l'exécutif.

M. Pflimlin pense que le président de la République doit disposer de pouvoirs très larges en périodes exceptionnelles, mais qu'il ne peut en être de même en temps ordinaire.

Le général de Gaulle est d'accord sur ce point. Le président de la République est un arbitre...

M. Cassin est d'accord sur les très larges pouvoirs du président de la République, mais seulement en période exceptionnelle.

Certes, le général de Gaulle et certains de ses successeurs ont concentré entre leurs mains, en temps normal comme dans les circonstances exceptionnelles, beaucoup plus de pouvoirs et notamment la détermination et la conduite de la politique de la nation. Ils l'ont fait avec l'accord plus ou moins forcé du Premier ministre à l'exception de Jacques Chirac pendant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Cela est vrai ; mais qu'en période de cohabitation on en revienne à une application littérale de la Constitution, il n'y a pas de quoi en faire un crime de lèse-Constitution !

122 Les adversaires de la cohabitation lui reprochent de ruiner l'unité du pouvoir exécutif en supprimant toute hiérarchie entre le président de la République et le Premier ministre. On répondra que cette unité n'a pas que des avantages et qu'en période de cohabitation les rapports entre les deux premiers personnages de l'État ont été corrects. Au contraire, dans les autres périodes, ils ont été fort mauvais. Georges Pompidou et Jacques Chaban-Delmas ne s'entendaient pas. Jacques Chirac a abandonné ses fonctions de Premier ministre après avoir longtemps mal supporté les interventions du président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, dans les affaires du pays ; les rapports entre François Mitterrand et Michel Rocard ont été plus que mauvais. Le deuxième a fait remarquer le manque de transparence du régime : le Premier ministre ne choisissait pas librement les ministres ; les Français ne savaient pas si les grandes décisions étaient prises à l'Élysée ou à Matignon. Avec la cohabitation on sait qui décide et cela va dans le sens de la démocratie.

Lorsque le président Jean Massot constate très justement qu'avec la cohabitation le président de la République perd son droit (je dirais plutôt son pouvoir) d'exécution pour le remplacer par un pouvoir de négociation, je ne vois pas où est le mal dans un pays qui place la concertation au premier rang de l'art politique !

Le président Jean Massot constate aussi qu'en toute circonstance le président de la République conserve ses prérogatives de « garant » de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est aussi maître du calendrier politique en décidant d'un référendum, de la dissolution de l'Assemblée nationale et de sa propre démission. Cela est vrai car c'est l'application de la Constitution. Mais si le chef de l'État n'exerce pas certaines de ses prérogatives en période de cohabitation comme en toute autre période, c'est seulement en raison des circonstances politiques du moment.

Qu'il ne soit plus le leader de la majorité, faut-il le regretter ? Certainement pas. Comment le président de la République, qui d'après la Constitution est un arbitre, devrait-il nécessairement se transformer en leader de l'opposition en période de cohabitation et de la majorité en toute autre période ? Que, pour reprendre les expressions utilisées par le président Jean Massot, l'arbitre puisse devenir le capitaine on peut en discuter ; mais qu'il puisse commander les bâtiments qui attaquent le vaisseau gouvernemental, voilà qui n'est pas admissible et est d'ailleurs impossible lorsque le président de la République et le Premier ministre décident d'un commun accord.

Le principal grief adressé à la cohabitation se trouve dans le fait qu'elle fragilise la situation du président de la République pourtant élu par le peuple français. Mais l'Assemblée nationale, de laquelle le gouvernement découle, est aussi élue par le suffrage universel. La cohabitation, quand elle se produit, a été voulue par le peuple. Celui-ci a voté un jour pour une certaine majorité présidentielle et un autre jour pour une majorité parlementaire opposée à la précédente. Dans ce cas, refuser la cohabitation, c'est aller à l'encontre de la volonté populaire.

123

Enfin, faut-il regretter les phrases plus ou moins assassines – d'ailleurs assez rares – que le président de la République prononce à l'encontre de la politique gouvernementale ? Je ne le pense pas, car cette fonction tribunicienne me semble parfaitement admissible à condition de ne pas s'exercer trop systématiquement. En effet, ces petites phrases correspondent aux sentiments d'une partie de l'opinion. Il n'y a donc pas à se plaindre si ces sentiments bénéficient de la publicité médiatique que leur donne le chef de l'État. Cela facilite un débat public, à condition naturellement que le gouvernement veuille répondre, et cela n'a ainsi rien de contraire à la démocratie.

Par contre, les attitudes du chef de l'État et du chef de gouvernement peuvent se révéler contraires à l'intérêt du pays lorsqu'ils envisagent tous les deux de se présenter, l'un contre l'autre, à la prochaine élection présidentielle. Mais c'est alors la durée et le renouvellement du mandat présidentiel qui se trouvent en cause, beaucoup plus que la cohabitation.

POUR UN SEPTENNAT NON RENOUVELABLE

Deux idées me paraissent dominer le débat sur la durée du mandat présidentiel : le quinquennat n'arrange rien et complique tout ; le septennat non renouvelable arrange beaucoup.

Le quinquennat

124 Vouloir le quinquennat pour éviter la cohabitation, c'est condamner, on l'a vu, l'une des formes d'expression du peuple français. D'ailleurs, rien ne garantit que le quinquennat mette fin à la cohabitation ; le président Jean Massot a fait une excellente analyse de cette situation dans *Alternance et Cohabitation dans la V^e République*¹. La similitude des deux majorités – présidentielle et législative – s'est réalisée en 1981 et 1988 puisque l'élection législative a eu lieu quelques semaines après l'élection présidentielle ; les organiser le même jour réduirait l'influence de l'élection du président sur celle des députés. D'ailleurs, le « succès » actuel et la popularité de la cohabitation pourraient inciter les électeurs à la maintenir en élisant un président de la République d'un bord et une majorité parlementaire d'un bord opposé.

De plus, rien ne garantit la simultanéité ou, tout au moins, la proximité des deux élections. Certes, elle peut être prévue pour l'année 2002 soit en raccourcissant de quelques mois le mandat présidentiel (ce qui suppose une loi constitutionnelle), soit en allongeant de quelques semaines le mandat des députés (ce qui suppose une loi organique). Mais cette simultanéité peut disparaître par la suite ; bien des événements peuvent se produire : décès ou démission du président de la République, éclatement de la majorité à l'Assemblée nationale suivie d'une dissolution, etc. Or, s'il n'y a pas simultanéité, la France se trouvera en situation permanente de campagne électorale nationale, ce qui empêche toute continuité de la politique française, sauf, il est vrai, en cas de cohabitation ; mais ce n'est pas ce qu'attendent les partisans du quinquennat.

Mais si la simultanéité des élections supprimait la cohabitation grâce au quinquennat, ce dernier modifierait sensiblement la vie politique et même nos institutions. Le chef de l'État deviendrait le leader de la majorité et cela pour toute la durée d'un quinquennat commun au députés comme à lui-même. Que deviendrait alors le Premier ministre ? Un chef d'état-major, un porte-parole devant les assemblées parlementaires. Il est bien évident qu'il ne serait plus question pour lui de diriger l'action du gouvernement (article 21 de la Constitution) qui détermine et conduit la politique de la nation (article 20). Le président de la

1. Paris, La Documentation française, 1977, p. 144.

République serait le capitaine et non plus l'arbitre. Il ne serait plus au-dessus des partis parce qu'il serait le chef de l'un d'entre eux.

Des partisans du quinquennat se défendent de vouloir instaurer un régime présidentiel, du moins certains d'entre eux car ce n'est pas le cas de l'ancien Premier ministre Édouard Balladur. Mais que deviendrait la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale dont la majorité a pour chef le président de la République, politiquement irresponsable (article 68) ? Le moins que l'on puisse dire est que le quinquennat ouvre la porte à l'aventure.

Le non-renouvellement du mandat présidentiel

La cohabitation comporte un aspect regrettable : c'est la concurrence entre le chef de l'État et le chef du gouvernement s'ils décident tous deux d'être candidats à l'élection présidentielle. Il est choquant de voir et d'entendre les deux plus hauts personnages de l'État s'opposer publiquement et parfois même se traiter mutuellement de menteur. L'effet sur les Français et le reste du monde est détestable. De plus, la perspective de sa réélection donne au chef de l'État un objectif qui n'est pas nécessairement dans l'intérêt du pays. Même s'il n'a pas l'intention de se représenter, beaucoup ne le croiront pas et l'accuseront d'agir en fonction de son intérêt personnel, c'est-à-dire de sa réélection. La Constitution lui donne un rôle d'arbitre. Comment pourrait-il le remplir impartialement s'il pense d'abord à sa réélection ?

125

C'est alors que la cohabitation deviendrait le régime du malheur si le président de la République et le Premier ministre avaient chacun pour objectif l'affaiblissement de l'autre. Plus on se rapprochera de la période électorale et plus grand sera le risque.

Le seul remède à cette situation se trouve dans une réforme constitutionnelle affirmant que le mandat présidentiel n'est pas immédiatement renouvelable. Le président de la République y gagnera une grande liberté d'esprit et de mouvement. Personne ne pourra l'accuser d'agir en fonction d'un intérêt électoral désormais inexistant. C'est alors que, conformément à la Constitution, il apparaîtra véritablement comme un arbitre.

On reproche à cette solution de limiter le droit souverain du peuple français de choisir le président de la République en lui interdisant de voter pour un homme qui aura pourtant parfaitement rempli la fonction présidentielle pendant son septennat.

On répondra d'abord qu'un septennat bien réussi n'est pas une garantie pour un septennat suivant. Quant à la limitation du choix du

peuple, il y en a bien des exemples. Il n'est même pas nécessaire d'invoquer les États-Unis qui n'admettent que deux mandats (de quatre ans) consécutifs. Notre droit multiplie les cas d'inéligibilité au Parlement pour des personnes qui n'ont pas démérité ; ou ne veut pas qu'un recuteur profite de sa fonction pour se faire élire député ou sénateur dans son académie (article 2.0 132 du Code électoral). N'y a-t-il pas autant – et même plus – de risques de pression lorsqu'on permet au président de la République d'être candidat à sa propre succession ? Enfin, la durée de sept ans est celle qui convient le mieux à la fonction arbitrale du chef de l'État. Elle affirme sa stabilité et le place plus nettement au-dessus des partis que s'il était élu pour la même durée que les députés. La durée du mandat présidentiel est le seul point sur lequel un consensus n'a pu se dégager entre les membres de la commission présidée par Georges Vedel qui, au début de 1995, a donné son avis sur les modifications souhaitables de la Constitution. Mais j'ai personnellement regretté que la question du renouvellement ou du non-renouvellement ait été posée indépendamment de la durée du mandat. Si au lieu d'opposer septennat et quinquennat on avait opposé septennat non renouvelable à quinquennat renouvelable, le choix aurait été plus clair.

CONCLUSIONS

Cette querelle entre partisans et adversaires du quinquennat est la traduction d'une opposition entre deux conceptions du régime. Pour les uns, l'État a besoin d'un pouvoir fort qui ne peut être qu'entre les mains du président de la République. Il lui faut un chef ; la démocratie exige que ce chef soit élu directement par le peuple et que celui-ci puisse se prononcer à des intervalles pas trop éloignés. Le président de la République doit être un capitaine.

Les autres redoutent un pouvoir trop fort dans les mains d'un homme. Ils préfèrent le pouvoir qui se partage. D'une part, cela permet de tenir compte de la diversité des opinions des citoyens ; à cet égard, cette conception rejoint les préoccupations démocratiques en provoquant un certain consensus. D'autre part, en période normale, un chef d'État arbitre, un chef du gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation, c'est la garantie du régime parlementaire. Entre ces deux conceptions, c'est au peuple de choisir. Il le fait aujourd'hui soit en désignant la même majorité pour la présidence de la République et l'Assemblée nationale, soit en choisissant successivement, pendant le même septennat, l'une puis l'autre des deux majorités.

La Constitution permet ce choix. Son grand avantage se trouve dans sa souplesse qui permet à nos institutions de s'adapter, sans crise, à des situations politiques différentes. Mais le choix du peuple serait beaucoup plus clair si le septennat présidentiel n'était pas renouvelable.

R É S U M É

La cohabitation ne mérite pas les critiques qu'on lui adresse. Elle correspond à une interprétation littérale de la Constitution ainsi qu'à la volonté du peuple. Elle évite une concentration des pouvoirs du même côté politique, elle donne plus de poids à la parole de la France exprimée d'un commun accord par le chef de l'État et le chef du gouvernement. Les rapports entre ceux-ci sont clairs et transparents. Au contraire ont été mauvais les rapports entre Georges Pompidou et Jacques Chaban-Delmas, entre Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac, entre François Mitterrand et Michel Rocard. Le seul inconvénient est l'opposition possible entre le président de la République et le Premier ministre s'ils sont tous deux candidats à une prochaine élection présidentielle. Le remède n'est pas dans le quinquennat, mais dans le non-renouvellement du mandat présidentiel. Ce non-renouvellement du mandat de sept ans permet au président de la République d'exercer en toute liberté la fonction d'arbitre que lui confère la Constitution.

JEAN MASSOT

RÉFORMER LA CONSTITUTION POUR ÉVITER LA COHABITATION ?

C'EST NÉCESSAIRE ET POSSIBLE

POUR AVOIR, IL Y A PLUS DE VINGT ANS, émis l'hypothèse politiquement incorrecte qu'en 1967 le général de Gaulle aurait pu accepter la cohabitation¹, puis, dix ans après, tenté d'expliquer comment la première cohabitation pouvait aller jusqu'à son terme de 1988², sommes-nous qualifié aujourd'hui pour défendre la thèse selon laquelle s'impose une réforme constitutionnelle permettant d'éviter une telle configuration ? Nous le ferons, en tout cas, sans avoir le sentiment de nous renier, tant la situation actuelle de cohabitation quinquennale nous paraît aussi inévitable, dans l'état de nos règles constitutionnelles, que dangereuse pour l'avenir même de notre régime politique.

129

POURQUOI LA COHABITATION EST AUJOURD'HUI INÉVITABLE ET POPULAIRE

Si l'on exclut les systèmes électoraux déformants qui existent notamment dans les pays fédéraux comme les États-Unis et qui permettent à un président d'obtenir son élection ou à un parti d'obtenir la majorité absolue des sièges au Parlement tout en représentant moins d'électeurs que le camp adverse, la situation dans laquelle un président élu au suffrage universel a, en face de lui, une majorité parlementaire de tendance politique opposée résulte généralement d'un décalage dans le temps entre l'élection de l'un et de l'autre. Cela n'a rien d'exceptionnel, même dans

1. *La Présidence de la République en France*, Paris, La Documentation française, 1977, p. 210.

2. *La Présidence de la République en France*, Paris, La Documentation française, 1986, et *L'Arbitre et le Capitaine*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 1987.

les pays où existe un gouvernement responsable devant le Parlement et où, à la différence des États-Unis, il en résulte une situation de cohabitation : il suffit que la durée des mandats présidentiel et parlementaire soit différente (cinq ans et quatre ans en Pologne et au Portugal, six ans et quatre ans en Autriche et en Finlande, sept ans et une durée aléatoire en Irlande). Il y a d'ailleurs longtemps que, dans ces pays, ces situations de cohabitation ont fait du Premier ministre le vrai chef de l'exécutif. Même si, en France, les scrutins présidentiel et parlementaire simultanés ont toujours donné des résultats convergents, la discordance des mandats présidentiel de sept ans et parlementaire de cinq ans devait conduire un jour à une cohabitation dont la durée pourrait égaler celle d'une législature si le président décidait de rester à son poste.

130 Selon toutes les études d'opinion publique³, une fois passée la première expérience dont le caractère conflictuel avait inquiété les Français, la cohabitation des périodes 1993-1995, puis 1997-2002 (?), est jugée positive avec une constance qui va se confirmant et le pourcentage des deux tiers, qui avait été exceptionnellement atteint en 1998 au moment de la Coupe du Monde tend à devenir habituel au printemps 1999. Quelles peuvent être les raisons de cette extraordinaire popularité ?

Écartons la tentation de l'attribuer précisément au seul caractère inévitable de la configuration. Certes, les Français sont assez mûrs politiquement pour savoir faire contre mauvaise fortune bon cœur : puisque la cohabitation s'impose, qu'au moins elle se déroule sans accrocs majeurs. Mais les mêmes sondages démontrent que, depuis la troisième cohabitation tout au moins, une majorité de Français souhaite qu'elle ait des effets durables et qu'à l'avenir le fonctionnement des institutions ne soit plus comme avant⁴. Reconnaissons même qu'un sondage *Le Point*-IPSOS de janvier 1998 faisait apparaître que 45 % des interviewés étaient hostiles à une réforme de la Constitution visant à l'éviter à l'avenir, contre 36 % qui la souhaitaient. La popularité de la cohabitation a donc des raisons plus profondes que le simple coup de chapeau à la sagesse de ses protagonistes.

3. Nous utilisons notamment le tableau de bord BVA-*Paris Match* qui, depuis avril 1986, pose aux Français la question : « Selon vous, la cohabitation entre le président de la République et le Premier ministre est-elle une bonne ou une mauvaise chose pour la France ? »

4. Voir dans *L'État de l'opinion 1998*, Paris, Éd. du Seuil, 1998, l'étude d'Olivier Duhamel, « La cohabitation institutionnalisée », fondée essentiellement sur des études de la SOFRES.

Nous voyons au moins trois raisons à cette popularité. On ne sera pas surpris qu'à nos yeux ce soient de mauvaises raisons.

La première se rattache à une vieille et fort honorable aspiration à l'union nationale ou au rassemblement du peuple français au-dessus des divisions gauloises, qui se manifeste en particulier dans les périodes de guerre ou de crise ; en période de cohabitation, elle se traduit par ce que Jérôme Jaffré⁵ analyse subtilement comme l'addition de deux popularités, celle du Premier ministre et celle du président, et comme un affaiblissement du clivage gauche/droite. La forme la plus récente de cette attitude est ce que l'on peut appeler l'effet « Coupe du Monde ». Sa contradiction majeure est qu'elle se traduit par un renforcement de la position, non de celui qui exerce le rôle d'arbitre au-dessus de la mêlée, mais bien de celui qui, à la tête du gouvernement, est le vrai capitaine de la majorité, quelque plurielle qu'elle puisse être⁶.

131

La deuxième raison se rattache à une tradition bien différente, même si, en l'occurrence, elle joue dans le même sens ; il s'agit de ce que l'on appelait naguère la technocratie et que l'on dénonce plus volontiers aujourd'hui sous le nom de pensée unique. De même qu'un problème de mathématique ou de physique n'a qu'une bonne solution, il n'y aurait qu'une réponse possible aux problèmes de société et l'alternance serait ainsi une aberration logique. Qu'aujourd'hui un président élu sur un programme laisse faire la politique de son challenger ne serait, dès lors, nullement choquant : ne vit-on pas, naguère, un gouvernement de gauche faire accepter une rigueur économique et sociale qu'aucun gouvernement de droite n'aurait pu se permettre ou, jadis, un gouvernement de droite faire accepter une décolonisation qui aurait été dénoncée comme une trahison si elle avait eu le soutien d'une majorité de gauche ?

Enfin, le troisième groupe de supporters de la cohabitation rassemble les victimes de diverses désillusions : on y trouve pêle-mêle les déçus des alternances qui n'ont pas vraiment changé la vie, en particulier en matière de chômage, et les résignés à la perte de souveraineté des pouvoirs publics nationaux face à la montée en puissance de la construction européenne et à la mondialisation.

Tous ces facteurs poussent à une dépolitisation dont la cohabitation ne serait finalement que le fidèle reflet : comment mieux nier la vanité

5. *Le Monde* du 9 janvier 1999.

6. Olivier Duhamel, dans l'étude précitée, fait état de sondages qui jugent à une nette majorité que la cohabitation profite bien plus au Premier ministre qu'au président de la République et qui désignent Lionel Jospin comme le vrai chef de l'exécutif.

des joutes politiques qu'en obligeant les deux adversaires de la dernière et sans doute de la prochaine élection présidentielle à gouverner ensemble pendant cinq ans sur sept ?

POURQUOI LA COHABITATION EST ABSURDE ET PEUT ÊTRE DEMAIN DANGEREUSE

132 Le premier paradoxe de la cohabitation, dès lors que la chronologie électorale la rend à la fois inévitable et transitoire, est de faire jouer aux deux têtes de l'exécutif des rôles successifs opposés. Facile à assumer en ce qui concerne le Premier ministre, qui est rarement le même avec deux présidents successifs de tendance politique opposée⁷, cette règle du jeu conduit à une véritable schizophrénie en ce qui concerne le président de la République. Apparemment, nos concitoyens s'en contentent, puisque la popularité de François Mitterrand, comme celle de Jacques Chirac, n'a jamais été aussi grande qu'en période de cohabitation ; mais, en 1988, ils ont su décider d'en sortir et il n'est pas certain qu'ils n'en fassent pas autant en 2002. Pourrons-nous indéfiniment avoir un gouvernement que ses deux moteurs poussent alternativement dans le même sens ou en sens opposé ? En tout cas, on ne mesure sans doute pas en France à quel point ce bicéphalisme, particulièrement dans le domaine international où le chef de l'État conserve ses prérogatives, suscite chez nos partenaires la commisération, voire l'amusement : quelle meilleure façon de remettre la « grande nation » prétentieuse à sa place de puissance moyenne que de la contraindre à la politique du plus petit dénominateur commun ?

Le second paradoxe de la cohabitation, auquel les constitutionnalistes réagissent davantage (positivement ou négativement) que les échantillons des instituts de sondage, est de souligner la nature hybride de notre régime politique. Jusqu'en 1981, la querelle qui faisait les délices des spécialistes consistait à rechercher si la V^e République était un régime monarchiste, présidentiel, semi-présidentiel, présidentieliste, parlementaire moniste ou parlementaire dualiste. Depuis 1986, nous savons qu'elle est un régime tantôt présidentieliste, tantôt parlementariste. Cela pourrait n'empêcher de dormir que les faiseurs de système. Malheureusement, cela risque surtout de conduire un jour à un blocage

7. Il faut imaginer François Mitterrand perdant les élections législatives de 1981 et obligé de renommer Raymond Barre Premier ministre.

du type de ceux qui ont coûté la vie à plusieurs de nos nombreuses constitutions antérieures : l'expérience du secteur marchand montre que, dans les grandes entreprises aussi, un président et un directeur général ne peuvent mener une politique opposée que pendant un temps limité. On nous objectera qu'en trois fois deux ans aucun blocage ne s'est jamais produit. Nous persistons à penser qu'il peut y avoir, sur le plan international, européen ou purement interne, des décisions à prendre qui ne s'accommoderont pas toujours d'un compromis : certes, la décolonisation, les dévaluations, les renversements d'alliance appartiennent sans doute définitivement au passé. Est-on sûr qu'il en aille toujours de même pour une situation du type de 1940, 1958 ou 1968 ?

La critique la plus fondamentale que nous adressons à la cohabitation est cependant d'un tout autre type. Nous sommes en effet convaincu qu'elle risque, à terme, de détruire le ressort de la stabilité politique que nous a, jusqu'en 1986, apportée la V^e République. Ce ressort a été, grâce à l'élection du président de la République au suffrage universel sur un programme de gouvernement, la naissance d'une majorité présidentielle générant une majorité parlementaire. Les cohabitations biennales de 1986-1988 et 1993-1995 n'ont pas cassé ce ressort, puisqu'elles se sont terminées par des élections présidentielles opposant clairement deux programmes de gouvernement. En revanche, en ne prononçant pas la dissolution nécessaire en 1995, l'actuel président de la République s'est condamné à une cohabitation de longue durée qui, même sans l'expérimentation hasardeuse de 1997, aurait sans doute commencé en 1998 pour quatre ans. C'est là, nous semble-t-il, qu'apparaît le risque majeur : un chef de l'État qui, pendant la plus grande partie de son septennat, a dû s'accommoder de la politique inverse de celle sur laquelle il a été élu est-il encore qualifié pour demander aux électeurs un nouveau mandat ? Sans doute seulement pour être à nouveau un arbitre plus ou moins neutre, mais non pour être le véritable chef de l'exécutif. Certes, son adversaire peut l'emporter et rétablir, avec l'appui d'une majorité parlementaire conforme, le phénomène majoritaire⁸ : nous ne sommes pas persuadé que les électeurs voudront donner un bail de sept ans à celui qui aura exercé pendant cinq ans la réalité du pouvoir, même si c'était sur l'autre rive de la Seine. Dans la meilleure hypo-

8. Rappelons que, sauf inversion du calendrier par une initiative du président (dissolution ou démission) ou du législateur organique (prolongation du mandat de l'Assemblée nationale), les élections de 2002 seront d'abord législatives, puis présidentielle.

thèse, on peut imaginer, après un quinquennat présidentiel succédant à un quinquennat gouvernemental, une nouvelle cohabitation en 2007. Mais nous croyons plutôt à l'élection d'un président aux ambitions réduites et à l'absence chronique de majorité provoquant un retour à l'instabilité contre laquelle le parlementarisme rationalisé ne serait pas un rempart suffisant.

COMMENT RÉVISER LA CONSTITUTION POUR ÉVITER LE RETOUR DE LA COHABITATION ?

Trois schémas sont possibles. Un seul nous paraît de nature à assurer la survie du régime de présidentialisme majoritaire qui a prévalu en France de 1959 à 1986.

134 Le premier schéma, qu'on pourrait appeler la sortie de cohabitation par le haut, conduit à instituer un véritable régime présidentiel en supprimant la fonction de Premier ministre, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et le droit de dissolution du président. Ce n'est pas parce que cette réforme est radicalement contraire aux principes de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958⁹, ni parce qu'elle a été vivement combattue par le général de Gaulle dans sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964 qu'il faut l'écartier d'un revers de main. Elle a d'ailleurs aujourd'hui le soutien de plusieurs personnalités se réclamant du gaullisme. Si elle ne nous paraît pas adaptée à la situation française, c'est à la fois pour une raison de fond et une raison de forme. La raison de fond est qu'elle est radicalement contraire à l'histoire de ce pays où les progrès de la démocratie sont allés de pair avec les progrès de la responsabilité politique des gouvernements devant le Parlement, où la lente émergence d'une fonction de chef du gouvernement distincte de celle de chef de l'État n'a connu de retour en arrière que dans les régimes plébiscitaires ou autoritaires, et où ce serait vraiment un paradoxe que de supprimer la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement au moment où elle a cessé d'être cause d'instabilité à l'italienne et où elle fonctionne avec une efficacité qui n'a rien à envier aux systèmes britannique ou allemand. La raison de forme est que toute révision constitutionnelle a besoin pour aboutir soit d'une proposition du Premier ministre si elle est d'initiative prési-

9. Le 3^e alinéa de son article unique dispose que « le gouvernement doit être responsable devant le Parlement ».

dentielle¹⁰, et l'on voit mal le chef du gouvernement proposer sa propre suppression, soit de l'accord des mêmes et des deux chambres si elle est d'initiative parlementaire¹¹, ce qui rend l'exercice encore plus irréal.

Le deuxième schéma correspond à ce que l'on pourrait appeler une sortie de cohabitation par le bas. Elle consiste à abandonner l'élection du président de la République au suffrage universel et, par voie de « convention de la Constitution » ou par modification expresse du texte constitutionnel (notamment de ses articles 5 et 19), à revenir sur l'interprétation, qui a constamment prévalu même en période de cohabitation, des prérogatives présidentielles en matière de défense, de diplomatie et de justice, voire sur ses pouvoirs de blocage en matière de révision constitutionnelle, d'ordonnances ou de décrets. Ce serait le retour à la magistrature d'influence, exercée dans des conditions non négligeables par les présidents des Républiques précédentes. Ce régime ne garantirait toutefois contre un retour à l'instabilité de ces mêmes régimes que si l'on estimait – ce qui n'est pas notre thèse, nous l'avons dit – que le parlementarisme rationalisé suffit à surmonter l'émiettement des partis politiques : nous pensons que c'est plutôt l'élection présidentielle au suffrage universel qui assure une bipolarisation durable de l'opinion publique. Surtout, une telle réforme risque de se heurter à des obstacles procéduraux un peu différents de ceux qui condamnent la précédente, mais tout aussi forts. Il est possible que se trouve un jour dans les deux chambres une majorité pour la voter, mais, d'une part, le président de la République qui lui permettrait d'aller à son terme n'est pas encore élu¹² et, d'autre part, il faudrait la faire adopter par le Congrès et non par référendum, tant la popularité de l'élection du président de la République au suffrage universel reste considérable – ce qui exclut qu'elle puisse provenir d'une proposition parlementaire.

On en vient alors à la dernière solution, qui est à la fois la moins perturbatrice de nos institutions et la plus facile à mener à son terme :

10. Même si l'on admet – ce qui n'est pas notre cas – qu'elle peut se faire par la voie de l'article 11. Il est vrai que, dans ce cas, ce peut être aussi sur proposition conjointe des deux assemblées, mais cela ne rend pas la chose plus vraisemblable.

11. Même si les deux chambres l'ont votée en dehors de l'ordre du jour gouvernemental, la proposition de révision doit encore être soumise au Congrès ou à référendum par une décision présidentielle non dispensée du contreseing. Nous sommes de ceux qui pensent que ce n'est pas une compétence liée.

12. Peut-être le sera-t-il, dans une de nos hypothèses en 2002 (voir notre contribution aux *Mélanges Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 163, « La V^e République est-elle soluble dans la cohabitation ? »).

le quinquennat. Après l'avoir préconisée dans plusieurs ouvrages ou articles, nous allons devoir en redire les avantages. D'une part, la révision constitutionnelle qui ne porte que sur un mot (à la vérité, un chiffre) de l'article 6 est particulièrement légère : à supposer même que l'on ne veuille pas simplement mener à son terme la réforme avortée de 1973¹³, il suffit d'en reprendre la rédaction. D'autre part, dès lors que le président de la République verrait que cette réforme est pour lui le meilleur moyen de sortir indemne d'une cohabitation de plus en plus éprouvante pour sa fonction, les autres obstacles, proposition du Premier ministre, vote conforme des deux assemblées, puis référendum sans problème¹⁴ seraient aisément franchis¹⁵. Restent les objections classiques selon lesquelles le quinquennat ne garantirait pas la coïncidence des échéances électorales ni *a fortiori* leur cohérence. Nous avons déjà tenté de démontrer qu'avec la dissolution pratiquée systématiquement après une élection présidentielle et la démission présidentielle en cas de dissolution infructueuse, la coïncidence et la cohérence étaient totalement assurées. On nous objecte enfin que la concordance de majorités quinquennales présidentielle et législative serait la source d'une dangereuse présidentialisation du régime : nous ne voyons pas pourquoi le danger serait plus grand qu'entre 1959 et 1986, 1988 et 1993 ou 1995 et 1997.

Le choix de la réforme étant effectué – avouons que ce n'est encore le cas ni à l'Élysée, ni même chez tous les observateurs de notre vie politique –, il resterait à en définir le calendrier. Sous réserve d'une proposition du Premier ministre dont il n'est pas maître, le président de la République a une assez large marge de manœuvre ; il peut vouloir mettre un terme à la cohabitation sans attendre 2002, mais avec le risque pour lui de devoir brusquer toutes les échéances, échéance présidentielle en s'appliquant à lui-même le quinquennat par une démission, échéance législative en procédant à une dissolution, cette fois moins hasardeuse, si elle intervenait immédiatement après sa réélection. A l'inverse, le

13. Nous persistons à juger qu'il serait juridiquement fragile et politiquement insoutenable de regarder les votes acquis dans les deux chambres il y a vingt-cinq ans comme toujours valables.

14. Nous avons rappelé dans un article publié par *Le Monde* du 9 janvier 1999 que les Français étaient favorables à près de 75 % à l'instauration du quinquennat.

15. Au lendemain d'un tel succès, le président aurait beau jeu de démissionner pour être réélu et procéder à une dissolution victorieuse, à moins qu'il ne préfère attendre l'échéance normale de 2002.

Premier ministre peut hésiter à faire cette proposition dès l'an 2000 s'il juge la conjoncture trop favorable à la réussite de la manœuvre de son partenaire de cohabitation. Nous souhaitons pour la France que ce jeu subtil consistant à neutraliser l'adversaire ne se poursuive pas trop longtemps.

R É S U M É

Inévitable en raison de la discordance des mandats présidentiel et parlementaire, la cohabitation est aujourd'hui très populaire. Elle n'en recèle pas moins de nombreux dangers. Écartant les réformes lourdes qui conduiraient à un régime purement présidentiel ou parlementaire, l'auteur propose d'en sortir par l'instauration du quinquennat.

CHRONIQUES

BRYAN D. JONES

JOHN D. WILKERSON*

« QUE LE BIEN TRIOMPHE » : LE PROCÈS EN DESTITUTION DU PRÉSIDENT CLINTON**

La « révolution républicaine » au Congrès américain a bientôt cinq ans. En 1994, les républicains obtinrent la majorité à la Chambre des représentants pour la première fois depuis 1954 sur un programme qui appelait à une transformation radicale du gouvernement national. Sous la direction du président de la Chambre, Newt Gingrich, une nouvelle génération de républicains se lança au cours des deux années suivantes dans ce que l'on peut appeler une croisade. Cependant, à la fin 1996, ils se retrouvèrent politiquement sur la défensive. Richard Fenno, spécialiste du Congrès, affirme que ces républicains de la Chambre ont en fait permis la réélection du président Clinton. Selon lui, leur manque d'expérience politique les a menés à surestimer le mandat qu'ils avaient reçu des électeurs et à adopter un style législatif agressif. Cette attitude permit au président de les présenter comme des extrémistes au cours de la campagne électorale de 1996, tout comme les

républicains avaient eux-mêmes présenté, avec succès, Clinton et les démocrates comme des extrémistes deux ans plus tôt¹.

Nous voulons ici revenir sur la bataille pour la destitution du président de 1998-1999 afin de réévaluer la révolution républicaine. La décision de la Chambre de se donner un nouvel objectif extrémiste, la destitution du président, ne saurait être attribuée à des erreurs dues à l'inexpérience. La course folle qui mena à la destitution était motivée par l'émotion et renforcée par la base électorale extrémiste de dirigeants dont la tâche est de promouvoir les intérêts collectifs de leur parti. La destitution n'est pas une « erreur » commise par un parti cherchant à établir une large coalition de gouvernement dans un pays pluraliste. Elle est l'œuvre d'un parti qui a délibérément restreint son audience à partir d'un sentiment de répulsion morale.

* Center for American Politics and Public Policy, University of Washington, Seattle.

** Traduit de l'américain par Isabelle Richet.

1. Richard Fenno, *Learning to Govern: An Institutional View of the 104th Congress*, Washington, DC, Brookings Institution, 1997.

BREF RAPPEL HISTORIQUE

1998 ne commença pas très bien pour le président Clinton. Témoignant dans un procès de droit privé, le 17 janvier 1998, il nia avoir eu des « relations sexuelles » avec une ancienne stagiaire de la Maison-Blanche, Monica Lewinsky. En février de la même année, la transcription de conversations enregistrées entre Monica Lewinsky et Linda Tripp fut publiée par *Newsweek*, obligeant le président à nier publiquement de façon moins équivoque (mais tout aussi fausse) cette relation. Le procureur indépendant Kenneth Starr² établit rapidement que le président avait en fait eu des relations sexuelles avec Monica Lewinsky, et le força finalement à témoigner devant un Grand Jury formé pour enquêter sur cette affaire. Le 17 août 1998, dans son témoignage devant le Grand Jury, le président Clinton admit avoir eu des « contacts intimes inappropriés », mais nia avoir menti dans son témoignage dans l'affaire Jones où il avait déclaré ne pas avoir eu de « relations sexuelles ».

Les déclarations de Clinton, qui nia avoir touché Monica Lewinsky à des endroits définis par le procureur, allaient

à l'encontre du témoignage présenté par Monica Lewinsky elle-même devant le Grand Jury. Le 9 septembre, Kenneth Starr devint le premier procureur à recommander que le Congrès engage une procédure de destitution contre un président³. Deux jours plus tard, la Chambre décida de publier le très sensationnel rapport Starr et, peu après, la vidéo du témoignage du président devant le Grand Jury qui était censé être secret. Le 12 octobre, la Chambre des représentants décida d'autoriser le comité judiciaire à enquêter sur l'affaire et à présenter ses recommandations à propos d'une possible procédure de destitution contre Clinton. Avec les élections de novembre à l'horizon et peu de résultats législatifs à présenter au pays, les stratégies républicains montèrent en épingle l'affaire Lewinsky dans une campagne télévisée de dernière minute.

Les élections de novembre ne confortèrent pas la position des républicains. Au lieu d'être l'« année du scandale » pour les électeurs américains, 1998 fut l'année de l'économie. Le parti du président a gagné des sièges lors des élections de mi-mandat pour la deuxième fois seulement au cours du siècle. La vigoureuse croissance économique et le

142

2. Le procureur indépendant est un procureur spécial nommé pour enquêter sur les méfaits de l'exécutif à partir d'une seule affaire. Il fut établi à la suite du scandale du Watergate dans lequel fut impliqué le président Nixon. Starr fut nommé pour enquêter sur des affaires financières du président et de sa femme et put étendre son enquête au scandale Lewinsky.

3. La Constitution américaine prévoit des procédures de destitution contre tout membre du personnel politique fédéral – qu'il appartienne au pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire. La Chambre des représentants vote la destitution à la majorité simple ; le Sénat juge l'affaire. Il faut deux tiers des voix pour condamner l'accusé et le forcer à quitter sa fonction. Un seul président américain a été destitué avant le président Clinton, le président Andrew Johnson en 1865. Il manqua une voix au Sénat pour le condamner. Le comité judiciaire de la Chambre vota la destitution de Nixon, mais celui-ci démissionna avant le vote de la Chambre. Dans les années 1980, le procureur indépendant Lawrence Wash eut des consultations avec les dirigeants du Congrès à propos d'une possible destitution du président Ronald Reagan mais décida finalement que la procédure serait trop dommageable pour le pays.

faible taux d'inflation permirent aux démocrates de gagner six sièges à la Chambre et au président Clinton de survivre à un scandale qui, dans un autre climat économique, aurait sans doute mené à sa démission ou sa révocation. Tout indique que les élections ont marqué la victoire du *statu quo*, les démocrates bénéficiant d'une participation légèrement plus élevée dans quelques circonscriptions difficiles⁴. Et même si de nombreux observateurs ont été tentés de présenter les élections comme un test pour le futur du président Clinton, toutes les enquêtes ont montré que le scandale Lewinsky a eu peu d'influence sur la décision des électeurs.

Étant donné leur incapacité à faire du scandale Lewinsky le thème central des élections de mi-mandat, l'aspect le plus incompréhensible de la vie politique de l'année 1998 est l'entêtement avec lequel les républicains de la Chambre ont poursuivi la procédure de destitution. Les spécialistes de Washington avaient présenté les élections comme un test pour l'avenir de cette procédure, lancée lorsque la Chambre avait autorisé l'enquête du comité judiciaire. Selon une bonne synthèse de l'approche dominante à la veille des élections : « Si les républicains gagnent quinze sièges à la Chambre, ils y verront un encouragement non seulement à destituer le président mais à prolonger et rouvrir leurs enquêtes sur d'autres problèmes survenus dans son gouvernement [...].

Si les démocrates sauvent les meubles, par exemple en limitant les gains républicains à moins de cinq sièges à la Chambre [...], ils laisseront certainement Clinton se tirer de l'enquête en destitution⁵. »

Sur vingt experts (des personnalités de premier plan des partis, des responsables d'agences de sondage, des journalistes et deux politologues), dix-huit prédirent des gains républicains allant de 4 à 20 sièges, avec une moyenne de plus de 10 sièges⁶. Seuls le président du comité de campagne démocrate et un institut de sondage démocrate prédirent des gains pour ce parti (un autre institut de sondage démocrate prédit un gain de 13 sièges pour le parti républicain). Si les spécialistes avaient raison, les résultats du vote imposaient donc que les républicains laissent Clinton s'en tirer.

Lors de l'annonce des résultats, le soir du 3 novembre, le président de la Chambre, Newt Gingrich, sembla indiquer que les républicains avaient compris le message lorsqu'il déclara que « les journalistes sont beaucoup plus fascinés par la procédure de destitution que les républicains de la Chambre⁷ ». Bien sûr, Gingrich et les spécialistes s'étaient trompés. Certains des républicains qui interprétèrent les élections comme une défaite amère n'entendaient pas du tout abandonner la procédure de destitution. Le lendemain, le président du comité judiciaire, Henry Hyde, représentant

4. Gary Jacobson, « Impeachment Politics in the 1998 Congressional Elections », *Political Science Quarterly*, printemps 1999, p. 1114.

5. Kenneth Walsh, « Voters' Verdict », *US News and World Report*, 2 novembre 1998, p. 16.

6. The Bulletin's Frontrunner, « Predictions about House Elections », *Lexis-Nexis*, 2 novembre 1998.

7. Kathy Kiely, « How a Slim Chance Became a Certainty », *USA Today*, 21 décembre 1998, p. A-10.

de l'Illinois, déclara à un groupe de républicains : « Nous avons pris une veste hier, mais cela ne change rien à notre devoir⁸. » Le jour suivant, Hyde annonça publiquement son intention de poursuivre son enquête jusqu'au bout : « Notre devoir nous impose de continuer. Il nous impose de rechercher la vérité et d'en assumer toutes les conséquences. Il demande que nous maintenions l'autorité de la loi. Il exige que nous fassions en sorte que le président et le citoyen ordinaire soient traités de la même façon devant la justice. »

144 La déclaration de Hyde et la démission forcée de Gingrich moins d'une semaine après les élections n'étaient que les premiers d'une série d'événements surprenants dans la course folle à la destitution⁹. Politiquement, poursuivre la procédure ne semblait pas très rationnel pour un parti qui avait tout récemment pris le contrôle de la Chambre, avait enregistré des pertes au cours de deux élections successives et allait bientôt devoir s'engager dans une campagne électorale où les trois branches du gouvernement étaient en jeu. Comme l'a observé Gary Jacobson, un de nos meilleurs spécialistes des élections législatives : « Curieusement, pourtant, le message des électeurs n'a pas atteint les républicains du Congrès, qui ont continué à poursuivre la procédure de destitution comme si de rien n'était. Il est donc presque certain que la

question déterminera les élections de l'an 2000¹⁰. »

La poursuite de la course à la destitution était aussi très surprenante car les sondages d'opinion laissaient peu d'espoir d'un changement d'attitude du public¹¹. Dans l'affaire du Watergate, les sondages d'opinion purent encourager les politiciens à poursuivre leur enquête. Comme dans le scandale Lewinsky, la plupart des Américains s'opposaient au début à la destitution et à la révocation de Richard Nixon, même quand ils le croyaient impliqué dans le scandale (voir *figure 1*) ; cependant, au fur et à mesure que l'enquête avançait, l'opposition à la destitution et la révocation de Nixon déclina régulièrement.

En 1998, l'évolution de l'opinion publique n'offrit pas de tels encouragements. Lorsque le scandale devint public, en 1998, les Américains étaient divisés à propos de savoir si Clinton devait être destitué s'il avait « menti sous serment ou essayé de forcer la jeune femme à mentir sous serment¹² ». En août, les Américains étaient persuadés qu'il avait menti, mais une large majorité se prononçait contre sa destitution et sa révocation, une tendance qui se maintint tout au long de l'enquête (voir *figure 2*). Du point de vue du public, le scandale Lewinsky n'était pas Watergate. Néanmoins, les républicains de la Chambre continuèrent de plus belle.

8. *Ibid.*

9. Sue Kirchhoff, « A Conservative Juggernaut », *Congressional Quarterly Weekly*, 22 décembre 1998, p. 3340-3341.

10. Gary Jacobson, *loc. cit.*

11. John Zaller, « Monica Lewinsky's Contribution to Political Science », *PS*, 31 (2), 1999, p. 182-189.

12. Lydia Saad, « Public Withholds Judgment on White House Intern Controversy », sondage Gallup, 21 janvier, <http://www.gallup.com/releases/pr980123.asp>.

Figure 1. Évolution de l'opinion publique durant la procédure de destitution de Nixon (Gallup)

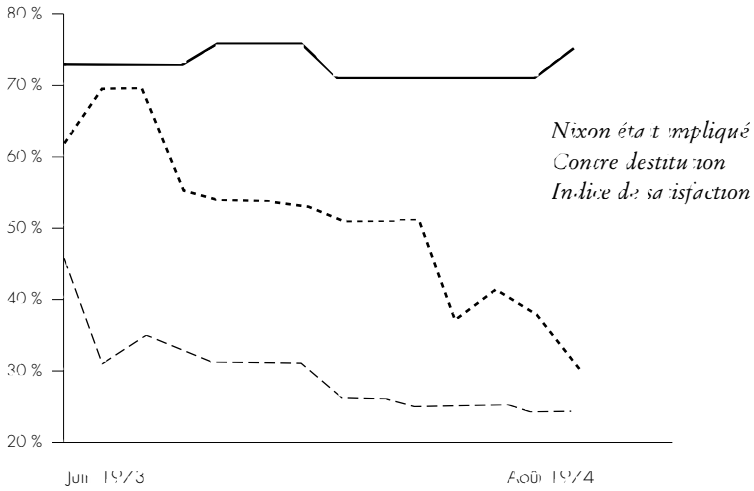
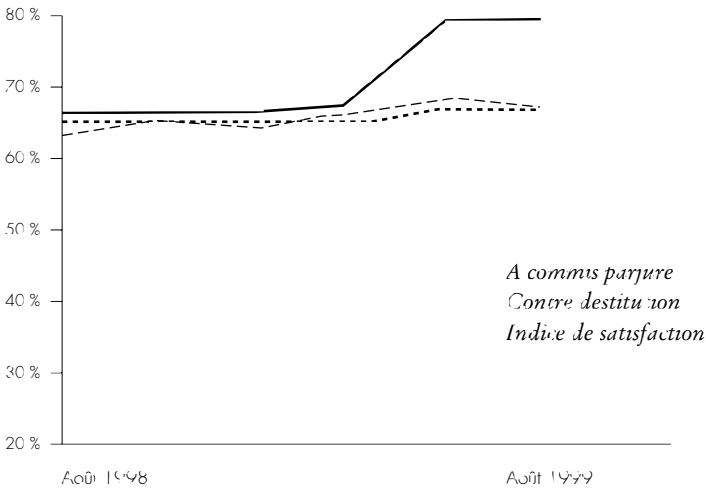


Figure 2. Évolution de l'opinion publique durant la procédure de destitution de Clinton (Gallup)



EXPLIQUER LA COURSE FOLLE À LA DESTITUTION

On peut facilement offrir une explication après coup de la décision de la Chambre de poursuivre la procédure de destitution. Selon Gallup, les électeurs républicains potentiels étaient les plus favorables à la destitution et opposés à la censure¹³. En outre, les personnes interrogées étaient plus susceptibles de dire que leur propre décision de vote serait influencée par le vote d'un élu sur la destitution. Ces électeurs étaient moins susceptibles d'oublier alors que ceux qui étaient contre la destitution pourraient se laisser distraire par d'autres événements au cours des deux années suivantes.

146

Même si une telle explication est plausible et peut être illustrée par notre propre analyse statistique des votes, nous pensons que la plupart des politologues, tout comme le public et les experts, n'imaginaient pas que la Chambre irait jusqu'à la destitution. En outre, si une stratégie visant à s'assurer le soutien de la base était tout à fait raisonnable pour les élus républicains des circonscriptions conservatrices, ce n'était pas si clair du point de vue de la direction. Si les républicains souhaitaient maintenir leur majorité, c'était les républicains élus par des circonscriptions qui avaient voté pour Clinton en 1996 qui avaient le plus à perdre avec la destitution.

Dans son très bel ouvrage *Learning to Govern*, Richard Fenno conclut que « l'attitude intransigeante du tout ou rien » des républicains de la Chambre durant le 104^e Congrès (1995-1996) avait

entraîné la réhabilitation et la réélection du président Clinton¹⁴. Tout comme les républicains avaient réussi à identifier les démocrates avec un président impopulaire en 1994, les démocrates purent identifier en 1996 les candidats républicains avec une Chambre agressive et extrémiste, incarnée par Newt Gingrich. Fenno impute les actions de la Chambre durant le 104^e Congrès à quarante ans de statut minoritaire. D'après lui, les républicains commirent deux erreurs fondamentales. La première fut d'interpréter les élections de 1994 comme un mandat pour des changements radicaux. La seconde fut d'adopter une attitude très agressive dans leur travail législatif quand des négociations et des compromis étaient nécessaires.

S'il est vrai que les républicains avaient peu d'expérience du gouvernement en 1995, des parallèles remarquables entre les événements de 1995 et de 1998 suggèrent qu'il s'agit d'autre chose que d'une erreur de jugement. Une fois de plus, en 1998, les républicains de la Chambre ont poursuivi des objectifs qui n'étaient pas soutenus par la plupart des Américains. Une fois de plus, ils ont adopté une stratégie de confrontation avec les démocrates qui, selon les sondages, a persuadé les Américains que c'était le Congrès, et non le président, qui avait perdu le contact avec le public. Après plus de quatre ans d'expérience à la Chambre, la façon dont ils ont mené l'affaire de la destitution indique que les républicains n'ont pas appris grand-chose de l'art de gouverner.

Nous pensons que les calculs électoraux et les erreurs dues au manque

13. <http://www.gallup.com/poll/trends/ptjobapp.asp>

14. Richard Fenno, *op. cit.*, p. 47.

d'expérience ne suffisent pas à expliquer l'action de la Chambre. Nous aurions tendance à accorder plus de poids à l'un des facteurs avancés par Fenno, le fait que quarante ans de statut minoritaire les a menés à se laisser emporter facilement et à privilégier les objectifs à court terme¹⁵. Pour exprimer cela autrement, ce sont les réactions émotives, et non les calculs politiques ou les erreurs de jugement, qui ont guidé toute la procédure de destitution. Alors que les calculs électoraux ont clairement influencé les réponses individuelles des législateurs face aux options présentées, nous pensons que les réactions émotives ont joué un rôle central dans la définition de ces options.

« QUE LE BIEN TRIOMPHE »

A notre avis, des réactions émotives se sont combinées à des facteurs institutionnels pour modifier le cours des événements. Tout d'abord, les dirigeants de la Chambre chargés de promouvoir les intérêts de leur parti ne l'ont pas fait, non parce que leur réélection était en jeu, mais parce qu'ils étaient devenus obsédés par l'idée d'avoir la peau du président Clinton. Ces républicains virent le scandale Lewinsky comme le meilleur moyen de paralyser, et peut-être d'éliminer, un ennemi politique haï. De façon assez ironique, le dirigeant de la Chambre qui en était venu à apprécier les vertus du pragmatisme était Gingrich¹⁶. Sa démission forcée provoqua un vide de pouvoir qui fut comblé par des politi-

ciens déterminés à pousser la procédure aussi loin que possible.

Le départ de Gingrich donna au responsable de la majorité Richard Arme (républicain du Texas), au chef du groupe parlementaire républicain Tom DeLay (Texas) et aux républicains du comité judiciaire le contrôle de fait de la procédure d'*impeachment*. La plupart de ces élus représentent des circonscriptions extrêmement conservatrices. Cependant, en tant que dirigeants, ils avaient la responsabilité d'adopter un objectif qui permettrait de maintenir la majorité affaiblie de leur parti. Comme l'explique un républicain : « La circonscription de Dirk Arme sera républicaine jusqu'à la Saint-Glinglin. Ce n'est pas dans sa circonscription que se décidera la majorité¹⁷. » Le problème est que ces dirigeants sont des conservateurs convaincus qui détestent tout ce que Clinton représente au passé comme au présent. Quand Gerald Solomon, le président de la commission des procédures, proposa la possibilité d'une censure en 1998, la réponse de DeLay fut « Non et non. Tu parles que non. Nous ne choisirons pas la censure, alors arrête d'en parler¹⁸. »

Ensuite, ce sont des réactions émotives qui ont amené certains républicains représentant des circonscriptions gagnées par Clinton en 1996 à rejeter l'alternative préférée par la majorité des Américains, la censure. Au début, ces modérés se sont débattus entre des exigences contradictoires : les souhaits des électeurs de leurs circonscriptions et

15. *Ibid.*, p. 8.

16. *Ibid.*, p. 51.

17. Jeffrey L. Katz et Jackie Koszczuk, « GOP's Recovery Strategy : Get Back to Legislating », *Congressional Quarterly Weekly*, 13 février 1999, p. 354-358.

18. National Journal, « Impeachment », *National Journal's Congress Daily*, 16 septembre 1998.

l'opposition à la censure exprimée clairement par les dirigeants de leur parti. Avec le temps, cependant, certains se montrèrent de moins en moins attirés par la censure, en partie parce qu'ils étaient exaspérés par les actions des démocrates du Congrès et du gouvernement qui reprirent l'offensive après les élections de novembre. Les démocrates du Congrès déclarèrent que les élections avaient mis fin à la procédure et adoptèrent une position de plus en plus obstructionniste à l'égard de leurs collègues républicains. « Le principal problème pour les dirigeants républicains est comment se débarrasser de cette histoire, affirma Barney Frank, démocrate du Massachusetts et membre de la commission judiciaire. Ils savent que c'est fini¹⁹. » Sans déclarer victoire, le gouvernement Clinton adopta une approche de plus en plus « arrogante et évasive » à l'égard de l'enquête²⁰. Certains conseillers se prononcèrent également contre le compromis de la censure « parce que le président était sûr de gagner dans une bataille sur la destitution ». En forçant la confrontation, les démocrates rendirent la censure moins attrayante comme stratégie de sortie pour les républicains modérés.

LE COMITÉ JUDICIAIRE DÉFEND L'AUTORITÉ DE LA LOI

Historiquement, du fait de ses compétences, le comité judiciaire a attiré des législateurs intéressés par les questions sociales controversées, comme les droits civiques, le contrôle des armes à feu,

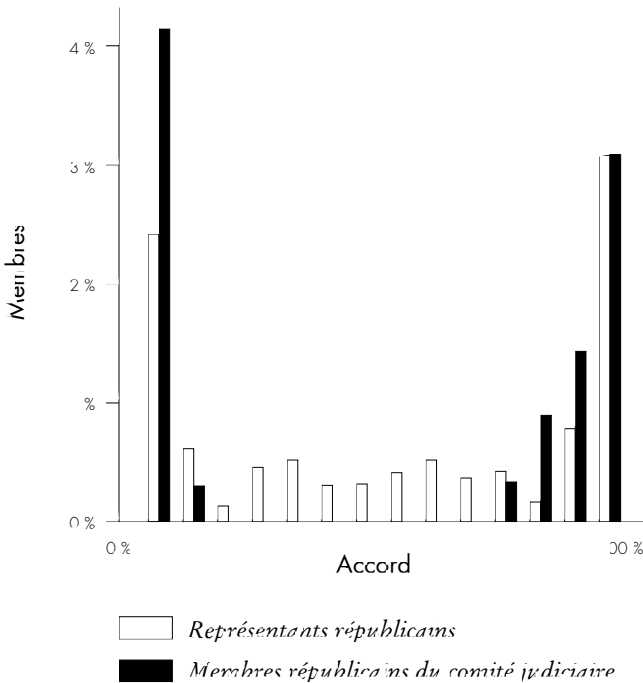
l'avortement et la prière à l'école. En 1998, parmi ses membres républicains, on trouvait des ennemis jurés de Clinton comme Bob Barr, de Géorgie, qui avait déjà soutenu une résolution de destitution en 1997. Plus tard, quand on lui demanda pourquoi la Chambre avait destitué Clinton, il répondit : « Parce que nous avions la majorité. » Il ne fait pas de doute que l'attitude personnelle et les mensonges du président scandalisèrent d'autres républicains du comité (et quelques démocrates également). Mais, dans cette affaire, il apparaît clairement que les législateurs responsables de la procédure ne représentaient pas l'ensemble de leur parti. Ils étaient plus susceptibles que le républicain moyen de détester tout ce que Clinton représentait, idéologiquement et moralement. Comme l'a fait remarquer un républicain modéré : « La plupart des membres comprennent que, lorsqu'on subit des pertes dans deux élections successives, il faut décider si l'on veut gagner ou perdre. Le problème, c'est que certains membres pensent que le jour du Jugement viendra dans l'autre monde et non en novembre 2000²¹. » La *figure 3* illustre l'extrémisme du comité judiciaire de la Chambre à partir d'une mesure des sentiments anti-Clinton, les indices de satisfaction de la coalition chrétienne. Alors qu'en général les républicains reçoivent des indices de satisfaction élevés de la part de cette organisation, les républicains du comité judiciaire sont pour elle de véritables superstars.

19. Kathy Kiely, *loc. cit.*

20. Kirk Victor, Carl Cannon, Richard Cohen et Eliza Newlin, « The Train Rolls On », *The National Journal*, 12 décembre 1998, p. 2913.

21. Jeffrey L. Katz et Jackie Koszczuk, *loc. cit.*

Figure 3. Indices de satisfaction de la coalition chrétienne



Leur aversion à l'égard de Clinton existait probablement avant que ces législateurs n'expriment leur désir de défendre l'autorité de la loi. Quand on lui demanda de désigner l'action la plus infâme de Clinton durant tout cet épisode, le commentateur William Bennett répondit : « Quand il pointa son doigt vers le public américain et mentit [à propos de sa relation sexuelle]. » Cependant, ce type de répugnance offre une base légale et politique très faible pour une procédure de destitution. Dès février 1998, le même public qui s'opposait à la révocation du président avait

déclaré qu'il ne croyait pas à ses dénégations publiques. Pour attirer les républicains modérés et leurs électeurs, il fallait un argument plus défendable. Les républicains du comité insistèrent alors de plus en plus sur les accusations de parjure et sur l'importance de maintenir l'« autorité de la loi », tout en abandonnant l'argument selon lequel Clinton devait être destitué pour avoir menti au public américain. Dans un vote partisan, le comité rejeta ensuite la censure et envoya quatre articles de destitution à la Chambre.

LA CHAMBRE REJETTE LA CENSURE ET VOTE LA DESTITUTION

Le 19 décembre, les dirigeants de la Chambre manœuvrèrent soigneusement pour contraindre les républicains modérés à abandonner l'option de la censure, alors que la Chambre vacillait sous l'effet de la soudaine démission de son président Livingston à la suite de révélations sur ses aventures adultères. Les « managers » chargés de mener le débat expliquèrent d'abord que permettre un vote sur la proposition de censure des démocrates reviendrait à laisser le président décider de sa propre punition. Ensuite, admettant que certains républicains continuaient à douter du fait que les accusations justifiaient la destitution du président, DeLay expliqua que, dans la mesure où il n'y avait pas de majorité pour la destitution au Sénat, la Chambre pouvait la voter comme une sorte de « supercensure »²².

La résolution rédigée par le comité²³ fut présentée à la Chambre comme une question privilégiée, ce qui signifiait que seuls des amendements allant dans le même sens pouvaient être présentés. Au cours du deuxième jour de débat (le 19 décembre), Rick Boucher, démocrate modéré de Virginie, proposa de renvoyer la résolution au comité en lui demandant d'en modifier les termes dans

le sens d'une condamnation et d'une censure du président pour sa conduite. Gerald Solomon (républicain de New York), le président du comité de procédure, fit immédiatement un point d'ordre pour affirmer que l'amendement de Boucher n'allait pas dans le sens de la résolution. Bien que les partisans de la censure aient cité des cas passés où la Chambre avait envisagé de censurer des membres de l'exécutif ou du judiciaire, le président de séance soutint le point d'ordre expliquant qu'un vote de censure menacerait un précédent « vieux de cent cinquante ans » sur les amendements des résolutions sur des questions privilégiées. La Chambre proposa ensuite d'approuver la décision du président de séance, empêchant ainsi un vote sur la censure²⁴.

Privés de la possibilité de prendre position sur la censure, la plupart des républicains modérés votèrent au moins un des quatre articles. L'article 1, accusant le président Clinton de parjure durant son témoignage devant le Grand Jury fut approuvé à une majorité de 228 voix contre 206 ; l'article 3, l'accusant d'obstruction de justice dans l'affaire Paula Jones, fut approuvé par une majorité de 221 voix contre 212 ; l'article 2 (parjure dans l'affaire Paula Jones) et l'article 4 (abus de pouvoir) furent rejetés.

22. Carroll Doherty et Jeffrey Katz, « House Opens Historic Drama of Morality, Law and Politics », *Congressional Quarterly Weekly*, 12 décembre 1998, p. 3286.

23. Résolution n° 611 de la Chambre des représentants.

24. Si l'on s'appuie sur les arguments présentés par les partisans et les opposants, le précédent légal est douteux. L'option de la censure a été considérée au cours de plusieurs procédures de destitution, mais n'a jamais été appliquée. Alors que les décisions procédurières du président de séance sont approuvées ou rejetées régulièrement au Sénat, elles ne le sont pratiquement jamais à la Chambre des représentants. Cf. Charles Tiefer, *Congressional Practice and Procedure : A Reference, Research and Legislative Guide*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1988.

Tableau 1. Vote sur la destitution à la Chambre des représentants

<i>Résolution de destitution</i>	<i>Total</i>		<i>Démocrates</i>		<i>Républicains</i>	
	<i>oui</i>	<i>non*</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Article 1 :						
Parjure devant le Grand Jury	228	206	5	200	223	5
Article 2 :						
Parjure dans l'affaire Paula Jones	205	229	5	200	200	28
Article 3 :						
Obstruction de justice	221	212	5	199	216	12
Article 4 :						
Abus de pouvoir	148	285	1	203	147	81

* L'écart d'une voix dans la colonne des « non » est dû au vote négatif, sur les quatre articles, du représentant indépendant Bernie Sanders, du Vermont.

151

Les démocrates étant presque unanimes dans leur opposition aux quatre articles, les variations de comportement intéressantes sont à rechercher dans la coalition républicaine majoritaire. Pourquoi un plus grand nombre de républicains a-t-il soutenu les accusations de parjure devant le Grand Jury et d'obstruction de justice que celles de parjure dans l'affaire Paula Jones et d'abus de pouvoir ? Le vote de la Chambre a-t-il eu des conséquences pour la procédure du Sénat, et si oui lesquelles ?

Nous avons étudié les votes à la Chambre en détail²⁵. Nos conclusions confirment notre interprétation que ce sont des réactions émotives et des calculs politiques, plutôt que le souci de maintenir l'autorité de la loi, qui ont motivé les prises de position. On ne sera pas surpris de constater que l'affiliation partisane d'un représentant est le meilleur indicateur de son vote sur les quatre

articles, les républicains étant les plus favorables. Après le parti, la variable la plus importante qui explique les différences d'attitude est le soutien du programme de la coalition chrétienne, comme le montrent les indices de satisfaction de cette organisation conservatrice. Les membres qui avaient soutenu la résolution de destitution de Bob Barr en 1997 et les républicains du comité judiciaire ont été aussi plus susceptibles de voter pour les quatre articles.

Les considérations électorales ont tirillé les républicains dans des directions opposées. Toutes choses étant égales par ailleurs, les républicains élus dans des circonscriptions remportées par Clinton en 1996 ont été moins favorables à la destitution. Cependant, les républicains élus de justesse en 1998 ont tendu à être plus favorables à la destitution. Ces conclusions confirment l'observation selon laquelle le rejet de

25. Les résultats présentés ici s'appuient sur des études statistiques publiées dans un autre texte disponible auprès des auteurs.

l'alternative de la censure a laissé aux républicains modérés « deux options dégueulasses²⁶ ». Confrontés à un choix qui n'en était pas un, certains ont décidé de suivre l'électeur moyen, tandis que d'autres ont décidé de suivre leur base conservatrice.

LE SÉNAT VOTE L'ACQUITTEMENT

152 Au moment où la Chambre considérait la question de la destitution, DeLay avait cherché à en minimiser l'importance en expliquant, dans une certaine mesure, que le Sénat était le lieu approprié pour censurer le président. Cependant, la semaine suivante, DeLay changea de ton et demanda que, avant que les sénateurs « ne passent un accord avec la Maison-Blanche ou ses représentants, ils passent beaucoup de temps dans la salle des preuves²⁷ ». Apparemment en réponse à DeLay, cinq républicains envoyèrent une lettre au Sénat soulignant qu'ils ne voulaient pas que leurs votes soient « interprétés comme si nous considérons la révocation comme la seule conclusion raisonnable de cette affaire²⁸ ».

Les « managers » de la Chambre et les membres républicains du comité judiciaire durent se préparer à une bataille difficile. Les dirigeants du Sénat semblaient déterminés à ne pas s'abaisser au niveau de rancœur partisane qui avait caractérisé la procédure à la Chambre, dans la mesure où il y avait peu de chances d'obtenir les 67 votes nécessaires pour condamner le président. Les

« managers » voyaient les choses d'un autre œil et se plaignirent à plusieurs reprises du manque de respect de leurs collègues du Sénat à leur égard. Qu'il s'agisse d'une stratégie consciente ou non, les présentations faites par les « managers » allèrent bien au-delà des accusations relativement circonscrites contenues dans les articles soumis à la Chambre. Deux d'entre eux firent des présentations très solides et à l'argumentation légale soigneusement préparée. Charles Canady, de Floride, brisa la première ligne de défense du président – à savoir que les actions mentionnées dans les Articles n'étaient pas des délits justifiant la destitution – et contraignit ses défenseurs à discuter et les faits et la loi. Asa Hutchinson chercha de façon persuasive à démontrer l'allégation que le président avait cherché à influencer des témoins clés dans l'affaire Paula Jones. Les autres « managers » firent des présentations moins convaincantes d'un point de vue juridique. Sensenbrenner, par exemple, trompa les sénateurs en affirmant que Paula Jones avait été licenciée après avoir rejeté les avances sexuelles que (le gouverneur) Clinton lui aurait faites.

L'élément le plus remarquable des présentations des « managers » est le peu d'attention portée au contenu précis des articles 1 et 2. Nombre de leurs arguments portaient sur des allégations rejetées par la Chambre. Bien que la Chambre ait rejeté l'article 4, qui accusait le président d'abus de pouvoir, Hyde

26. Carroll Doherty et Jeffrey Katz, *loc. cit.*, p. 3282.

27. James Dao, « Avoid a Rush to Censure, DeLay Urges Senators », *The Austin-American Statesman*, 24 décembre 1998, p. A-1. DeLay faisait probablement allusion au témoignage non publié d'une cinquième femme qui affirmait que Clinton l'avait agressée sexuellement deux décennies plus tôt.

28. *Seattle Times*, 24 décembre 1998.

*Tableau 2. Défections dans les votes du Sénat
(55 républicains, 45 démocrates)*

<i>Résolution de destitution</i>	<i>Votes pour</i>	<i>Défections républicaines</i>	<i>Défections démocrates</i>
Article 1 : Parjure	45	10	0
Article 2 : Obstruction	50	5	0

demanda aux sénateurs de défendre le serment que fait tout témoin de dire la vérité. « En fonction de ce que vous déciderez, il sera soit renforcé dans son pouvoir de rendre la justice, soit il suivra la voie d'une grande partie de notre infrastructure morale et deviendra une simple convention – pleine de bruit et de fureur et sans aucune signification. » Dans sa déclaration liminaire, McCollum traita Clinton de « menteur » et de « tricheur ». Le super-ennemi Barr conclut que « Clinton est un cancer de notre gouvernement et le seul remède est la condamnation »²⁹.

Cependant, à la grande déception des « managers », aucun des articles ne reçut même une majorité simple alors qu'un vote des deux tiers des sénateurs était nécessaire. L'article 2, sur l'obstruction de justice, fut rejeté par un vote de 50-50, l'article 1 (parjure devant le Grand Jury) par un vote de 45-55. Alors que les démocrates étaient unis dans leur opposition, cinq républicains modérés refusèrent de voter les deux articles, tandis que cinq autres républicains (tous d'anciens procureurs)³⁰ rejetèrent l'accusation de

parjure (voir *tableau 2*). A notre avis, cela indique que l'argumentation des « managers », en tout cas en ce qui concerne l'accusation de parjure, ne tenait pas légalement. Le manque de respect des sénateurs à leur égard était mérité. En plus de la présentation de l'affaire devant le Sénat, ils étaient aussi responsables de toute l'orientation de la procédure en tant que membres du comité judiciaire.

CONCLUSION : CROISADE MORALE OU POLITIQUE PARTISANE ?

Les rédacteurs de la Constitution américaine voulaient que la destitution et la condamnation d'un président soient extrêmement difficiles. L'exigence d'une procédure qui implique les deux chambres et d'une majorité des deux tiers au Sénat signifie que, sans un consensus large, la destitution d'un président est vouée à l'échec. Le système a fonctionné. C'est le refus du public américain de se mobiliser derrière l'action des républicains de la Chambre qui a mené celle-ci à l'échec.

29. Judiciary Committee, US House of Representatives, 1999, « Impeachment », <http://www.house.gov/judiciary/icreport.htm>.

30. Stevens (Arkansas), Gorton (Washington), Specter (Pennsylvanie), Thompson (Tennessee), Warner (Virginie).

Le résultat de la procédure de destitution confirme également les espoirs des pères fondateurs de voir le Sénat tempérer les passions de la Chambre. Ce qui est plus surprenant, c'est le fait que la Chambre, censée être plus sensible à l'opinion, ait poursuivi une action aussi impopulaire. Dans une démocratie, les partis politiques jouent un double rôle. Ils doivent susciter parmi ses partisans la passion qui soutient toute action législative, mais ils doivent aussi construire des coalitions capables de gouverner le pays. Aux États-Unis, les coalitions de gouvernement se forment au sein d'un même parti, mais elles doivent avancer un programme centriste si elles veulent surmonter le système de « contrôles et équilibres ». En fait, afin de satisfaire les exigences morales d'une minorité d'Américains, les républicains de la Chambre ont mis en danger leur coalition de gouvernement. La course à la destitution du président ne représente pas une bonne politique électorale.

Nous avons expliqué que ce résultat est avant tout le produit de l'impuissance de la direction. La démission de Newt Gingrich a créé un vide comblé par des législateurs déterminés avant tout à avoir Clinton, même si cela signifiait mettre en danger la faible majorité de travail de leur parti et sa possibilité de prendre le contrôle du gouvernement fédéral. Un comité judiciaire composé différemment n'aurait peut-être pas poursuivi son action après les élections de novembre. Une direction différente aurait peut-être été plus sensible aux préoccupations électorales de leurs collègues des cir-

conscriptions modérées et aurait envisagé la possibilité d'une censure.

Dans la dernière phrase de sa déclaration de conclusion, Henry Hyde avait plus l'air d'un prédicateur évangélique que d'un politicien démocratique : « Et maintenant prenons tous notre place dans l'histoire du côté de l'honneur et, oh, oui, que le Bien triomphe³¹. » L'action de Hyde et des autres dirigeants de la Chambre n'a pas été aussi courageuse qu'ils aimeraient le faire croire. La plupart représentaient des circonscriptions qui exigeaient la destitution du président, et n'ont fait que suivre leurs propres penchants. Un véritable acte de courage pour ces dirigeants aurait été de mettre de côté leurs désirs personnels et d'agir pour les intérêts à long terme de leur parti.

Les partis politiques américains seront toujours déchirés entre le besoin de motiver les fidèles et celui de créer des coalitions de gouvernement dans une société pluraliste. Depuis février, la Chambre des représentants va à l'encontre de ses penchants naturels, certains républicains exprimant un nouvel engagement à chercher des accommodements et des compromis, ne serait-ce que pour empêcher la destitution de devenir la question centrale des élections de l'an 2000. De nombreux membres de la direction républicaine seront toujours tentés de répondre à la très bruyante aile conservatrice de leur parti. La question centrale pour le 106^e Congrès sera de savoir si ces dirigeants seront capables de résister à leurs propres penchants et d'avancer un programme plus centriste. S'ils ne le font pas, le risque est

31. Judiciary Committee, *loc. cit.*

que leur réputation d'« extrémistes sourds comme des pots, obsédés par les tests décisifs et ayant perdu le contact avec le pays », selon un élu républicain, devienne une question centrale lors des élections du millénium³².

32. Melinda Henneberger, « One Republican's Journey to the Other Side of the Isle », *New York Times*, 10 juillet 1999, p. A-10.

JÉRÔME JAFFRÉ

DÉFICIT EUROPÉEN, CRISE DES DROITES

LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE JUIN 1999 EN FRANCE

Au moment de leur cinquième édition depuis vingt ans, les élections européennes constituent toujours une source d'inquiétude pour les partis politiques et un objet d'ignorance pour beaucoup d'électeurs. Elles sont une épreuve pour les partis institutionnels par l'effet de la proportionnelle nationale qui favorise l'émiettement, par l'absence d'enjeux forts et lisibles et par la prime qu'elles accordent aux dissidents et aux porteurs de revendications catégorielles. Auprès des électeurs, elles ne parviennent pas à s'enraciner, suscitant une abstention sans cesse croissante et étant souvent utilisées par ceux qui se rendent aux urnes pour manifester des sentiments critiques, anti-européens, anti-partisans, voire, si les circonstances s'y prêtent, anti-gouvernementaux.

Dans la conjoncture particulière de juin 1999, deux ans exactement après les effets ravageurs de la dissolution prononcée par Jacques Chirac, les élections européennes continuent d'avoir un enjeu principalement orienté vers la politique intérieure. La consultation donnera-t-elle les premiers signes d'usure de la gauche plurielle comme l'échéance des deux ans de pouvoir le traduit ordinairement ? La droite, divisée en plu-

sieurs listes, parviendra-t-elle à amorcer une dynamique de reconquête ? Quels seront les effets de la scission intervenue au Front national entre les fidèles de Jean-Marie Le Pen et les partisans de Bruno Mégret ? Sur le plan européen, l'enjeu est moins visible, mais peut-être plus profond. Cinq mois après la naissance de l'euro, tant salué par les médias et les opinions publiques, y aura-t-il une dynamique favorable aux listes pro-européennes, sept ans après le quasi-revers subi lors du référendum sur le traité de Maastricht ?

Après une campagne qui ne suscite ni grand débat, ni montée d'intérêt, les résultats du 13 juin (voir *tableau 1*) font apparaître une très forte abstention : 52,2 % des inscrits, soit le record absolu de l'histoire électorale française tous scrutins confondus, hormis le référendum de 1988 sur la Nouvelle-Calédonie. On y lit également une poussée anti-européenne – en particulier à droite où la liste RFIE conduite par Charles Pasqua et Philippe de Villiers se classe en tête et une poussée anti-partis classiques avec le succès des listes environnementales (Verts et Chasseurs). Cependant, il n'y a pas d'usure au pouvoir de la gauche plurielle, alors que la droite

157

Tableau 1. Les résultats des élections européennes du 13 juin 1999 en France métropolitaine

Inscrits	38 580 192	
Votants	18 427 761	
Exprimés	17 336 053	
		<i>% inscrits</i>
Abstentions	20 152 431	52,2
Blancs et nuls	1 091 708	2,8
	<i>Voix</i>	<i>% exprimés</i>
Liste LO-LCR	906 839	5,2
Liste du Parti communiste	1 184 576	6,8
Liste Parti socialiste-PRG-MDC	3 791 275	21,9
Liste Verts Écologie	1 691 006	9,8
Liste Mouvement écologiste indépendant	268 262	1,6
Liste Chasse, Pêche	1 194 378	6,9
Listes divers inclassables	677 415	3,9
Liste Nouvelle UDF	1 602 225	9,2
Liste RPR-DL	2 173 067	12,5
Liste du Rassemblement pour la France et l'indépendance de l'Europe	2 278 911	13,2
Liste du Front national	995 445	5,7
Liste du Mouvement national	572 654	3,3

158

modérée ne parvient pas à créer une dynamique à son profit, malgré l'affaiblissement de l'extrême droite attendu depuis quinze ans.

LE DÉFICIT EUROPÉEN

Une abstention record

Très élevée en France, l'abstention bat aussi les records dans l'ensemble de l'Union européenne avec une moyenne de 49 % pour les Quinze. Une montée

continue depuis vingt ans : l'abstention était de 34 % aux premières élections de 1979, 36 % en 1984, 37 % en 1989, 41 % en 1994. La progression, exceptionnellement forte, est donc de 8 points depuis le dernier scrutin. La France, avec un accroissement de 6 points, est moins touchée que le Royaume-Uni (77 % d'abstention !, +13 points depuis 1994) et l'Allemagne (55 %, + 15 points). Il y a véritablement crise de la consultation qui trouve de moins en moins sa justifi-

cation dans les opinions publiques, alors même que l'idée européenne est forte et que la nécessité d'un contrôle démocratique est de plus en plus ressentie. En témoigne la montée continue de l'abstention dans un pays aussi profondément europhile et à fort enracinement démocratique et citoyen que les Pays-Bas (voir *tableau 2*).

Tableau 2. La montée de l'abstention aux Pays-Bas depuis 1979

1979	42 %
1984	49 %
1989	53 %
1994	64 %
1999	70 %

A l'origine de cette abstention massive, il y a sans doute la difficulté à faire émerger une citoyenneté européenne. En France, par exemple, le fait de se sentir « autant européen que français » est non seulement la réponse d'une minorité des interviewés (33 %) mais est même en recul de 5 points par rapport à une enquête similaire réalisée quatre ans auparavant. Plus encore, il y a l'inexistence croissante du Parlement européen dans la conscience publique. A la fin de 1998, selon les enquêtes de l'Eurobaromètre, 57 % des Européens déclarent n'avoir rien vu, lu ou entendu concernant l'institution au cours de la période récente. C'est le cas de 47 % des Italiens, 51 % des Espagnols, 58 % des Allemands, 62 % des Français et 69 % des Anglais. Pis : l'ignorance a fortement progressé au cours des dernières années. La notoriété était de 50 % à la fin 1983, avait reculé à 47 % à la fin 1988 puis à 43 % à la fin 1993. La remontée brutale

à 57 % à la fin 1998 met fin à l'espoir d'un enracinement progressif.

Une nouvelle fois, le fait de voter ou de s'abstenir aux élections européennes traduit une coupure sociologique marquée entre les catégories aisées et modestes, les personnes à haut niveau de diplôme et les personnes peu instruites, les hauts et les bas revenus. En France, le taux d'abstention est de 61 % parmi les personnes ayant moins de 5 000 francs de revenu mensuel et tombe à 32 % chez celles qui gagnent plus de 20 000 francs par mois. Toutefois, on relève que l'abstention touche 43 % des cadres supérieurs, 46 % des diplômés de l'enseignement supérieur, 39 % des personnes s'intéressant beaucoup ou assez à la politique. Même au sein des catégories les plus attentives au débat public et les plus favorables à la construction de l'Europe, l'abstention touche donc environ quatre électeurs sur dix – un score plus élevé que l'abstention globale à n'importe quel autre scrutin. Dans les communes de plus de 20 000 habitants, dont les résultats ont été publiés par *Le Monde* au lendemain du 13 juin, on ne relève *aucun* taux d'abstention inférieur à 40 % et des pourcentages supérieurs à 60 % dans 55 des 398 communes, avec par exemple 61 % d'abstention à Saint-Étienne, Reims ou Maubeuge, 62 % à Boulogne-sur-Mer ou Nice, 63 % à Roubaix, Calais ou La Seyne-sur-Mer, 65 % à Saint-Dizier et 70,5 % à Forbach.

Parmi les vaincus du scrutin, la tentation est grande de chercher dans l'abstention l'origine de leur échec, qui n'aurait dès lors qu'un aspect conjoncturel – les électeurs les ayant abandonnés non pour une autre formation politique mais par manque d'intérêt pour le scrutin. Pour y voir clair, on a procédé à une mise

Tableau 3. Le lien entre l'accroissement de l'abstention et l'évolution des forces politiques entre 1997 et 1999
(calcul du coefficient de corrélation dans les villes de plus de 20 000 habitants)

<i>Avec l'écart</i>	<i>Évolution de l'abstention</i>
– de l'extrême gauche	.03
– du Parti communiste	-35
– du Parti socialiste	-15
– des écologistes	-12
– de la droite modérée	.06
– du Front national	-43

160

en relation de la progression de l'abstention et de l'évolution des forces politiques entre les législatives de 1997 et les européennes de 1999. Tant le calcul du coefficient de corrélation que les calculs d'écart par tranche d'augmentation de l'abstention sont clairs. L'explication de l'échec par l'abstention vaut, au moins partiellement, pour le Front national et le Parti communiste, mais ne vaut pas en revanche pour la droite modérée (voir *tableau 3*).

Là où l'abstention augmente le plus (une montée supérieure à 22 points), la droite modérée gagne en suffrages exprimés (+2 points) ; là, en revanche, où l'abstention progresse le moins (une montée inférieure à 18 points), la droite modérée recule d'un point. La conclusion est sans ambages : plus la progression de l'abstention a été forte, mieux la droite modérée a pu tirer son épingle du jeu – signe que la cause de son échec ne réside pas dans une démobilisation particulière de son électorat. Ce qui apparaît en revanche à l'examen des sondages, c'est la fin d'une surmobilisation de l'électorat de droite aux européennes telle qu'elle se manifestait dans les scrutins précédents et pouvait s'expliquer

par la sociologie élitiste de ce scrutin. En 1989, 42 % des électeurs de gauche aux législatives de l'année précédente déclaraient s'être abstenus contre 34 % des électeurs de droite. En 1994, la tendance restait la même : 39 % d'abstention parmi les électeurs de gauche des législatives de l'année précédente contre 34 % à droite. En 1999, l'équilibre est presque atteint : 44 % d'abstention parmi les électeurs de gauche des législatives de 1997 contre 42 % parmi les électeurs de droite.

La baisse régulière des pro-européens

A ce premier déficit européen qui tient au niveau de l'abstention et à sa progression régulière s'ajoute un second : celui qui depuis 1984 voit s'amenuiser sans cesse le pourcentage des suffrages exprimés qui se prononce en faveur des listes favorables à la construction de l'Europe. A chaque scrutin on a ainsi procédé au classement – il est vrai simplificateur – entre les listes pro-européennes et les listes réservées à l'égard de l'Europe. En 1999 figurent dans le premier camp les listes Hollande, Cohn-Bendit, Bayrou et Sarkozy, dans le second les listes Laguiller, Hue, Pasqua,

Tableau 4. Le partage entre « pro-européens » et « réservés à l'égard de l'Europe » depuis 1979
(% des suffrages exprimés)

	<i>Pro-européens</i>	<i>Réservés à l'égard de l'Europe</i>	<i>Inclassables</i>
1979	57,4	42,6	0
1984	72,6	26,8	0,6
1989	71,8	26,4	1,8
1994	59,5	39,3	1,2
1999	53,3	41,1	5,6

Le Pen, Mégret et Saint-Josse, chef de file des Chasseurs. Le *tableau 4* ci-dessus répertorie leurs scores respectifs depuis vingt ans.

L'avantage des pro-européens va en diminuant, même si le champ politique bouge (le RPR, anti-européen en 1979, absent sous sa propre étiquette aux trois scrutins suivants, est classé pro-européen en 1999) et si l'écart reste supérieur à ce qu'il était lors du référendum de Maastricht (51/49). Signe également inquiétant pour les pro-européens : la dynamique des campagnes joue toujours

en leur défaveur. Créditées de 60 % des intentions de vote à un mois du scrutin, les quatre listes favorables à l'Europe n'en retrouvent plus que 53 % dans les urnes le 13 juin.

Si la gauche est massivement favorable à l'Europe – les pro-européens représentent 72,3 % du total des voix de gauche + extrême gauche + Verts –, la droite, en y incluant l'extrême droite, est sur ce terrain coupée en deux, avec pour la première fois un très léger avantage aux « souverainistes » (voir *tableau 5*).

Le référendum sur Maastricht a introduit une coupure historique dans la

161

Tableau 5. Le partage entre « pro-européens » et « réservés à l'égard de l'Europe » au sein de la droite et de l'extrême droite
(% des suffrages exprimés)

	<i>Pro-européens</i>	<i>Réservés à l'égard de l'Europe</i>	<i>Part des « souverainistes »</i>
1979	29,3	18,8	38,8
1984	44,6	11,8	20,9
1989	37,6	11,8	23,9
1994	26,0	23,1	47,0
1999	21,8	22,2	50,4

Tableau 6. Le vote et l'abstention selon le niveau de revenus et le niveau de diplômes (en %)

	<i>Pro-européens</i>	<i>Réservés à l'égard de l'Europe</i>	<i>Inclassables</i>	<i>Rappel du taux d'abstention</i>
Niveau de revenus mensuels				
– Moins de 5 000 francs	42	54	4	61
– De 5 000 à 7 500 francs	46	41	13	56
– De 7 500 à 10 000 francs	52	43	4	51
– De 10 000 à 15 000 francs	56	41	3	52
– De 15 000 à 20 000 francs	56	39	5	45
– Plus de 20 000 francs	59	31	10	32
Niveau de diplômes				
– Sans diplôme	48	49	3	61
– Certificat d'études	58	38	4	50
– BEPC, CAP, BEP	47	49	4	56
– Baccalauréat	52	41	7	50
– Enseignement supérieur	61	30	9	46

Sondage post-électoral de la Sofres, 2 000 interviews, 19-24 juin 1999.

162

droite française en faisant émerger en son sein un fort pôle anti-européen, qui jusqu'à présent n'a pas percé dans les élections nationales, mais ne cesse de progresser dans les consultations européennes. Après la renaissance de l'extrême droite facilitée par le recours à la proportionnelle pour les législatives de 1986, François Mitterrand, en décidant un référendum sur le traité de Maastricht, a lancé en direction de la droite une deuxième bombe à fragmentation.

Encore faut-il noter que les calculs que l'on vient d'effectuer le sont par rapport aux suffrages exprimés. Or, la forte abstention n'est pas seulement un indicateur de désintérêt, elle traduit aussi

chez beaucoup une distance, voire une réticence à l'égard de la construction de l'Europe qui prive sans doute les listes critiques d'une part de leur potentiel. Ainsi parmi les électeurs du « oui » à Maastricht, tel que les électeurs se remémorent leur vote sept ans après, le taux d'abstention aux européennes de 1999 est de 43 % alors qu'il monte à 48 % parmi les partisans du « non ». Sociologiquement, on relève une identité de profil entre les électeurs des listes anti-européennes et les abstentionnistes. Les réservés à l'égard de l'Europe voient leur pourcentage diminuer régulièrement à mesure que s'élèvent le niveau de revenus, le niveau d'instruction et la classe sociale. Le pourcentage d'abstention, on l'a vu, tombe de 61 % à 32 % dans les

deux catégories extrêmes du niveau de revenus ; parmi les suffrages exprimés, le pourcentage des anti-européens tombe parallèlement de 54 % à 31 % (voir *tableau 6*).

Tant pour l'abstention que pour le partage pro/anti-européens, le niveau de revenus se montre plus discriminant que le niveau d'instruction. Si ces résultats se confirmaient, ils indiqueraient que l'Europe devient moins un projet de civilisation à construire qu'un marché économique à renforcer pour tirer plus de croissance et de richesse. La coupure sociologique entre « ceux d'en bas » et « ceux d'en haut » s'en trouverait accentuée.

Le succès des Chasseurs

Un autre élément de la dimension anti-européenne réside dans le nombre de voix élevé obtenu par la liste « Chasse, Pêche, Nature et Tradition ». Pour sa troisième présence dans ce type de scrutin, elle réussit à dépasser la barre des 5 % et à disposer d'élus au parlement de Strasbourg. Les Chasseurs recueillent plus d'un million de suffrages, obtiennent 6,9 % des voix et devancent d'un rien le Parti communiste en métropole (mais sont devancés par lui si l'on intègre l'outre-mer). Ils dépassent 10 % des voix dans 22 départements (au lieu de 6 en 1989 et 22 en 1994) et atteignent même 27 % des suffrages exprimés dans la Somme, s'y classant en tête de toutes les listes.

Le vote « Chasse » est massivement masculin (73 % d'hommes parmi ses électeurs contre 27 % de femmes, soit les mêmes proportions qu'en 1989 et 1994). Il comporte la plus forte proportion d'ouvriers de tous les électors : 31 % contre 28 % chez les lepénistes, 17 % parmi les électeurs Hue ou Laguiller. Il

est aussi le moins politisé : 60 % des Chasseurs ne s'intéressent pas du tout ou peu à la politique, contre 44 % parmi l'ensemble des votants. Le vote reste aussi marqué à droite, comme c'était déjà le cas lors des élections précédentes : 53 % de ses électeurs ont voté Chirac au second tour de la présidentielle, 35 % Jospin et 12 % n'ont pas pris part au vote. Ses deux motivations principales (voir plus loin le *tableau 13*) sont la défense des valeurs traditionnelles (seul électorat dans ce cas) et l'environnement.

Mais cette importance attachée à l'environnement renvoie dans leur cas à l'intensité d'un sentiment anti-Verts. Au niveau des départements, le vote Saint-Josse est très fortement corrélé mais de façon négative avec le vote Cohn-Bendit (-.60) et, à un moindre degré, avec le vote Waechter (-.44), alors qu'avec toutes les autres forces le coefficient est inférieur à -.30. Selon les sondages, 67 % des Chasseurs peuvent être classés comme anti-Verts (c'est-à-dire qu'ils ont à la fois une mauvaise opinion de cette formation et ne souhaitent pas voir Dominique Voynet jouer un rôle important à l'avenir), contre 55 % des électeurs de la droite modérée, 52 % à l'extrême droite et 14 % à gauche. Au-delà de cette crispation, le vote des Chasseurs est aussi un vote anti-partis, quelle qu'en soit la tendance. Ce sont les électeurs de Jean Saint-Josse qui portent le jugement le plus sévère sur les sept grands partis (PC, PS, Verts, UDF, DL, RPR, FN) : 30 % seulement de bonnes opinions en moyenne globale, un score comparable à celui des électeurs de la liste Laguiller-Krivine (31 %), pire que les électeurs des listes Le Pen-Mégret (36 %) et de la liste Pasqua (33 %).

Enfin, la dernière dimension est tout naturellement anti-européenne. Le vote Saint-Josse reste fortement corrélé au « non » au référendum sur Maastricht (.50), davantage même que le vote Hue (.43) ou le vote Le Pen (.36).

L'AFFAISSEMENT DE L'EXTRÊME DROITE

Le recul

Alors que, de 1995 à 1998, le Front national avait toujours atteint le niveau de 14-15 % des suffrages, tant à la présidentielle qu'aux législatives, aux régionales ou même aux cantonales (14 % au lieu de 10 % en 1994), l'extrême droite, divisée en deux listes mortellement antagonistes après la scission de décembre 1998, ne recueille, toutes tendances confondues, que 9 % des suffrages exprimés, 4 % des électeurs inscrits. Jean-Marie Le Pen parvient à peine à dépasser le million de suffrages alors qu'à la présidentielle il en ralliait quatre millions et demi.

Comparé aux européennes de 1994, le recul est plus limité. La liste du Front national, concurrencée par celle de Philippe de Villiers, n'y recueillait-elle pas seulement 10,6 % des suffrages exprimés ? Mais, même à cette aune, le changement de niveau de l'extrême droite est sensible. *En influence sur le territoire* tout d'abord : elle dépassait 12 % des voix dans 26 départements en 1994, dans 10 seulement en 1999 pour les deux listes cumulées. Elle franchissait le seuil des 15 % dans 101 villes de plus de 20 000 habitants, dans 46 seulement cette année. *En poids sociologique* aussi : en 1994, le FN obtenait 17 % des voix ouvrières, 20 % des voix des employés ; en 1999, 13 % seulement dans chacune de ces deux catégories. Dans les tranches

d'âge de moins de 50 ans, le recul est net : -5 points chez les 25-34 ans, -4 points chez les 35-49 ans. L'âge moyen de l'électeur d'extrême droite passe de 44,5 ans en 1994 à 50,8 ans en 1999, une forte augmentation si l'on songe au renouvellement naturel des générations. *En capacité de mobilisation idéologique* enfin : en 1994, le FN obtenait 42 % des suffrages parmi les électeurs qui, sur la traditionnelle échelle gauche/droite de la Sofres, se classent sur les cases 6 et 7, dénommées « extrême droite », il en obtenait même 49 % aux régionales de 1998. Un an plus tard, les deux listes n'en recueillent plus que 35 %.

Le recul est encore plus grand qu'il n'y paraît car, politiquement, 6 + 3 ne font pas 9. Divisée et affaiblie, l'extrême droite perd beaucoup de sa capacité de nuisance qui suppose dans les scrutins majoritaires qu'elle franchisse le seuil de maintien aux seconds tours : 10 % des suffrages exprimés aux municipales, 10 % des inscrits aux cantonales, 12,5 % des inscrits aux législatives. Il y a cinq ans, sur 394 villes de plus de 20 000 habitants, le FN dépassait les 10 % des suffrages exprimés dans 259 villes. En 1999, la liste Le Pen n'y parvient que dans 29 communes et la liste Mégret dans seulement 4. Aux municipales de 1995, le FN représentait 35,2 % des voix à Dreux, 11,8 % pour Le Pen aux européennes de 1999, 31,8 % à Toulon, 10,8 % pour Le Pen, 24,4 % à Roubaix, 10,5 % pour Le Pen, 30,5 % à Mulhouse, 8,3 % pour Le Pen, 43,1 % à Vitrolles, 24 % aujourd'hui pour la liste du « maire consort » Bruno Mégret.

Le partage Le Pen/Mégret

La rivalité des deux listes tourne à l'avantage du chef historique de l'extrême

*Tableau 7. La filiation des votes Le Pen et Mégret
avec la tradition d'extrême droite
(calcul du coefficient de corrélation par département)*

	<i>Le vote Le Pen</i>	<i>Le vote Mégret</i>
Présidentielle 1965 (Tixier-Vignancour)	.10	.46
Présidentielle 1974 (Le Pen)	.20	.45
Européennes 1984 FN	.66	.84
Européennes 1989 FN	.74	.89
Européennes 1994 FN	.92	.88
Présidentielle 1995 (Le Pen)	.93	.85
Législatives 1997 FN	.92	.90
Régionales 1998 FN	.89	.91

165

droite dans la proportion de presque deux contre un : 5,7 % contre 3,3 %. La liste de Jean-Marie Le Pen obtient ainsi 5 sièges au Parlement européen alors que son rival rate le seuil d'élection et le remboursement des frais de campagne. En termes d'ordre d'arrivée, l'avantage de Le Pen est massif. Il devance son rival dans les 22 régions métropolitaines, dans 95 des 96 départements métropolitains (la seule exception, de taille, étant les Bouches-du-Rhône, mais Le Pen est en tête à Marseille qu'ambitionnait de conquérir Mégret aux municipales prochaines), dans 381 villes sur les 398 de plus de 20 000 habitants. 17 villes seulement donnent l'avantage à Mégret dont 7 dans les Bouches-du-Rhône, Mulhouse et... Neuilly-sur-Seine.

Analysé plus finement, le rapport de forces entre les deux listes est plus équilibré, en particulier sur le terrain politique. Ainsi, le vote Mégret s'inscrit davantage que le vote Le Pen dans le terreau habituel de l'extrême droite. En

témoigne le coefficient de corrélation des deux listes avec les votes antérieurs qui permet d'établir leur filiation. Il fait apparaître une plus grande proximité du vote Mégret avec le vote d'extrême droite des années 1965-1989 (voir *tableau 7*).

Parmi les électeurs qui, sur l'échiquier politique, se classent à l'extrême droite, Bruno Mégret parvient à devancer d'un rien, mais à devancer tout de même, Jean-Marie Le Pen : 18 % pour le premier, 17 % pour le second. De même, les deux listes font-elles pratiquement jeu égal (un point de différence) parmi les électeurs qui s'intéressent beaucoup ou assez à la politique.

Dans le noyau de l'extrême droite, les deux listes sont donc très proches. Jean-Marie Le Pen parvient à conserver l'avantage sur son jeune rival en s'assurant d'une victoire plus sociologique que politique. Il prend en effet un net avantage dans les catégories qu'il avait réussi ces dernières années à amalgamer au vote traditionnel d'extrême droite : un électorat ouvrier, peu diplômé, peu politisé et ne se recon-

*Tableau 8. Le partage Le Pen/Mégret
dans quelques catégories*

	Liste Le Pen	Liste Mégret	Écart
– Ouvrier	10	3	+7
– Petit commerçant, artisan	9	11	-2
– Sans diplôme, certificat d'études	7	2	+5
– Baccalauréat, enseignement supérieur	2	4	-2
– Intérêt politique faible	8	4	+4
– Intérêt politique élevé	4	3	+1
166 – Se classe à l'extrême gauche, à gauche	2	1	+1
– Se classe au centre	10	1	+9
– Se classe à droite	5	3	+2
– Se classe à l'extrême droite	17	18	-1

Sondage post-électoral de la Sofres.

naissant pas dans la mouvance extrémiste (voir *tableau 8*).

Le succès de Jean-Marie Le Pen sur son rival repose sur son image personnelle et sa capacité à gagner des suffrages au-delà du noyau dur de l'extrême droite, parmi ces « ni-nistes » (ces électeurs non extrémistes et peu politisés) analysés par Nonna Mayer dans son récent ouvrage *Ces Français qui votent FN*¹. Mais ce vote a-t-il le même avenir avec un chef vieilli, préoccupé du maintien de son pouvoir personnel plutôt que d'assurer sa succession ? Et si Bruno Mégret paraît capable de fixer le noyau de l'extrême droite, comment pourra-t-il l'élargir sans disposer d'aucune des qualités qui transforment le chef d'une secte en un leader populiste ?

LE NOUVEL ÉCHEC DE LA DROITE MODÉRÉE

Subissant sa quatrième défaite en trois ans, la droite modérée ou républicaine – c'est-à-dire, en la circonstance, les listes Bayrou, Sarkozy et Pasqua – recule une nouvelle fois. Avec 34,9 % des suffrages exprimés, elle perd un point à chaque élection depuis deux ans alors qu'en 1997 déjà elle enregistrait son plus mauvais résultat depuis la guerre. Son argument habituel qui veut que la gauche gagne grâce à la nuisance exercée par l'extrême droite perd beaucoup de sa force. Le rapport gauche/droite ainsi entendu en intégrant dans chaque camp les extrêmes se resserre beaucoup et n'a jamais été aussi favorable à la gauche

1. Paris, Flammarion, 1999.

Tableau 9. Le rapport de forces gauche/droite
(% des suffrages exprimés)

	<i>Gauche plurielle</i>	<i>Droite modérée</i>	<i>Écart</i>
– Législatives 1997	41,8	36,3	+5,5
– Régionales 1998	36,6	35,6	+1,0
– Européennes 1999	38,5	34,9	+3,6

	<i>Gauche plurielle et extrême gauche</i>	<i>Droite et extrême droite</i>	<i>Écart</i>
– Législatives 1997	44,3	51,6	-7,3
– Régionales 1998	40,8	51,2	-10,4
– Européennes 1999	43,7	44,0	-0,3

167

depuis les scrutins législatifs et cantonaux de 1988, juste après la réélection triomphale de François Mitterrand (voir *tableau 9*).

Cependant, pour la droite, cette nouvelle défaite n'était pas inéluctable. Elle aurait pu tirer profit de l'élargissement de son offre politique alors que beaucoup avaient souligné le rétrécissement dû à l'union imposée aux scrutins législatifs et régionaux. Surtout, la droite aurait dû bénéficier de l'essoufflement de l'extrême droite. Or, le pire est qu'elle a connu la défaite tout en récupérant une part non négligeable du vote frontiste. Au niveau des villes de plus de 20 000 habitants, la relation est étroite entre le recul du FN et l'évolution de la droite modérée, des régionales de 1998 aux européennes de 1999. Plus le Front national perd du terrain, mieux la droite modérée se porte (voir *tableau 10*).

Double vérification de ce transfert : le coefficient de corrélation entre les évo-

lutions du Front national et de la droite modérée atteint le niveau très élevé de -.60 alors qu'avec l'évolution de la gauche plurielle il est pratiquement nul (.03). Enfin, dans le sondage post-électoral de la Sofres, parmi les électeurs de la présidentielle ayant pris part aux européennes, 21 % des électeurs Le Pen déclarent avoir voté cette fois-ci pour la droite modérée, 6 % seulement pour la gauche plurielle.

La perte des catégories aisées

L'échec de la droite modérée est en partie de nature sociologique. Depuis le retrait du général de Gaulle, elle a perdu son influence en milieu ouvrier. Dans le courant des années 1980, elle a chuté dans les classes moyennes. Les européennes de 1999 signent son recul brutal dans les catégories aisées (les cadres supérieurs). La droite en France ne se maintient plus à un niveau élevé que chez les retraités et les inactifs (voir *tableau 11*). Ce qui signifie qu'elle se rétracte de plus en plus dans la France traditionnelle et se

**Tableau 10. La relation entre le recul du Front national
et l'évolution de la droite modérée
dans les villes de plus de 20 000 habitants
(% des suffrages exprimés)**

	<i>Recul du Front national</i>			
	<i>> à 9 pts</i>	<i>de 7 à 9 pts</i>	<i>de 5 à 7 pts</i>	<i>< à 5 pts</i>
<i>Score de la droite modérée</i>				
– Régionales 1998	28,4	31,5	35,4	34,2
– Européennes 1999	33,4	32,9	35,3	33,0
Écart	+5 pts	+1,4 pt	-0,1 pt	-1,2 pt
<i>– Part de la liste Pasqua dans la droite modérée</i>				
	42,9 %	38,3 %	36,0 %	34,9 %

168

**Tableau 11. L'évolution du vote en faveur de la droite modérée
dans les grandes catégories sociales
(% des suffrages exprimés)**

	<i>Profession du chef de ménage</i>			
	<i>Catégorie des retraités, inactifs</i>	<i>Catégories aisées (cadres)</i>	<i>Catégories moyennes (professions intermédiaires)</i>	<i>Catégories populaires (ouvriers, employés)</i>
– Européennes 1979	55	62	41	30
– Européennes 1984	50	59	44	32
– Européennes 1989	43	46	31	21
– Européennes 1994	47	40	30	22
– Européennes 1999	43	28	30	26
Évolution 99/89	=	-18 pts	-1 pt	+5 pts

Sondages post-électorales de la Sofres.

coupe de toutes les catégories d'actifs, quel que soit leur niveau social. Pour elle, le chemin de la reconquête passe donc par une plus grande osmose avec les catégories sociales actives qui ont en charge la vitalité et l'avenir du pays.

Où donc sont allées les catégories aisées ? En dix ans, de 1989 à 1999, elles

ont glissé en faveur de la gauche et des Verts, qui progressent au total de 26 points mais, curieusement, assez peu au profit du PS. Les Verts gagnent 10 points, l'extrême gauche 6, le Parti communiste 4, le Parti socialiste 6 aussi, 6 seulement s'agissant du parti pivot de la gauche française.

Trois listes, trois échecs de dimension variable

L'élargissement de l'offre politique n'a pas suffi à accroître la capacité d'attraction de la droite modérée. Pourtant, l'examen des résultats prouve que chacune des trois listes avait ses caractéristiques propres, susceptibles d'attirer telle ou telle catégorie d'électeurs. La liste Bayrou se positionne au centre droit et attire les électeurs de son camp les plus favorables à l'Europe, la liste Sarkozy renvoie au gaullisme chiraquien historique, la liste Pasqua rassemble un vote anti-européen et anti-cohabitationniste. Le calcul du coefficient de corrélation permet une nouvelle fois de définir assez précisément la filiation de chacune des trois listes (voir *tableau 12*).

Avec 9,2 % des suffrages exprimés, la liste de la Nouvelle UDF conduite par François Bayrou obtient un succès politique, faisant mieux que la liste de Simone Veil en 1989 (8,4 % des voix) et surtout pesant 26,4 % du total d'une droite tripolaire quand, il y a dix ans, la liste centriste n'en représentait que 22,6 % face à la toute-puissance de la liste d'union conduite par Valéry Giscard d'Estaing. Comme le montre le *tableau 12*, le vote Bayrou s'inscrit dans la tradition centriste des votes Veil et Lecanuët, mais s'élargit à une tradition de droite représentée par le vote Pompidou de 1969 ou le vote Balladur de 1995. Surtout, il s'agit d'un vote pro-européen. Le coefficient de corrélation avec le vote « oui » à Maastricht est exceptionnellement élevé (.72). Dans les villes de plus de 20 000 habitants, le résultat obtenu lui est étroitement lié. Il varie de 6,2 % quand le « oui » était inférieur à 46 % des voix pour doubler à 12,5 % quand le « oui » dépassait les 60 %.

Cependant, il ne faut pas s'illusionner à l'excès sur la performance centriste. Avec son score, la Nouvelle UDF justifie son existence et sa stratégie mais elle ne peut encore prétendre jouer le tout premier rôle. Elle est en effet presque partout devancée par ses concurrents de la droite modérée, voire par les deux à la fois. La liste Bayrou ne se classe en tête de la droite que dans 4 départements métropolitains (les Pyrénées-Atlantiques – à tout seigneur, tout honneur –, les Hautes-Pyrénées de Philippe Douste-Blazy, le Bas-Rhin et le Maine-et-Loire) et dans seulement 33 villes sur 398 (dont Toulouse, Rennes, Angers, Strasbourg, Mulhouse et Amiens). Dans 86 départements et 334 villes, la Nouvelle UDF est devancée à la fois par la liste Pasqua et par la liste Sarkozy. Dans les 50 municipalités recensées par nos soins dont elle détient la mairie, elle ne se classe en tête que 15 fois, Sarkozy 14 et Pasqua 21 (dont Lyon et Saint-Étienne).

Avec 12,5 % des voix, la liste Sarkozy-Madelin subit tous les affronts à la fois : le plus mauvais score du gaullisme de toute l'histoire de la V^e République, un net recul par rapport au score attribué dans les intentions de vote à Philippe Séguin avant sa défection (18-20 % des suffrages) et, *the last but not the least*, être devancée par la liste dissidente de Charles Pasqua. Les structures du vote Sarkozy épousent fidèlement la tradition du gaullisme chiraquien mais en fonctionnant comme un modèle réduit. Le coefficient de corrélation avec les votes Chirac, y compris ceux de la période anti-giscardienne, est très élevé, ainsi qu'avec les votes Pompidou et de Gaulle, mais pas avec le vote Chaban-Delmas de 1974. Ultrachiraquien, le mauvais score de la liste accuse la fai-

*Tableau 12. La filiation des électorats de droite
(calcul du coefficient de corrélation par département)*

		<i>Électorats</i>		
		<i>F. Bayrou</i>	<i>N. Sarkozy</i>	<i>Ch. Pasqua</i>
	Présidentielle 1995			
	– E. Balladur	.66	.23	.17
	– J. Chirac	-.12	.63	.00
	– Ph. de Villiers	.16	-.23	.70
	Européennes 1994			
	– Ph. de Villiers	.25	.05	.73
170	Référendum sur Maastricht			
	– « Oui »	.72	.15	-.17
	Européennes 1989			
	– S. Veil	.67	-.05	.03
	– V. Giscard d’Estaing	.38	.73	.36
	Présidentielle 1988			
	– R. Barre	.70	.05	.31
	– J. Chirac	.02	.71	.19
	Présidentielle 1981			
	– V. Giscard d’Estaing	.62	.19	.26
	– J. Chirac	-.06	.66	.09
	Européennes 1979			
	– S. Veil	.70	.18	.33
	– J. Chirac	-.10	.75	.08
	Présidentielle 1974			
	– V. Giscard d’Estaing	.55	.38	.29
	– J. Chaban-Delmas	-.05	.08	-.13
	Présidentielle 1969			
	– A. Poher	.27	-.15	.05
	– G. Pompidou	.55	.57	.17
	Présidentielle 1965			
	– J. Lecanuet	.71	.20	.19
	– Ch. de Gaulle	.41	.50	-.03

blesse du président de la République. De fait, la relation est étroite entre le soutien au chef de l'État et le vote des européennes. Au sein de la droite modérée, ceux qui font « tout à fait confiance » à Jacques Chirac (et qui représentent 20 % des votants) ont voté de façon privilégiée pour la liste Sarkozy (37 %) plutôt que pour Bayrou (21 %) et *a fortiori* Pasqua (19 %). Ceux qui lui font « plutôt confiance » ont voté Sarkozy à 35 %, Pasqua à 30 %, Bayrou à 20 % ; ceux enfin, qui ne lui font « pas confiance » (soit 17 % des votants) ont choisi Pasqua à 38 %, Bayrou à 27 % et Sarkozy à seulement 20 %.

L'échec de la liste RPR-DL est d'autant plus aigu que ce chiraquisme modèle réduit se limite aux beaux quartiers. Sarkozy obtient 41 % des voix à Neuilly – sa ville, certes –, mais 31,5 % dans le XVI^e arrondissement de Paris, 28,5 % dans le VIII^e, 25,6 % dans le VII^e, 22,9 % au Chesnay, 22,5 % à Saint-Cloud et 21,1 % à Saint-Germain-en-Laye. Là s'arrêtent pratiquement les bons scores. Dans les communes populaires, les résultats tournent à la débandade : par exemple 7,9 % à Creil, 6,7 % à Trappes, 6,3 % à Romainville ou 4,4 % à Liévin.

Pour Nicolas Sarkozy, le combat des européennes est venu deux fois trop tôt. Comme leader de la liste tout d'abord, après l'abandon de poste de Philippe Séguin, ce qui a transformé en un raccourci dévastateur le maire de Neuilly, figure éponyme du « traître » à la présidentielle, en chantre zélé du chiraquisme. Comme chef de guerre contre le socialisme ensuite, alors que l'action du gouvernement Jospin ne suscite pas à l'heure actuelle de passions hostiles et que le soutien à la cohabitation de Jacques Chirac rend déphasé le discours

tout feu tout flamme du secrétaire général du RPR. Au demeurant, les anti-socialistes acharnés (ceux qui ont à la fois une mauvaise opinion de Lionel Jospin, du PS et de ses dirigeants) ont préféré voter Pasqua (30 % des suffrages exprimés) plutôt que Sarkozy (21 %).

Précisément, Charles Pasqua et Philippe de Villiers raflent la mise à droite en réunissant sur leur nom un vote anti-européen et un vote anti-cohabitacionniste, double signe de distance à l'égard du président de la République. Les coefficients de corrélation du *tableau 12* montrent qu'il n'y a *aucun* lien entre leur score et les structures du chiraquisme ou du gaullisme électoral. L'analyse des motivations de vote classées par rang d'importance confirme la spécificité du vote RFIE (voir *tableau 13*). Elle est la seule liste à placer en tête la défense des intérêts de la France loin devant la construction de l'Europe (en sixième position seulement). Les électeurs de la liste RPR-DL privilégient l'Europe et l'insécurité, ceux de la Nouvelle UDF l'Europe et la défense des intérêts de la France (qui, à leurs yeux, ne sont pas antagonistes), ceux de l'extrême droite citent l'insécurité en tête et ignorent totalement la dimension européenne du scrutin.

Le vote Pasqua est aussi un vote anti-cohabitacionniste. Selon une enquête de la Sofres réalisée le jour du vote, le partage des sympathisants du RPR repose en partie sur leur vision de la cohabitation. Les RPR qui souhaitent la voir aller au terme normal de la législature ont voté à 49 % pour la liste Sarkozy, à 25 % pour la liste Pasqua. Ceux qui souhaitent des élections anticipées ont inversé la tendance en votant

Tableau 13. L'idéologie des électorats

	Ensemble de l'électorat	Liste Bayrou	Liste Sarkozy
Le chômage	1	2	4
La construction de l'Europe	2	①	①
L'avenir du pays	3	4	2
L'insécurité	4	7	②
L'environnement	5	7	7
La défense des acquis sociaux	6	5	8
La défense des intérêts de la France	7	②	5
La défense des valeurs traditionnelles	8	9	6
L'immigration	9	12	9
La moralisation de la vie politique	10	5	9
Le pouvoir d'achat	11	11	11
La guerre au Kosovo	12	9	11

Sondage Sofres-Journaux de province, 19-21 juin 1999.

Pasqua à 44 %, Sarkozy à 30 %. Enfin, la liste RFIE est une machine à ramasser les lepénistes. Dans les villes, le coefficient de corrélation entre le recul FN de 1998 à 1999 et le vote Pasqua est de $-0,37$, significativement plus élevé que la relation avec le vote Bayrou ($.23$) ou le vote Sarkozy ($.08$). Le phénomène apparaîtrait aussi à la lecture du *tableau 10*, qui voit la proportion du vote Pasqua au sein de la droite modérée s'élever en fonction de l'ampleur du recul frontiste. Dans les zones où le FN résiste le mieux, la liste Pasqua représente moins de 35 % des suffrages de la droite républicaine, là où il perd le plus, elle monte à 43 %. Ces phénomènes de transfert sont particulièrement visibles dans le Sud-Est et en particulier dans le Var (dans des communes comme Toulon, Saint-Raphaël ou même Fréjus) et les Alpes-Maritimes

(à Cannes, Cagnes-sur-Mer ou Vallauris, par exemple).

En définitive, c'est le score catastrophique de la liste RPR-DL qui signe le succès de la liste RFIE, qui, malgré un contexte plus aisé, ne fait guère mieux que Philippe de Villiers en 1994 (12,4 %). Ce score limité tient à la faible audience de la liste dans les milieux populaires, qui suffit à la différencier du RPF de jadis. Parmi les ouvriers et les employés, la liste Pasqua ne recueille que 11 % des suffrages (contre 9 % à Sarkozy et 6 % à Bayrou). Dans le décile des villes de plus de 20 000 habitants où la proportion des milieux populaires est la plus forte, sa liste arrive certes en tête de la droite mais avec seulement 10,3 % des voix. Loin du gaullisme populaire, la liste ne recueille que 9,8 % à Pierrefitte,

le rang des motivations de vote

<i>Liste Pasqua</i>	<i>Listes d'extr. droite</i>	<i>Liste Saint-Josse</i>	<i>Liste Cohn-Bendit</i>	<i>Liste Hollande</i>	<i>Liste Hue</i>	<i>Liste Laguiller</i>
2	2	2	2	1	1	1
6	10	6	3	2	②	4
2	3	4	5	3	4	3
4	①	4	5	6	4	10
10	6	②	①	5	8	5
9	9	9	4	4	3	②
①	4	6	8	7	6	7
5	7	①	12	11	8	12
8	4	10	9	11	12	11
7	7	11	7	9	10	7
11	10	8	11	9	10	6
12	10	11	10	8	7	9

173

8,4 % à Lanester, 7,3 % à Grande-Synthe ou 6,9 % à Liévin.

LA GAUCHE PLURIELLE CONFORTÉE

Le succès du Parti socialiste

Sur le plan politique, le Parti socialiste obtient un résultat presque idéal. Pour la première fois des cinq élections européennes, il se classe en tête du scrutin avec 21,9 % des suffrages exprimés, au-dessus donc de la barre des 20 % – ce qui, en raison de l'émiettement proportionnaliste croissant, n'était nullement évident – et avec près de 9 points d'avance sur le second. Si les listes Sarkozy et Bayrou s'étaient unies et si, par extraordinaire, elles avaient conservé dans l'union tous leurs électeurs, la liste Hollande l'aurait malgré tout emporté (21,9 % contre 21,8 %). Deux ans de

pouvoir n'ont pas suscité l'habituelle usure gouvernementale. La gauche plurielle, on l'a vu, devance la droite modérée et avec l'extrême gauche fait pratiquement jeu égal avec l'ensemble des droites pour la première fois depuis 1988. Au surplus, la menace de contestation anti-gouvernementale que recélait le vote d'extrême gauche s'est révélée assez limitée : avec 5,2 % des voix, la liste Laguiller-Krivine fait moins bien que la seule Arlette au soir de la présidentielle (5,4 %). Plus subtilement enfin, le résultat sert Lionel Jospin en faisant du PS un parti dominant mais non hégémonique. La liste Hollande représente 56,9 % des voix au sein de la gauche plurielle – au-dessus donc des 50 % mais moins qu'aux législatives de 1997 où le PS comptait encore pour 61,5 % des suffrages.

Tableau 14. La composition de l'électorat communiste par grandes catégories sociales

<i>Profession du chef de ménage</i>	<i>Européennes 1989</i>	<i>Présidentielle 1995</i>	<i>Européennes 1999</i>
– Cadre supérieur, profession intermédiaire	15	28	29
– Employé, ouvrier	46	37	26
– Autres actifs	4	4	6
– Inactif, retraité	35	31	39
Total	100 %	100 %	100 %

Sondages post-électorales de la Sofres.

174

Trois signes cependant devraient inciter les socialistes à une certaine prudence pour l'avenir. En premier lieu, leurs zones de force ne cessent de se rétrécir. Aux européennes de 1989, ils dépassaient les 25 % des voix dans 35 départements, à la présidentielle de 1995 dans 31, aux européennes de 1999 dans seulement 21. En deuxième lieu, le PS ne réussit pas à reconquérir les catégories populaires qui l'ont fui au début des années 1990. En dix ans, il perd 18 points chez les employés, 7 chez les ouvriers tandis qu'il en gagne 6 parmi les cadres supérieurs et 4 dans les hauts revenus. Dans son électorat, la proportion d'ouvriers et d'employés tombe de 36 % en 1989 à 32 % en 1995 et 22 % seulement en 1999. Enfin, le Parti socialiste voit une partie de ses troupes le quitter, au moins le temps d'un scrutin, pour les Verts. Selon les sondages, 15 % des électeurs Jospin du premier tour de la présidentielle ayant voté aux européennes sont allés sur la liste Cohn-Bendit (4 % sur Laguiller, 5 % sur Hue). Dans les villes, entre les évolutions du vote socialiste et du vote Verts, le coefficient de corrélation de la prési-

dentielle aux européennes est élevé (-.43). Il y a là le signe d'une fragilité et d'une fluidité persistantes du vote socialiste.

Bouge pas le PC !

En dépit, ou à cause, de son ouverture à la société civile, la liste « Bouge l'Europe ! » patronnée par le PC réalise le plus mauvais score de toute l'histoire électorale du communisme en France, pire même à 0,03 point que le score d'André Lajoie à la présidentielle de 1988. Le PC termine *ex aequo* avec les Chasseurs, loin derrière les Verts. Cet échec traduit la perte continue des attraits du Parti malgré les efforts de sa direction pour assurer la « mutation ». Entre les européennes de 1989 et celles de 1999, le recul global n'est que de 1 point mais, il y a dix ans, le PC dépassait encore 10 % des voix dans 20 départements et il y parvient dans 10 seulement aujourd'hui. Le Parti perd à la fois sur sa gauche et sur sa droite. Dans les villes, le coefficient de corrélation est élevé de 1989 à 1999 entre le recul du parti et les évolutions de l'extrême gauche (-.40) ou du Parti socialiste (-.46). Il est nul en

revanche avec les évolutions des écologistes (-.01) et des Chasseurs (-.01). Le PC ne parvient plus à drainer une grande part du vote d'extrême gauche (ceux qui occupent les positions 1 et 2 sur l'échelle gauche/droite) : 42 % votaient pour lui en 1989, 36 % en 1995, 29 % seulement en 1999 (20 % pour l'extrême gauche, 26 % pour le PS et 19 % pour les Verts). Son influence diminue constamment en milieu ouvrier et parmi les employés. Chez les ouvriers, il obtenait 12 % des voix en 1989, 10 % en 1995, 7 % seulement en 1999 ; chez les employés 16 % en 1989, 10 % en 1995, 8 % en 1999. Ces pertes aboutissent à une modification profonde de la sociologie du vote communiste. Pour la première fois de son histoire, en juin 1999, la proportion de cadres supérieurs et de professions intermédiaires est supérieure à celle des ouvriers et des employés (voir *tableau 14*).

Dans ses malheurs, le PC évite cependant deux traumatismes supplémentaires. Il devance nettement la liste trotskiste avec 6,9 % des voix contre 5,2 %. Il l'emporte sur elle dans 75 des 96 départements, dans 274 villes sur 398. Il est en tête de peu mais en tête parmi les ouvriers (7 % contre 6 %), les bas revenus (8 % contre 7 %), les personnes qui sur l'échiquier politique se classent à l'extrême gauche (29 % contre 20 %). En revanche, il est derrière elle chez les moins de 35 ans (5 % contre 7 %). En outre, dans les 55 municipalités qu'il détient dans les villes de plus de 20 000 habitants, le PC résiste plutôt bien, obtenant 18,1 % des voix contre 17,7 % à la présidentielle (+0,4 point, alors qu'à l'échelle nationale le recul est de -1,9 point). Il y a quatre ans, Robert Hue ne l'emportait sur Lionel Jospin que dans 9 de ces villes. Cette fois-

ci, le secrétaire national du PC devance vingt fois le Premier secrétaire du PS.

La montée des Verts

Le succès des écologistes – 9,8 % pour la liste Cohn-Bendit auxquels s'ajoute 1,6 % pour la liste indépendante d'Antoine Waechter – repose sur le mariage réussi entre la tradition des Verts et l'écologie urbaine et aisée dont Brice Lalonde était autrefois le champion. Le coefficient de corrélation de Cohn-Bendit est d'ailleurs beaucoup plus élevé avec les résultats de Génération Écologie aux régionales de 1992 (.57) qu'avec le vote Verts à ce scrutin (.18). Plus largement, dans les villes, les coefficients de corrélation donnent comme caractéristiques un vote européen, aisé, diplômé, jeune (et pas soixante-huitard), qui croît enfin régulièrement avec la taille des villes (voir *tableau 15*).

Le vote Cohn-Bendit apparaît clairement comme un vote de gauche. Sur l'échiquier politique, 73 % de ses électeurs se classent à l'extrême gauche (27 %) ou à gauche (46 %). 61 % ont voté Lionel Jospin au second tour de la présidentielle, seulement 17 % Chirac, 22 % n'ont pas pris part au vote. En termes d'opinions, 83 % font confiance à Lionel Jospin, 82 % ont une bonne opinion du PS (22 % seulement pour l'UDF, 12 % pour le RPR). Les Verts s'affichent désormais comme un concurrent du Parti socialiste, en particulier dans les couches jeunes, aisées et cultivées de la population.

Encore faut-il raison garder. Le retour au scrutin majoritaire dans les prochaines échéances rend très difficile pour les écologistes de tirer tout le profit possible de leur résultat des euro-

*Tableau 15. Les caractéristiques
du vote Cohn-Bendit*

Coefficient de corrélation par communes de plus de 20 000 habitants

– avec le vote « oui » en 1992	.62
– avec les cadres supérieurs	.52
– les professions intermédiaires	.53
– les ouvriers	-.38
– les inactifs, retraités	-.39
– avec les moins de 35 ans	.32
– les plus de 50 ans	-.37
– avec les sans diplôme, certificat d'études	-.65
– les secondaires d'enseignement technique	-.10
– les secondaires d'enseignement général	.00
– les bacheliers	.45
– les diplômés de l'enseignement supérieur	.52

176

Score selon la taille des communes

– Moins de 20 000 habitants	8,9 %
– De 20 000 à 50 000 habitants	10,4 %
– De 50 000 à 100 000 habitants	10,9 %
– Plus de 100 000 habitants	12,1 %
– Paris, Lyon, Marseille	14,8 %

peennes. Les Verts souffrent cruellement de leur absence de fiefs. Dans *aucun* département, dans *aucune* ville de plus de 20 000 habitants, la liste Cohn-Bendit ne parvient à devancer la liste Hollande. Il en est ainsi à Paris (sauf dans 3 arrondissements), à Lyon (sauf dans 1 arrondissement) comme à Strasbourg, Grenoble ou Rennes. Il en est de même à Dôle, terre de Dominique Voynet, et à Bègles, terre de Noël Mamère. Après les européennes, les Verts ont davantage les moyens de se faire entendre. Mais, à la

différence du PC, ils n'ont pas les fiefs qui leur donneraient les moyens de faire élire des maires ou des députés en acceptant une compétition frontale de premier tour.

Le scrutin des européennes a fait trois vainqueurs et un grand vaincu. Au rang des vainqueurs figurent Lionel Jospin *via* François Hollande, Daniel Cohn-Bendit qui signe un retour fracassant

trente et un ans après ses jours de gloire et Charles Pasqua qui, malgré un score limité, tire son épingle du jeu. Le vaincu, plus que Nicolas Sarkozy, est Jacques Chirac lui-même, incapable de réussir l'union qu'il voulait imposer, déstabilisé par le retrait de Philippe Séguin, ignoré par la prise d'autonomie de François Bayrou, bafoué par le parcours de Charles Pasqua. A trois ans de la pro-

chaine présidentielle, unique objet de ses pensées, le président de la République peut se demander comment remettre sur pied le RPR et organiser à son profit une droite plurielle. Deux ans ne seront pas de trop pour atteindre au moins un de ces deux objectifs, avant le sprint final qui, de mars 2001 à avril 2002, devrait voir se succéder, en rafale, municipales, législatives et présidentielle.

D'UNE SAVEUR PERDUE :
L'ÉLOQUENCE PARLEMENTAIRE
DEPUIS 1958

Tous les souffles de l'air du temps, ou presque, rendent improbable l'éloquence parlementaire sous la V^e République. L'éloquence, c'est-à-dire, définie au plus court, le talent de se faire écouter, d'intéresser, d'émouvoir, d'irriter, d'indigner... D'exercer un ascendant, mais non pas d'influencer : on a su bien avant 1958 qu'« un discours ne change pas un vote ».

Presque tous. Écartons d'emblée la célèbre « complexité des problèmes », que notre époque aurait inventée et qui serait incompatible avec les envolées oratoires. Mais non : de tous les lieux de parole publique en France, les hémicycles sont certainement ceux où un niveau honorable de précision technique a le plus droit de cité. Il y a, ou il y a eu, des discours de présentation du budget à la fois techniques et éloquents ; c'était le cas quand ils étaient prononcés par M. Giscard d'Estaing. D'ailleurs, aucun régime politique ne se définit par un style oratoire uniforme. André Malraux, qui, comme ministre de la Culture, a parlé trente-cinq fois au Palais-Bourbon et au Sénat de 1959 à 1968, a été, vingt ans

après la disparition de la III^e République, un de ses plus grandiloquents survivants (tendance René Viviani, mais la III^e a connu d'autres styles : Caillaux, Poincaré, Blum...). A l'Assemblée nationale, puis au Sénat, l'éloquence de Maurice Schumann, crèmeuse et mellifluente, relevait de cette tradition, qui passe mal à la télévision, mais n'est pas méprisable. Son hommage au sénateur Victor Hugo, en mai 1985, aurait été admiré d'Édouard Herriot, qui commença au Sénat sa carrière parlementaire.

L'air du temps, c'est d'abord l'histoire. Il y a des époques porteuses, plus que d'autres, de l'éloquence politique. Julien Gracq l'a montré pour la Restauration, « choc différé » de l'Ancien Régime et de la Révolution, « qui donna aux luttes d'idées de la presse et des chambres un relief incomparable, et tel que jamais plus notre pays n'en connaîtra de pareil¹ ». Aujourd'hui, les grands drames sont derrière nous : la guerre d'Algérie a été le dernier. Les grands conflits institutionnels sont digérés. Depuis 1981, des alternances multiples ont banalisé le « changement ». L'essentiel, c'est-à-dire

1. Julien Gracq, *Carnets du grand chemin*, Paris, José Corti, 1992, p. 211-212.

l'Europe, se passe au-dessus du Parlement, hors de sa prise. En dépit de la prédiction du général de Gaulle à M. Bernard Tricot (« Nous y mettrons de l'enthousiasme »), le prosaïsme des enjeux ne stimule pas les orateurs. Et si bien des discours virtuellement éloquentes continuent d'être prononcés, ils n'ont pas d'écho, dans des chambres « insonorisées » et désertées. C'est que l'issue du débat n'est presque jamais incertaine, et que d'autres tribunes, plus gratifiantes pour l'ego des politiques, et qui demandent moins de préparation – on ne le dit pas assez –, les sollicitent.

180 Cela dit, les élus ont eu le tort de laisser rouiller certaines des armes, notamment oratoires, dont ils disposaient. La Constitution de 1958, le système majoritaire et la servitude consentie qui en redoublent les effets, ont certes condamné le Parlement à l'impuissance. Ils ne l'ont pas condamné à l'ennui. D'ailleurs, jusque vers 1970, on ne s'est pas ennuyé. Peu à peu, divers facteurs, « culturels » autant que politiques, se sont coalisés pour produire de la parole grise : atrophie du sens du concret, déclin de l'irrévérence, caporalisation des débats, concurrence d'autres moyens de communication.

Comme tout le monde, nous constatons que le pouls du Parlement ne bat plus que faiblement. A partir de ce constat on peut parier : extinction prochaine (ou interminable agonie), ou regain. Pour l'instant, une certaine énergie rhétorique continue de se déployer, dans des lieux devenus subalternes.

D'UNE SAVEUR PERDUE

Les « choses vues » disparaissent des hémicycles. Parlementaires et ministres ne savent ou ne veulent plus raconter une anecdote, une scène vécue, pour illustrer ou divertir. Au début de la V^e République, quelques débats avaient cependant montré le pouvoir du récit. Le 30 octobre 1961, le député Claudius Petit a décrit devant Roger Frey, ministre de l'Intérieur, quelques scènes de la répression de la manifestation FLN qui venait d'avoir lieu à Paris :

« Une rafle dans l'enceinte du métro. Un Algérien isolé dans la foule. Un gardien de la paix lui demande ses papiers, lui brise son bâton sur la tête. Le sang gicle sur les murs. Murmures dans la foule. Mais la foule passe... et le métro.

« Rue de Vaugirard, près du Sénat, des fuyards sont chassés par la police. Quelques-uns fuient, les jambes à leur cou. Un gardien a une mitraillette. Il tire une rafale. Un homme ouvre la fenêtre. Trois fuyards sont étendus blessés de balles », etc.².

Roger Frey avait pu lire des reportages analogues dans la presse. Cette fois, il était obligé d'écouter et de répondre, publiquement :

« M. Claudius Petit, dans un long récit, a dénoncé les horreurs dont la police parisienne se serait rendue coupable. [...]

« Très sincèrement, monsieur Claudius Petit, j'estime qu'il eût été préférable, puisque vous en avez des preuves, m'avez-vous dit, de venir

2. *JO*, AN, Débats, 30 octobre 1961, p. 3604.

voir le ministre de l'Intérieur que vous connaissez (Très bien ! très bien !), qui a pour vous beaucoup d'estime, de lui apporter ces preuves et de lui faire, dans le silence de son cabinet, le récit de ces horreurs dont la police se serait rendue coupable³. »

Le « silence du cabinet » préféré à la publicité de la parole parlementaire... Tout se passe comme si le conseil de Roger Frey avait été suivi. Il est loin le temps où Jules Romains ou André Gide trouvaient dans les *Annales* de « la Chambre » des sujets pour *Les Copains* ou *Les Faux Monnayeurs*. Au Parlement, maintenant, les orateurs se tiennent à distance du concret, pratiquent plus volontiers l'allusion dépersonnalisée que l'énoncé direct. Un député qui, en décembre 1988, donne des nouvelles du temps qu'il fait dans sa région suscite la moquerie :

M. CHRISTIAN SPILLER : Ma question concerne les Vosges, dont les montagnes se sont couvertes de neige ce matin. (*Rires.*)

M. JEAN AUROUX : Ça, c'est important !

Pourtant, un grand orateur de plein air comme Charles de Gaulle n'avait pas ignoré que la météorologie peut être auxiliaire de l'éloquence. Témoin, l'exorde du discours de Saint-Étienne en janvier 1948 :

« L'hiver est là. La nuit tombera vite ce soir. Mais c'est le temps qui convient pour voir nos affaires comme elles sont, assez sombres et inquiétantes...

Enfin, voilà le peuple rassemblé pour me faire l'honneur de m'entendre. A vous toutes et à vous tous, je veux donc parler des soucis qui m'étreignent. Si j'en parle, ce n'est point pour gémir ou pour maudire. »

Dans un seul domaine, le récit garde ses droits, celui de l'éloge des députés morts en cours de mandat. Comment faire l'éloge d'un mort sans raconter sa vie ? Ceux du général Stehlin par Edgar Faure, ou de Pierre Bérégovoy par Philippe Séguin, sont mémorables. Dans le commun des jours, le syndrome de la « maison sans fenêtres » règne. Ceux qui devraient apporter à la tribune l'« expérience du terrain », dernier bastion de leur légitimité, ânonnent trop souvent des généralités, dans un langage convenu qui reproduit les tics des médias. Le style parlementaire n'est pas épargné par une « tendance lourde », comme dirait Michel Rocard, qui dépersonnalise les textes et les paroles, à commencer par les constitutions.

« La matière constitutionnelle s'est dégraissée, a écrit Philippe Ardant. Le constituant n'y met plus ses rêves, ses espoirs, ses projets, il n'y exprime plus ses peurs et ses rejets, son œuvre est procédurale et quelque peu prosaïque. En ce sens nos constitutions se sont détachées de la réalité française. Les allusions à un contexte géographique et à une époque définis y sont peu abondantes. Il suffirait de retirer du texte de 1958 les quelques mentions de la France et des Français pour le rendre applicable n'importe où⁴. » Partout l'appauvrissement, le dessèchement, le froid.

3. *Ibid.*, p. 3621.

4. Philippe Ardant, « Le contenu des constitutions : variables et constantes », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, p. 37.

Le compte rendu sténographique, qui rectifie les bévues inséparables de l'oral⁵, contribue à cette évolution en imposant à la diversité des orateurs une sorte de glacié de bienséance langagière. Son indigence, volontaire, dans les indications « scéniques » dévitalise la transcription des débats, et parfois les rend inintelligibles.

LE DÉCLIN DE L'IRRÉVÉRENCE

Dans les assemblées françaises, l'ironie, la raillerie, la satire furent longtemps bonnes conductrices de l'éloquence. Aujourd'hui, elles se font rares.

Elles ont déserté ces séances où un Premier ministre se présente pour la première fois devant l'Assemblée nationale. Observons d'abord que cet exercice inaugural, où le Premier ministre ne risque plus grand-chose, mais où il a intérêt à faire bonne impression, est depuis une dizaine d'années un exercice manqué, ou à demi réussi. Sous la IV^e République, un haut fonctionnaire comme Paul Delouvrier, contributeur de nombreuses déclarations ministérielles « savait faire ». Il proposa un jour d'ouvrir une boutique avec l'enseigne « A la petite investiture »... Aujourd'hui, « on ne sait plus faire ». Pourtant les bonnes plumes ne manquent pas dans « ce pays », où les futurs technocrates sont d'abord recrutés sur leur virtuosité stylographique. Que de premiers discours qui sentent la mise bout à bout de fiches mal cousues dont l'entassement fait craquer le plan annoncé : « Passons maintenant à l'Europe. »

Le sens d'un genre, littéraire et oratoire, s'est perdu, comme s'est perdu le goût de faire subir un examen de passage aux nouveaux ministres. La III^e République a aimé ce rite. On s'indignait d'une présence jugée scandaleuse : le marquis de Galliffet, massacreur des Communards, dans le gouvernement Waldeck-Rousseau en juin 1899. On s'étonnait de la participation de ministres non issus du Parlement. On se faisait un plaisir de rappeler que le ministre de l'Instruction publique ou de l'Éducation nationale avait peu fréquenté l'université. Ces rappels avaient au moins l'intérêt d'inciter quelques demi-dieux à un peu de modestie. La V^e République à ses débuts n'a pas négligé cet aspect du contrôle parlementaire. Quand Georges Pompidou, qui venait d'être nommé Premier ministre, découvrit la tribune du Palais-Bourbon, en avril 1962, Paul Reynaud le compara à Molé, ministre de la monarchie de Juillet, qui ignorait tout du Parlement, « comme vous », et devait tout à la faveur du roi, « comme vous ». François Mitterrand, un peu plus tard, lança des flèches semblables.

Depuis vingt ans, les assemblées laissent à la presse le soin de critiquer des équipes pléthoriques, de dauber sur des intitulés saugrenus (du ministère de la « Qualité de la vie » à celui de la « Solidarité entre générations »). « On ne se moque pas ! » On critique encore, pesamment, mais on ne persifle plus. Avec la polémique sont jetées par-dessus bord l'ironie, la pointe, l'allusion perfide et, pourquoi pas, la saine méchanceté.

5. Exemples : « J'émettrai des critiques, voire des réserves » ou bien « L'arrêté x du Conseil d'État ainsi désigné du nom de son auteur ». On doit écarter la tentation du sottisier, qui n'épargnerait d'ailleurs pas les ministres et leurs collaborateurs.

Comme ces métiers d'arts qui s'éteignent, faute d'artisans.

La polémique s'est encore plus étiolée au Sénat. Il est vrai qu'elle n'y a jamais été vraiment chez elle. En novembre 1974, Jacques Duclos répliqua longuement à Michel Poniatowski qui avait accusé le Parti communiste d'être une organisation « fascisante » : « Altesse, vous êtes allée fouiller dans les poubelles nauséabondes du ministère de l'Intérieur pour y ramasser des ragots anti-communistes. »

Cette virulence parut déplacée. A l'inverse, le débat d'août 1984, épisode de la querelle du référendum sur l'enseignement privé, fut vif et plaisant. Charles Pasqua, Jean Lecanuet, Étienne Dailly y dominèrent le garde des Sceaux, Robert Badinter.

L'uniformisation du langage accompagne la banalisation de la pensée. Personne ou presque n'a plus le goût de jouer avec la parole, à travers jeux de mots, proverbes, citations, allitérations, surnoms. Le 6 février 1934, Maurice Thorez, à la Chambre, se disait fier de « parler comme parlent les prolétaires » (il se vantait un peu). Aujourd'hui, tout le monde ou presque parle le même français ligneux (« pour autant », « en la matière », « espace de citoyenneté », « émettre un signal fort », « projet de société », « effet pervers », « lieux d'écoute et de participation », « déstabiliser », etc.).

L'organisation des débats, régie par une conception disciplinaire du rôle des députés, aggrave cette évolution.

AMAIGRISSEMENT ET DISCIPLINE

Quand on croyait au Parlement, on croyait aussi que de l'abondance des orateurs pouvait naître, sinon la lumière,

du moins une variété « représentative » des opinions. Quelques débats législatifs voient encore défiler des intervenants nombreux. Le plus souvent, un régime d'amaigrissement a prévalu.

Lorsque Georges Pompidou, le 26 avril 1962, sollicita la confiance de l'Assemblée nationale, 34 députés (sur 482) participèrent au débat qui suivit son discours. Vingt-six ans et huit Premiers ministres plus tard, en juin 1988, Michel Rocard présenta son programme, sans d'ailleurs le soumettre à un vote. 5 députés seulement (sur 577) parlèrent après lui : les 5 présidents des groupes parlementaires.

La foule des premières années avait des inconvénients : scories, répétitions, propos oiseux. Cela rappelait l'épreuve de la descente à ski : après le douzième ou quinzième concurrent, les chances de bonne glisse s'amenuisent, car la piste est usée. Mais quatre ou cinq orateurs, c'est trop peu. D'autant que les présidents sont gens trop importants pour proférer autre chose que des généralités. Comme dans le cas de la motion de censure, qui appelle les mêmes remarques, on a le sentiment qu'il s'agit d'en finir au plus tôt avec une formalité ennuyeuse. De fait, tout est généralement expédié avant l'heure du dîner.

Une conception hiérarchique des débats commande l'organisation de ces séances : seuls les « chefs » ont droit à la parole. La monopolisation du discours par des orateurs « autorisés » révèle à quel point le parlementarisme français en est venu à se voir lui-même avec le regard technocratique, en renonçant aux vieux mythes de la « part de vérité » dont le plus obscur élu était censé être détenteur. La discipline est partout : aucun député ne dépose librement un amendement, une question écrite.

Tout le monde sait que les assemblées ne décident pas, que les majorités (les oppositions aussi, d'ailleurs) votent comme on leur dit de voter. Ceux qui décident ne parlent guère, en tout cas en public. Le Parlement reste-t-il au moins un lieu où l'on « parle » ? Pas toujours. En janvier 1991, les débats sur la guerre du Golfe furent organisés de telle sorte qu'aucun des dissidents qui refusaient de s'aligner sur le vote positif de leur groupe n'eut accès à la tribune.

« Soyez brefs ! » Cette consigne pédagogique ne date pas de la V^e République. A Raymond Poincaré, demandant aux députés le 21 juillet 1926 : « Nous ferons appel à votre patriotisme pour écouter, par une discipline volontaire, des débats qui, en se prolongeant, aggraveraient le mal au lieu de le guérir », fait écho Raymond Barre, le 26 juillet 1980 « Permettez-moi de vous dire franchement que le gouvernement s'interroge parfois sur l'étendue de certains débats. » Les parlementaires intériorisent de plus en plus cette injonction, que les contraintes de la télévision rendent encore plus impérieuse.

LA *STANDING OVATION*

L'encadrement de la parole est décevable également à travers la pratique appelée *standing ovation*. Elle consiste pour des députés, plus rarement des sénateurs, à se lever pour applaudir la péroraison d'un discours (ou parfois en cours de discours ou à l'entrée en séance du héros). Ce que la sténographie traduit par : « Sur les bancs du groupe [...] Mesdames et Messieurs les Députés se lèvent et applaudissent longuement. »

Ce témoignage d'approbation, beaucoup plus fréquent aujourd'hui qu'avant 1958, récompense un orateur, presque

toujours un « chef », Premier ministre ou ministre, qui donne à ses troupes une impression d'autorité mobilisatrice. La *standing ovation* est devenue un rite de soumission, qui a le même caractère obligatoire, sinon la même portée, que la discipline de vote. Indice de la caporalisation des débats, elle n'est pas un indicateur d'éloquence. Plusieurs Premiers ministres en ont bénéficié après des prestations oratoires médiocres. Lorsqu'un *leader* en quittant la tribune est applaudi, sans plus, les députés de l'autre camp somment ironiquement leurs adversaires de faire acte d'allégeance : « Debout ! Debout ! » Dans une coalition majoritaire, le groupe auquel n'appartient pas le Premier ministre applaudit, mais ne se lève pas...

LA CONCURRENCE DES MÉDIAS

Juin 1982 : un nouveau ministre – il sera Premier ministre dix ans plus tard – affirme à la tribune de l'Assemblée sa considération pour la représentation nationale. Puis écourte son discours pour honorer un rendez-vous avec une chaîne de télévision. La scène est banale, presque quotidienne. Depuis trente ans, les médias ont peu à peu imposé dans les hémicycles leur présence, leurs contraintes, leur langage. Le lieu de parole qui met en vue et en relief les acteurs de cette « profession délirante », la politique, c'est le studio, et non plus la tribune. De plus en plus, le peu gratifiant travail législatif, procédural et technique, est laissé à des fourmis travailleuses qui n'ont pas accès aux radios – un peu plus ouvertes – ni aux émissions télévisées, du moins nationales.

Les vedettes ou les notoires, quand ils sont invités sur les plateaux, sont assujettis à un type de prestations schéma-

tiques et simplificatrices. Il n'y a guère de vrai débat à la télévision, ce que la cohue des participants interdit de toute façon, mais « simple agitation d'idées reçues ». L'incompétence fréquente des animateurs, incapables de relancer, ou de rectifier des propos erronés, exclut l'exposé de choses compliquées ou neuves. « Nous n'allons pas ennuyer les téléspectateurs. » La « rhétorique du bref » (Régis Debray) qui régit les studios gouverne les hémicycles et contribue pour une bonne part à la perte de substance des discussions générales. « Nous manquons de bons débats parlementaires », a écrit M. René Lenoir, ancien secrétaire d'État, ancien directeur de l'ENA. A qui la faute ? L'attrait des médias est un des facteurs explicatifs. D'où les « petites phrases ». La définition du TLF (*Trésor de la langue française*) peut suffire : « Propos bref d'un homme politique, qui sert à frapper l'opinion. » Elles ne datent pas d'aujourd'hui. Le prince de Ligne raconte qu'un certain marquis de Pezay avait la charge de préparer pour Louis XV des bons mots que celui-ci plaçait selon l'occasion.

Depuis qu'il y a en France des hommes politiques, et qui parlent, seules quelques formules où tient ce que l'on croit être l'essentiel de longs discours restent dans la mémoire collective. Elles sont loin d'avoir été toutes prononcées au Parlement. On a montré ailleurs que, de « Il faudra se soumettre ou se démettre » aux « 200 familles », on peut recueillir un grand nombre de formules célèbres de la III^e République en faisant le tour de France des réunions électorales, banquets partisans ou congrès, et parfois des « couloirs » des assemblées. Mais, jusqu'à une époque récente, un certain équilibre était observé entre ces sources foraines et les « maisons sans fenêtres ».

Le 9 décembre 1952, Antoine Pinay, président du Conseil, répliqua à un député communiste qui ironisait sur son ancienne profession de tanneur (« Parlez-nous de la hausse des prix du cuir ! ») : « Monsieur Denis, chacun fait son métier pour gagner sa vie : moi du cuir, vous des cordes. » A Prague et à Budapest, plusieurs hauts dirigeants communistes venaient d'être pendus à l'issue de procès truqués. Le mot eut grand succès. Imagine-t-on qu'aujourd'hui un Premier ministre détenteur d'une formule aussi percutante la réserverait au public clairsemé d'un hémicycle ?

Depuis 1958, et encore plus depuis 1980, il faut se donner de la peine pour trouver des phrases mémorables prononcées à l'Assemblée ou au Sénat ; comme les refrains d'une chanson, elles ressuscitent le parfum politique d'une époque. Il y eut « dépolitiser l'essentiel national » (Michel Debré, janvier 1959), « La France est ici et non ailleurs » (Paul Reynaud, octobre 1962), « L'avenir n'est pas aux fantômes » (Georges Pompidou, avril 1964), « une marionnette manipulée par un souverain inspirateur » (définition des Premiers ministres par François Mitterrand), « Puisque l'imagination n'a pas pris le pouvoir, c'est au pouvoir d'avoir de l'imagination » (Edgar Faure, juillet 1968, belle épanalepse), « la nouvelle société » (Jacques Chaban-Delmas, septembre 1969), « Liturgie, litanie, léthargie » d'Edgar Faure (1975). De Gaulle ne fut pas en reste : « L'Algérie de papa, l'intendance suivra, l'ardente obligation, les comités Gustave, Hippolyte et Théodule, le président de la République n'est pas là pour inaugurer les chrysanthèmes, la chienlit, ce peuple sûr de lui-même et dominateur », etc. : autant d'échantillons apocryphes ou authentiques d'une

éloquence qui ne doit rien à la tribune parlementaire.

Valéry Giscard d'Estaing a décrit le soin avec lequel il préparait ses formules « afin de les faire pénétrer dans les mémoires pour qu'elles s'y installent⁶ ». (Ainsi le « oui, mais » qui contribua à l'échec du référendum sur la régionalisation, en avril 1969.) Il n'ignorait pas la puissance électorale de certaines répliques :

186

« Je crois que j'ai été élu président de la République grâce à une phrase de dix mots : "Mais, Monsieur Mitterrand, vous n'avez pas le monopole du cœur⁷." »

« J'étais entré dans le monde de la communication moderne où, selon les spécialistes, le message doit être court, indéformable, accessible davantage à la sensibilité qu'au raisonnement et surtout intensément vécu⁸... »

Depuis 1981, on peut citer l'illustre « Le 10 mai 1981, les Français ont franchi la frontière qui sépare la nuit de la lumière » de Jack Lang, le 16 novembre 1981, et le non moins remarquable « Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire » adressé à Jean Foyer par André Laignel le 21 octobre 1981 lors du débat sur les nationalisations. Faut-il y ajouter le « nouvel exemple français » d'Édouard Balladur (avril 1993) ou « Le franc fort, c'est le Front fort » de Jean-Pierre Chevènement (octobre 1994) ? Même si l'on en oublie, la liste serait courte, en regard des phrases nées hors hémicycle : « Il ne faut pas dire des têtes

vont tomber comme Robespierre à la Convention », « La dissuasion, c'est moi », « Les missiles sont à l'Est, les pacifistes à l'Ouest », « Je suis responsable mais non coupable », « Il vaut mieux perdre les élections que perdre son âme », « La France ne peut accueillir toute la misère du monde », le « ni-ni », « Il faut réduire la fracture sociale », etc. Un bon nombre de ces formules sont nées à la télévision ou ont été popularisées par elle. Le Parlement n'est plus guère émetteur de « bonheurs d'expression ». « Que la politique soit affaire de mots, a dit Philippe Séguin dans son éloge funèbre de Robert-André Vivien, le 23 mai 1995, ne signifie pas qu'elle doive se limiter aux longs discours. Il existe aussi un art plus ciselé de l'apostrophe, de la formule, de l'image qui s'imprègne dans les esprits ; elles répondent aussi à l'une de nos plus grandes et belles missions : animer le débat public. » Cette mission est-elle encore assurée ?

LE LEGS DE LA IV^e RÉPUBLIQUE

Voici trois grands moments oratoires qui ont marqué les quinze premières années de la V^e République, dans différents registres : 1) le projet de loi référendaire sur l'élection du président de la République au suffrage universel, qui provoqua le dépôt d'une motion de censure, adoptée dans la nuit du 4 au 5 octobre 1962 ; 2) le projet de réforme de la Sécurité sociale par ordonnances en mai et juin 1967 ; 3) le projet autorisant l'interruption volontaire de la grossesse

6. Valéry Giscard d'Estaing, *Le Pouvoir et la Vie*, Paris, C^{ie} 12, 1988, t. I, p. 344.

7. Phrase prononcée dans le débat télévisé de mai 1974.

8. *Ibid.*, p. 330-331.

discuté par l'Assemblée nationale en première lecture du 23 au 25 novembre 1974. Et, en regard, voici la liste par ordre alphabétique des principaux intervenants sur l'un ou l'autre de ces projets : René Capitant, Paul Coste-Floret, Pierre Cot, Michel Debré, Gaston Defferre, Edgar Faure, Maurice Faure, Joseph Fontanet, Valéry Giscard d'Estaing, Pierre Mendès France, François Mitterrand, Guy Mollet, René Pleven, Paul Reynaud, Louis Vallon... Un trait rapproche ces hommes, divers par l'appartenance politique, la notoriété, le talent : ils ont tous fait leurs premières armes sous la IV^e République et même, s'agissant de Mendès France, Paul Reynaud et Pierre Cot, sous la III^e. Dans les années 1970, la plupart de ces hommes sont morts, ou bien ont quitté le Parlement. Ce sont donc les Républiques défuntées qui ont fourni aux premières législatures de la V^e République une réserve de bons ou très bons orateurs d'ancienne roche. La V^e a d'abord vécu, dans le domaine oratoire, sur une encaisse dont elle a hérité. L'a-t-elle renouvelée ?

La réponse est incertaine. Un grand orateur est enfant de la V^e République : Georges Pompidou, qui ne fut ni sénateur ni député, sauf de juillet 1968 à mai 1969, dix mois pendant lesquels il ne prit jamais la parole.

Après 1974, la relève est difficilement assurée. A droite, côté gaulliste, Robert-André Vivien, dans le genre trublion – il mérita le beau titre d'« excitateur public » –, Jean Foyer dans le genre grand professeur, Philippe Séguin, dans le genre tribun. Et aussi Jean Lecanuet, dialecticien et *debater*, qui siégea au Sénat à partir de 1983. A gauche, André Chandernagor, jusqu'en 1981, Pierre Mauroy et, peut-être, Laurent Fabius et Lionel Jospin (mais les « chefs » par-

lent peu). Pierre Joxe, vindicatif et urticant, mérite une mention. Jean-Pierre Cot promettait, mais il est parti dès 1981 pour le gouvernement, et ensuite pour le Parlement européen. Chez les communistes, le meilleur orateur, à l'Assemblée et au Sénat, ne fut pas Georges Marchais, mais Jack Ralite, véhément et vipérin. La bonhomie matoise de Georges Hage est plaisante. A droite, à gauche et au centre, pas une femme.

Georges Pompidou, François Mitterrand et Valéry Giscard d'Estaing furent au-dessus du lot.

TROIS ORATEURS

Georges Pompidou méprisait le Parlement et la plupart des parlementaires, pas seulement ceux de l'opposition. Son côté « Raminagrobis qui ronronne devant le feu » (François Mauriac) l'incitait parfois à retenir ses coups. Mais, dans ses discours, affleurerait une sorte de distance goguenarde à l'égard de ce qu'après lui quelqu'un qui lui ressemble et ne lui ressemble pas appellera le « microcosme ». Pour lui, en politique, il y avait deux sortes de gens. Ceux qui font de la figuration et bavardent : les parlementaires ; et les autres, qui travaillent et agissent : les ministres et les fonctionnaires. Ce partage des rôles, on le dirait de tradition bonapartiste, si tant d'« experts », par exemple John Kenneth Galbraith, ne pensaient la même chose :

« En régime démocratique, les exigences de la représentation parlementaire amènent à faire appel à un bien plus grand nombre de gens que ne peut en employer le travail gouvernemental. Pour éviter la catastrophe que serait leur participation active tout en dissimulant leur oisiveté, nous nous

servons des rapports et des discours. On peut occuper un nombre indéfini de personnes à faire des rapports et à lire des discours, et plus aisément encore à servir d'auditoire. On croit souvent que les discours ont pour but de communiquer des idées, alors qu'en réalité ils servent à dissimuler le chômage inévitablement créé par le processus démocratique⁹. »

Pompidou fut à peine moins cynique lorsqu'il présenta aux députés le VI^e Plan en 1967 :

188 « Au surplus, réformer les structures, c'est mettre en place d'autres structures qui auront à leur tour besoin d'être réformées, ce qui laisse le champ libre à l'éloquence des orateurs et à l'action des gouvernants. »

Son proche collaborateur Édouard Balladur, dans *L'Arbre de mai*, le décrit dans l'hémicycle le 14 mai 1968, alors que commencent les tumultes de Paris :

« Assis de longues heures au banc du gouvernement, il n'écoutait guère les orateurs qui lui avaient succédé ; il avait déjà lu dans les journaux tout ce qu'ils pourraient dire [...]. Pompidou n'aimait pas la salle des séances, amphithéâtre triste où l'on se croit tenu de jouer un spectacle, éclairé par la lumière qui tombe de la verrière¹⁰. »

C'est pourtant sur cette scène décriée que Georges Pompidou est devenu un acteur politique de premier rang. Il y a déployé la « lourde puissance » que François Mitterrand avait décelée dès son premier discours parlementaire le

26 avril 1962. Il dominait un auditoire, un débat, ses contradicteurs, avec une jubilation sarcastique ou joviale. Refusant d'être interrompu par Guy Mollet, ancien président du Conseil, dans la nuit du 5 octobre 1962, renvoyant à son banc d'un geste impérieux son ministre de l'Information Georges Gorse qui, le 16 mai 1968, s'était levé pour interrompre François Mitterrand. Un mois avant, dans un débat sur la publicité à la télévision qui annonçait les orages, Pierre Cot l'avait très bien dépeint :

« En vous voyant à cette tribune, un peu plastronnant, écoutant – comment dire ? – sans grande aménité la motion de censure dont le président Chaban-Delmas donnait avec quelque difficulté lecture, en vous voyant les sourcils broussailleux avec votre sourire sardonique, je me suis dit : C'est vrai, il ressemble un peu au diable ! (*Rires et applaudissements sur de nombreux bancs*)¹¹. »

Il savait ferrer l'adversaire par ses interruptions (« Vous l'avez dit, Monsieur Mitterrand [qui, en mai 1968, venait de comparer la police parisienne à la Gestapo], et cela restera sur vous !»). Aimait ressusciter le passé républicain, exhumant par exemple le discours d'Aristide Briand à la Chambre le 30 octobre 1910 après la grève des cheminots. Qui d'autre que lui a cité des vers d'Apollinaire à la tribune (« Marizibill » d'*Alcools*) ? Un autre jour, c'était Jacques Dutronc : « Il y a des cactus. » Avec lui, les citations ne sentaient pas le dictionnaire de citations.

9. John Kenneth Galbraith, *Journey to Poland and Yugoslavia*, Viking, 1973, p. 67-68.

10. *L'Arbre de mai*, Paris, Plon, 1978, rééd. 1998, p. 109.

11. *JO*, AN, Débats, 1^{re} séance du 24 avril 1968, p. 1305.

Sa rhétorique visait avant tout la clarté et l'efficacité. Il soignait les exordes, aimait les conclusions fulgurantes : « L'avenir n'est pas aux fantômes », derniers mots lancés à l'opposition, en avril 1964, en conclusion d'un discours sur les pouvoirs du président de la République et du Premier ministre. A la mort du général de Gaulle, il fut, hors Parlement, l'auteur d'une phrase que le président Nixon, venu aux obsèques à Notre-Dame, admira : « La France est veuve. » L'agrégé de lettres Pompidou l'avait peut-être empruntée à Musset. La capacité de réemploi des bonheurs d'expression n'a pas de limites.

La V^e République a réussi à François Mitterrand : avant d'en devenir le président, il a, pendant vingt-trois ans d'opposition, déployé les talents de grand orateur parlementaire qu'il faisait pressentir sous la IV^e. Dans les lointaines années 1960, quand il montait à la tribune, pour répondre à un Premier ministre, soutenir une motion de censure, exposer un amendement, développer une question orale, car il pratiquait tous les genres, on voyait ce qui n'arrive plus guère aujourd'hui : les députés, amis et ennemis, affluaient et se hâtaient de gagner leur place : « Mitterrand parle ; il va y avoir du grain. » Face aux députés gaullistes qui lui criaient : « La francisque¹² ! » ou « A l'Observatoire ! », le petit homme répliquait avec insolence et agressivité. Parfois, il feignait de se laisser aller à la nostalgie, comme avec Jacques Chaban-Delmas le 16 septembre 1969, après le discours de la

« nouvelle société » : « Monsieur le Premier ministre, ce soir, je vous revois, tels que nous étions il y a vingt-cinq ans. C'était l'époque des grands sacrifices et des grandes espérances. » Mais le naturel revenait vite : « Tandis que vous parliez, je vous regardais et je ne doutais pas de votre sincérité. Et puis je regardais votre majorité, et je doutais de votre réussite. »

Il savait que la politique est un combat, et non le consensus grisâtre qui sert d'alibi au manque de talent. Il aimait et provoquait la polémique, l'attaque *ad hominem*, qui fait flamber l'éloquence. Quand Roger Frey, ministre de l'Intérieur, défendit, au printemps 1964, un nouveau mode de scrutin municipal, Mitterrand feignit d'abord de lui reprocher de n'avoir jamais détenu de mandat local. Puis, se ravisant : « Ah, pardon, monsieur le ministre de l'Intérieur, je vous rends les armes. J'oubliais que vous avez été quelque temps conseiller municipal de Lyon, sous la houlette très bienveillante de M. Jacques Soustelle. »

Roger Frey goûta modérément ce rappel d'un compagnonnage tout récent avec un « renégat » du gaullisme. Un autre jour, « le député de la Nièvre » retourna contre les gaullistes le rythme ternaire cher à l'auteur des *Mémoires de guerre* : « Le gaullisme il y a longtemps était une mystique. Vous en avez fait, plus tard, une politique. Maintenant vous en faites une cuisine » (20 mai 1964).

Un peu plus tard, il opposa les « gaullistes de légende » et les « gaullistes de brocante ». Mais, le 24 avril 1964, il

12. A cette époque, le passé vichyste de François Mitterrand lui était rappelé par les quolibets de ses adversaires chaque fois qu'il prenait la parole. Que ce passé soit apparu comme une révélation vingt-cinq ans après prouve à quel point les débats parlementaires sont peu lus, ou vite oubliés.

trouva plus incisif que lui, dans un débat avec Georges Pompidou sur les pouvoirs du président de la République. En ce temps-là, François Mitterrand disait qu'il en avait trop...

Après 1970, devenu Premier secrétaire du PS, il fut moins présent au Palais-Bourbon. Moins aigu, cédant davantage au démon de l'emphase. Mais on l'entendit jusqu'au bout, par exemple en juin 1980 dans la discussion du projet « Sécurité et liberté », acharné à avoir le dernier mot contre le garde des Sceaux Alain Peyrefitte.

190 Ces combats parlementaires, où il s'est si ardemment et si souvent exposé, en franc-tireur ou en tête de son camp, comme chef de la FGDS en 1967-1968, ou comme député non inscrit de 1968 à 1973, ces interpellations où, sans le mot, subsistait, dans une République parlementaire, un peu de l'esprit des Républiques mortes, tous ces duels de séance où il excellait, et où il n'a pas eu de successeur, c'est sans doute « ce qu'il a eu de meilleur ».

Haute fidélité sur longue durée. Élu à l'Assemblée nationale pour la première fois en janvier 1956, M. Giscard d'Estaing, député ou ministre, peut se prévaloir d'un long exercice de l'éloquence parlementaire, qu'il a illustrée pendant trente-cinq ans par des vertus pédagogiques exceptionnelles. Qu'il présente un projet de loi de finances, combatte une motion de censure, expose les mérites ou les défauts d'un projet de révision constitutionnelle, ses interventions n'ont jamais rien d'approximatif, ni de flottant. Un esprit vraiment perpendiculaire éclaire dans les moindres recoins un article de loi, un tableau statistique, un texte. Pendant une longue suite d'années, vers la mi-octobre, il dis-

séquait le budget de la France, le comparait aux précédents, ne le quittait pas sans avoir épuisé toutes les virtualités. Les mots les plus simples et le minimum de chiffres y suffisaient, égayés parfois par une image sobre. C'était – c'est encore – un orateur d'intelligence cristalline, et de dialectique fine, qui ne lasse pas. En novembre 1996, alors qu'il n'a depuis longtemps plus rien à attendre de la tribune parlementaire, il a remporté un grand succès à l'Assemblée nationale, avec un discours sur l'euro, qui irrita fort le Premier ministre de cette année-là, mais ravit tous ceux qui n'avaient pas goûté depuis longtemps un plaisir aussi vif. « Laissons de côté les polémiques qui encombrant ce débat des cris vertueux de l'incompétence outragée. » Il avait assez de talent pour faire croire aux députés, le temps d'un discours, que leur rôle dans la discussion budgétaire était important. Il excellait aussi dans la réplique coupante. Quelques-uns se souviennent de l'incident qui, en juin 1966, le mit aux prises avec Georges Pompidou, qui avait cru devoir évoquer sa participation à une réunion ministérielle, quelques années auparavant. La réponse de l'ancien ministre des Finances vint un peu plus tard. Glacial, il rectifia l'erreur de date commise, ajoutant : « Je me suis toujours fait une règle de ne pas faire état des réunions ministérielles auxquelles j'ai participé. Je serais reconnaissant à Monsieur le Premier ministre de ne pas me rendre, par des allusions inutiles, le respect de cette maxime trop méritoire. »

Son influence a comporté des côtés négatifs. Trop d'orateurs ont voulu « faire du Giscard », en imitant par exemple son goût des « annonces » (« Cinq objectifs, trois modalités, quatre conditions »), avec des résultats médiocres.

L'ÉLOQUENCE EN VESTON

Faut-il aller chercher l'éloquence ailleurs, c'est-à-dire plus bas ? Dans son « Voyage autour de ma chambre », le romancier Bernard Pingaud, qui fut secrétaire des débats à l'Assemblée de 1947 à 1981, constate à la fois la fin des harangues et la survie d'une certaine forme d'éloquence discrète.

« Le débat comme échange d'arguments, de suggestions, de critiques, ce que Léon Blum appelait "l'éloquence en veston" s'est simplement déplacé d'une discussion générale devenue purement rituelle à la discussion des articles de loi. C'est moins spectaculaire, sans doute, mais plus efficace. Il ne manque pas de parlementaires qui, intervenant à propos d'amendements par exemple, soient capables de se révéler sur tel point précis qu'ils connaissent bien, des "orateurs" pugnaces et convaincants. Les micro-débats ont ainsi remplacé les joutes de jadis¹³. »

Chaque automne, la discussion de la première partie du projet de loi de finances, notamment, offre l'exemple d'un usage pragmatique et technique de la parole qui confirme l'analyse de Léon Blum. Au Palais-Bourbon, de la gauche à la droite, MM. Brard, Hage, Balligand, Julien Dray, Auberger, rapporteur général de 1993 à 1997, de Courson, Gantier et bien d'autres ont tenté de donner vie

oratoire et substance politique à une discussion écrasée, plus qu'aucune autre, par la domination gouvernementale. Comme le disait M. Dominique Strauss-Kahn en ouvrant le débat budgétaire au Palais-Bourbon, le 14 octobre 1997 :

« La discussion proprement dite est certes soumise à la contrainte juridique et financière de l'article 40, mais elle est politiquement ouverte dès lors que sont respectés deux principes, l'équilibre général de la loi de finances et l'opportunité des mesures proposées. »

On mesure à partir de ce supplément au monologue de Figaro¹⁴ l'ampleur des perspectives « ouvertes » aux « législateurs ». N'étouffons pas, cependant, le petit feu qui brûle encore, en regrettant qu'aucun de ceux qui glosent sur le déclin du Parlement n'aille s'y chauffer.

En veston ou en costume, l'éloquence souffle où elle veut. Qui se souvient de Paul Boudon, député du Maine-et-Loire au cours des années 1970 ? En juin 1977, il intervint dans la discussion d'un projet avançant l'âge de la retraite des déportés-résistants. Il avait été lui-même déporté, dans le même camp que Simone Veil, qui présentait le projet : « Madame le ministre, mes chers collègues, ils eurent vingt ans à Bergen-Belsen, à Auschwitz, à Dora, et ailleurs. Allons-nous leur refuser », etc. Nous n'avons pas entendu d'exorde plus émouvant.

191

13. Bernard Pingaud, « Voyage autour de ma chambre », in *L'Assemblée nationale*, Paris, Adam Biro, 1992, p. 52-53. La formule de Blum citée par l'auteur se trouve dans *La Réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936, p. 196 (première publication sous le titre *Lettres sur la réforme gouvernementale*, Paris, 1918.)

14. « Pourvu que je ne parle en mes écrits ni de l'autorité, ni du culte, ni de la politique, ni de la morale, ni des gens en place, ni des corps en crédit [...], je puis tout imprimer librement, sous l'inspection de deux ou trois censeurs » (*Mariage de Figaro*, acte V, scène III).

RÉCHAUFFER DES PAROLES GELÉES

Les Tables des débats le révèlent : au Palais-Bourbon et au Luxembourg, ce sont les membres du gouvernement, et non les parlementaires, qui parlent le plus. Tant pis pour l'éloquence. Car il n'y a rien de plus tenu en laisse que la parole ministérielle. Au Conseil des ministres, il y a trente ans, a noté Bernard Tricot, « la plupart des ministres lisaient des notes ou s'en inspiraient de près ; d'où un tour administratif de leurs propos¹⁵ ». Ce « tour administratif », toujours présent sans doute à l'Élysée, plombe également les hémicycles, dans les débats législatifs ou les séances de questions. Il convient que les réponses préparées par les services soient reproduites avec le minimum d'écart par le ministre interrogé : c'est un test de l'efficacité de la « coordination gouvernementale ». Dans les rares cas où il n'en est pas ainsi, le conseiller « Matignon », le conseiller « Bercy » s'étonnent, s'inquiètent, et même s'indignent : « Il n'a pas lu son papier ! »

Aussi la recherche dans ces paroles gelées d'une expression un peu vive est-elle une entreprise aussi vaine que la chasse au tigre en Seine-et-Marne. D'autant que le lecteur de « la note », très souvent, n'est pas le ministre compétent. Une décision du Conseil constitutionnel du 21 janvier 1964 a légitimé cela : en raison de l'indivisibilité du gouvernement, tout membre de celui-ci, une fois désigné par le Premier ministre, a

qualité pour répondre aux questions des membres du Parlement. Cette décision a comblé les entourages ministériels : le risque d'écart est évidemment nul quand le ministre de l'Agriculture répond à la place de son collègue ministre de la Défense (cela s'est produit).

Pourtant, l'évasion du carcan administratif est possible. En 1988, Maurice Faure, ministre de l'Équipement dans le gouvernement Rocard, répondit à plusieurs reprises à des questions orales portant sur des dossiers de circulation routière. Il s'en tira avec brio et humour, sans lire « le papier », prouvant que la conversion du plaisant jargon technique en un exposé écoutable pouvait être tentée¹⁶.

L'ÉNERGIE RHÉTORIQUE

Quelques « figures de style » au nom un peu étrange structurent, sans que les locuteurs en soient conscients, un langage politique constamment menacé par l'invertébré. On se bornera à un seul exemple, celui de la prolepse. Auparavant, à partir de trois exemples montrons comme l'examen, même superficiel, des moyens rhétoriques employés par un orateur est révélateur. « Le style est l'homme même. »

1) La phrase qui suit est extraite d'un discours prononcé au Palais-Bourbon par Maurice Schumann, ministre des Affaires sociales dans le gouvernement Couve de Murville, en juillet 1968 :

15. *Mémoires*, Paris, Quai Voltaire, 1994, p. 243. Bernard Tricot a été secrétaire général de la présidence de la République de 1967 à 1969.

16. Cette tentative, qui suppose du talent, n'a rien à voir avec le procédé des ministres qui, pour (se) persuader qu'ils comprennent la note technique dont ils donnent lecture, ou la réponse à un amendement préparée par un collaborateur, « mettent le ton ». Ne citons pas de noms, ils seraient trop nombreux.

« Associé dès 1944 comme membre de la commission compétente de l'Assemblée consultative provisoire, sous la présidence d'Ambroise Croizat qui devait devenir ensuite un excellent ministre du Travail, à la naissance de la Sécurité sociale, j'ai assez souvent tenté d'exprimer ici même l'attachement des travailleurs à la grande conquête qui, ne l'oublions pas, sous le gouvernement d'union nationale présidé par le général de Gaulle, a couronné la Libération (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la Nouvelle République*) pour me sentir autorisé à vous dire que si j'assume pleinement à cette tribune la charge de ma lourde responsabilité, c'est que je suis convaincu d'y défendre une politique dont l'objet est non pas de démanteler mais au contraire de sauvegarder avec ses chances de développement l'édifice que j'ai contribué très modestement à fonder. »

Cette longue période gorgée d'affluents, de parenthèses, de redoublements, de symétries, de compliments, a pour seule respiration les applaudissements qui l'accompagnent sans l'interrompre. La rhétorique dont elle est saturée en dit beaucoup sur un orateur, peut-être sur une politique, en tout cas sur la persistance des « littéraires » dans les équipes ministérielles il y a vingt-cinq ans.

2) Edgar Faure, lors de la discussion générale du VII^e Plan, le 13 juin 1971 :

« Toutefois, un fait m'a frappé, et je veux vous en faire part, car peut-être ai-je commis une erreur. J'ai lu les très nombreux documents qui m'ont été distribués, et peut-être mon attention s'est-elle lassée à un certain moment, mais je n'ai trouvé nulle part – le cas

échéant, j'aimerais que l'on rectifie mon propos – les mots de “nouvelle société” (*Sourires*).

« Or, depuis dix-huit mois, nous sommes engagés dans une action politique qui a pris comme slogan, comme maxime, la nouvelle société. Et dans le Plan, qui va régir le sort du pays pendant les cinq ans ou les quatre ans et demi à venir, ces mots ne figurent pas ! D'où il ressort que l'on a quelquefois pensé que dans les cercles des pouvoirs publics certains croyaient à la nouvelle société mais ne croyaient pas au Plan (*Rires*), ou, à l'inverse, que d'autres croyaient au Plan mais ne croyaient pas à la nouvelle société. Certains esprits malicieux seraient même allés jusqu'à supposer qu'il y avait des personnes qui ne croyaient ni au Plan ni à la nouvelle société. »

Tout Edgar Faure est contenu, *in nuce*, dans ces quelques lignes : la malice, l'art de construire, de rebond en rebond, un bel objet verbal, et finalement, au bout d'une plaisanterie enjouée, un jugement politique lucide.

3) Michel Rocard, entendu pour la première fois comme Premier ministre par l'Assemblée nationale, le 29 juin 1988 :

« Je suis inquiet des difficultés de l'harmonisation fiscale, mais moins que je ne suis heureux d'être titulaire d'un passeport européen.

« La concurrence allemande ou hollandaise me préoccupe gravement, mais moins que ne me satisfait la perspective ouverte depuis la semaine dernière que mes deux derniers fils puissent parfaire leur formation ou s'installer indifféremment à Gênes, Heidelberg, Salamanque ou Cambridge.

« Le cours du Deutsche Mark me soucie, mais moins que le succès d'Ariane ne me procure d'espoir et de fierté. »

Cette triple balance d'éléments hétérogènes incite à penser que l'orateur pourrait bien être tourmenté du démon de l'alambiqué.

PROLEPSES

La prolepse est la figure qui consiste à prévenir les critiques de l'adversaire en les exprimant, voire en les réfutant, avant qu'il ne les exprime. Ce procédé est ancien : Thiers l'a employé en janvier 1864 devant le corps législatif dans le discours dit des « libertés nécessaires » :

« Je sais bien ce qu'on va me dire : Ah ! nous vous reconnaissons ! Ah ! vous voulez cet affreux gouvernement parlementaire (*on rit*), le gouvernement des rhéteurs qui nous a donné pendant quarante ans le triste spectacle de la dispute des portefeuilles... qui a mal fini... »

Un siècle après (octobre 1962), dans la même posture de défense du parlementarisme, Paul Reynaud s'attachera également à devancer les critiques : « On dira que ceux qui défendent la République ont la nostalgie de la III^e et qu'ils veulent revenir à leur vomissement. » L'emploi anticipé des arguments de l'adversaire oblige celui-ci à s'exprimer sur le mode de l'écho et de la répétition plutôt que sur le mode offensif.

Un exemple plus récent est fourni par le discours du député communiste Jack Ralite dans un débat sur l'audiovisuel en 1978. L'orateur dénonce l'image donnée de son parti par les médias et se plaît à entasser les stéréotypes négatifs diffusés sur lui.

« Je voudrais dire un mot du vocabulaire utilisé pour qualifier le parti auquel j'ai l'honneur d'appartenir. J'ai procédé à un collage. »

Suivent quatre paragraphes ; on citera les deux premiers. La figure de la prolepse est habilement servie par une rhétorique de l'accumulation.

Qu'est-ce que le communisme ?

« Un appareil officiel, une haute administration avec ses cardinaux, ses évêques, ses chanoines, ses curés, ses jeunes vicaires, ses moines soldats, sa hiérarchie militaire, ses troupes ouvrières... Une machine à dominer, à contrôler, à manipuler... Une base sans états d'âme... Des congrès réglés à l'avance comme des opéras, des cooptations sans contrôle, des unanimités factices, des mythes, des tabous, des conventions... Une direction qui décide souverainement et n'entend pas être critiquée par ses fantassins. »

Que produit-il ?

« Des analyses manichéennes, des menaces, des attaques, des répliques dures et des arguments menaçants, du conformisme, des explications officielles... Il truque le débat. »

Il va de soi qu'une grille rhétorique ne suffit pas à rendre compte de la tonalité spécifique d'un débat. On signalera par exemple le cas de ces séances où une sorte de connivence s'installe entre la majorité et l'opposition.

Ainsi en est-il des débats dits « d'obstruction » où, lorsqu'ils sont menés avec habileté et sens de la dérision, subsiste un peu de gaieté. La droite et la gauche ont obstrué tour à tour. Un des exemples les plus marquants ces dernières années de cet usage uniquement négatif de la parole, car il ne s'agit pas de convaincre,

mais de retarder le vote et ainsi de dérégler le calendrier gouvernemental, fut en juin 1993 le débat sur l'abrogation d'un des derniers articles encore en vigueur de la loi Falloux. Au-delà de l'exaspération, naquit, favorisée par l'heure nocturne, une complicité oratoire entre le ministre François Bayrou et ses tourmenteurs qui multipliaient amendements et suspensions de séance. Cédant à une sorte d'ébriété de la citation, le ministre répondait par du Verlaine ou du Lamartine aux récitations d'Aragon ou de Ninon de Lenclos qui lui étaient opposées. L'issue attendue – 410 voix contre 33 pour le projet – eut lieu le lundi matin vers 8 h 30, à l'heure où les électeurs se rendaient au travail.

CE QUI RESTE

Une institution affaiblie est exposée à la malveillance : on a toujours tort quand on est sans pouvoir et qu'au surplus on n'est pas protégé par le secret. La répulsion des fonctionnaires pour les assemblées vient de loin. Ils ont été rejoints par les universitaires, dont beaucoup se croient investis à l'égard du Parlement d'un droit de mépris *a priori*. La première fois que Claude Allègre parla à l'Assemblée (juin 1997), il morigéna une opposition dissipée : « J'ai l'habitude de m'adresser à des étudiants. Généralement, ils écoutent. » Ignorait-il que l'histoire ne propose aucun exemple d'assemblées issues d'élections libres qui ne soient parcourues d'« émotions » ou de « mouvements », comme on disait jadis ? Y compris les chambres censitaires de la Restauration, pourtant si

triées. Cela ne s'est pas amélioré avec le suffrage universel, que certains critiques n'auraient pas inventé s'il n'existait pas.

D'autres chantent un peu trop haut.

« L'homme du pouvoir exécutif, l'administrateur, [...] s'il ne raisonne qu'en technicien, n'entendra au Parlement qu'irréalisme, démagogie, chahut et finalement bruit. Mais la Chambre est chambre de résonance, et le bruit vient du fond de la société [...] le Parlement constitue le terminal d'un immense réseau de paroles où doit s'élaborer le discours social sous la forme abstraite de la loi, mais où quelque chose persiste aussi du vécu qui les a suscitées¹⁷. »

195

Ce texte habille trop large une réalité moins sublime.

Il reste un espoir – ou une illusion – qu'autorisent quelques souvenirs d'un usage honorable, sinon efficace, de la parole publique. Après tout, le retour de De Gaulle, les soubresauts du drame algérien, le tournant constitutionnel d'octobre 1962, mai 68, le printemps giscardien, l'alternance de 1981, l'affaire de l'enseignement privé en 1984, la guerre du Golfe en 1990-1991, « Maastricht » en 1992, n'ont pas trouvé au Parlement une si mauvaise traduction oratoire. Les historiens en quête d'un peu de substance se réfèrent plus volontiers aux débats parlementaires qu'aux émissions télévisées. Un ministre risque tout de même plus d'être mis en difficulté par des parlementaires que par un journaliste. Quand un vrai et rude échange a lieu, quand un discours est technique sans être ennuyeux, quand

17. François Maugarlonne, *Des Bonaparte et de l'exception de Gaulle*, Éd. des Collines, 1993, p. 111.

l'insuffisance – ou la valeur – d'une Excellence sont révélées¹⁸, on se persuade que ce qui s'exprime et se révèle dans ces vieilles maisons ne pourrait s'exprimer ailleurs. Parfois. De loin en loin. Cela suffit-il ? Souhaitons que la source, déjà bien amenuisée, ne tarisse

pas, que des hommes de talent aient encore le désir de parler en ces « salles législatives », comme les appelait Stendhal, et ne préfèrent pas leur commune ou leur région à des lieux définitivement déshérités. Toutes les inquiétudes sont permises.

18. L'épreuve peut être cruelle. Quand Pierre Arpaillange, garde des Sceaux, répondant à une question sur les évasions de prisonniers (*JO, AN*, 1^{re} séance du 4 avril 1990, p. 69), affirma qu'en 1989 avaient eu lieu « vingt-sept évasions concernant cinquante-deux détenus dont cinquante-trois ont été repris », il voulait dire « trente-trois », il fut hué pour ce qui n'était qu'un lapsus, certes malencontreux.

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} MAI – 30 JUIN 1999)

ALLEMAGNE

23 mai 1999 : **Élection présidentielle.** Johannes Rau, 68 ans, social-démocrate qui fut ministre-président de Rhénanie-du-Nord-Westphalie pendant vingt ans, est élu président fédéral au second tour de scrutin avec 690 voix des 1 338 délégués de l'Assemblée fédérale – composée des membres du Bundestag et d'un nombre égal de délégués des *Landtage* (parlements locaux) –, soit 20 de plus que la majorité absolue requise, contre 572 à Dagmar Schipanski, 55 ans, originaire d'Allemagne de l'Est, CDU/CSU, physicienne. Il lui avait manqué 13 voix au premier tour où était également candidate Uta Ranke-Heinemann, 76 ans, fille de l'ancien président Gustav Heinemann, présentée par le PDS. Rappelons que Johannes Rau a épousé la petite-fille de Gustav Heinemann... Outre le soutien des 661 délégués de la majorité sociale-démocrate et écologiste, il a aussi bénéficié de 29 suffrages de délégués du parti libéral, formation d'opposition.

Johannes Rau devient le huitième président fédéral et le deuxième chef de l'État social-démocrate après Gustav Heinemann. Johannes Rau succède à Roman Herzog, 65 ans, CDU, également ancien président du Tribunal constitutionnel fédéral (*Le Figaro*, 24 mai 1999 ; *Libération*, 24 mai 1999 ; *Le Monde*, 23-24 et 25 mai 1999 ; *Documents*, avril-mai-juin 1999).

197

13 juin 1999 : **Élections européennes.** Les résultats des élections européennes sont catastrophiques pour la coalition au pouvoir dont c'était le premier test électoral véritable depuis les élections de septembre 1998. Avec 30,7 % des suffrages, le SPD obtient un résultat plus médiocre qu'en 1994 (32,2 %) et perd 10 points par rapport aux législatives tandis que la CDU/CSU progresse de 13 points et obtient un gain de 6 députés. Les Verts partagent le sort de leurs partenaires gouvernementaux, tombant de 10,1 à 6,4 %, mais réussissent à maintenir une représentation. Grâce aux 23 % obtenus en ex-RDA (contre 1,3 % à l'Ouest), le PDS

* Université de Poitiers.

Élections européennes en Allemagne

Inscrits	60 786 904				
Votants	27 468 932	45,2	-14,8		
Nuls	409 659	1,5			
Suffrages exprimés	27 059 273				
<i>Partis</i>	<i>Voix</i>	<i>%</i>	<i>Évolution</i>	<i>Sièges</i>	<i>Évolution</i>
CDU (chrétiens-démocrates)	10 628 224	39,3	+7,3	43	+6
CSU (chrétiens-sociaux de Bavière)	2 540 007	9,4	+2,6	10	
SPD (sociaux-démocrates)	8 307 085	30,7	-1,5	33	-7
198 GRÜNE (Verts)	1 741 494	6,43	-3,7	7	-5
PDS (ex-communistes)	1 567 745	5,8	+1,1	6	+6
FDP (libéraux)	820 371	3,0	-1,1	0	=
REP (Républicains, extrême droite)	461 038	1,7	-2,2	0	=
<i>Tierschutz</i> (Protection des animaux)	185 186	0,7	+0,7	0	=
NPD (extrême droite)	107 662	0,4	+0,2	0	=
GRAUE (retraités)	112 142	0,4	-0,4	0	=
<i>Die FRAUEN</i> (féministes)	100 128	0,4	+0,4	0	=
ÖDP (extrême gauche)	100 048	0,4	-0,4	0	
Autres	388 194	1,4	-3,3	0	

(ex-communistes) obtient pour la première fois 6 élus. Le FDP s'enfonce toujours plus, ne recueillant que 3 %. La participation qui est tombée à 45,2 % est la plus faible de tous les scrutins depuis les débuts de la République fédérale (*Libération*, 4 et 17 juin 1999 ; *Le Monde*, 15 et 17 juin 1999 ; *Courrier international*, 24 juin 1999 ; www.statistikbund.de/wahlen/euro99).

BELGIQUE

13 juin 1999 : **Élections législatives.** Outre leurs députés européens, les Belges devaient élire 5 chambres : la

Chambre des représentants (150 députés dont 91 flamands et 59 francophones), le Sénat (élection directe de 40 des 71 sénateurs dont 25 flamands et 15 wallons), les conseils régionaux wallon, flamand et de Bruxelles-capitale.

Les chrétiens-sociaux et les socialistes, au pouvoir sans interruption depuis douze ans, sont les grandes victimes de ce que l'on a appelé les « élections dioxine ». Cette défaite profite avant tout aux libéraux qui, pour la première fois de leur histoire, deviennent la principale famille politique du royaume (cf. *RE*, 75). Chrétiens-sociaux et socialistes perdent également la majorité aux conseils de Flandre et de Wallonie.

Chambre des représentants

Inscrits	7 343 464				
Votants	6 656 709				
Blancs et nuls	437 931				
Suffrages exprimés	6 218 778				
<i>Partis</i>	<i>Voix</i>	<i>%</i>	<i>Évolu- tion</i>	<i>Sièges</i>	<i>Évolu- tion</i>
VLD (libéraux flamands)	888 765	14,3	+1,2	23	+2
CVP (chrétiens-sociaux flamands)	875 455	14,1	-3,1	22	-7
PS (socialistes wallons)	631 653	10,2	-1,7	19	-2
PRL-FDF (libéraux wallons)	630 220	10,1	-0,2	18	=
Vlaams Blok (extrémistes flamands)	613 399	9,9	+2,1	15	+4
SP (socialistes flamands)	596 939	9,6	-3,0	14	-6
ECOLO (écologistes wallons)	457 283	7,4	+3,4	11	+5
AGALEV (écologistes flamands)	435 685	7,0	+2,6	9	+4
PSC (sociaux-chrétiens wallons)	365 318	5,9	-1,8	10	-2
VU-ID (Volks Unie, extrémistes flamands)	345 568	5,6	+0,9	8	+3
FN (Front national, extrême droite)	90 401	1,5	-0,8	1	-1
Autres	288 492	4,1	+0,7	0	=

199

Les chrétiens-sociaux ont perdu 9 mandats et leurs partenaires socialistes 8, tandis que les libéraux totalisent 41 sièges. Les autres vainqueurs sont les écologistes qui atteignent 20 élus et les extrémistes flamands du Vlaams Blok qui, avec 15 sièges ont 4 représentants supplémentaires et deviennent le premier parti d'Anvers, de Gand et de Malines. Un nouveau parti, VIVANT, animé par l'industriel Roland Duchatelet, prônant le revenu minimum universel, atteint 3 % (*Le Figaro*, 14 juin 1999 ; *Libération*, 31 mai, 10, 12-13 juin 1999 ; *Le Monde*, 11, 15, 16 juin 1999 ; ambassade de Belgique ; <http://elections.advalvas.be>).

ESPAGNE

13 juin 1999 : **Élections européennes et régionales**. Les deux grands partis ont de fortes raisons d'être satisfaits des élections européennes et régionales partielles qui ont eu lieu le même jour. Le Parti populaire devance le Parti socialiste et ne connaît qu'une très faible érosion (-0,37). Les socialistes semblent sortir de leurs difficultés et progressent de 4,5 points, essentiellement au détriment de la coalition de la gauche communiste (voir *tableau*).

Aux élections régionales concernant 13 communautés autonomes et locales, le parti populaire devance un PSOE qui

Élections européennes en Espagne

Inscrits	32 944 451				
Votants	21 209 685	64,38	-5,24		
Abstentions	11 734 766	35,62	+5,24		
Blancs	359 312	1,69			
Nuls	166 177	0,78			
<i>Partis</i>	<i>Voix</i>	<i>%</i>	<i>Évo- lution</i>	<i>Sièges</i>	<i>Évo- lution</i>
Parti populaire	8 364 767	39,75	-0,37	27	-1
PSOE/PR (socialistes)	7 420 035	35,26	+4,47	24	+2
IU-EUIA (Gauche unie, 200 communistes)	1 213 254	5,77	-7,67	4	-5
CiU/UDC-CDC (Convergence et Union [catalan])	934 259	4,44	-0,22	3	=
CE	676 287	3,21	+3,21	2	+2
CN+EP	611 801	2,91	+2,91	2	+2
EH	306 508	1,46	+0,49	1	+1
BNG (Bloc nationaliste galicien)	347 205	1,65	+0,90	1	+1
VERDES (écologistes)	299 851	1,42	+1,42	0	=
LV-GV	137 038	0,65	+0,65	0	=
UC-CD (Union du Centre, Centre démocratique et social)	41 496	0,20	-0,79	0	=
Autres	331 695	3,28	-5,0	0	-2

résiste bien. Le PP remporte 40 des 50 capitales de province et ne perd qu'une région (les Asturies) en raison de querelles internes. De son côté, le PSOE se renforce dans ses fiefs d'Estrémadure et de Castille-La Manche. Il s'impose à Barcelone sur les Catalans de CiU. Les partis nationalistes et locaux progressent en Galice, aux Canaries et au Pays basque. Dans cette dernière Communauté, les indépendantistes de Herri Batasuna deviennent le deuxième parti au détriment des nationalistes modérés d'Eusko Alkartasuna (Solidarité basque) et du PNV (Parti nationaliste basque)

(*Libération*, 29-30 mai, 12-13 juin 1999 ; *Le Monde*, 6-7, 12, 15 et 16 juin 1999 ; www2.europarLeu.int/élection ; <http://195.76.129.134/Min.htm>).

ÉTATS-UNIS

30 juin 1999 : « **Procureurs indépendants** ». La loi « sur l'éthique gouvernementale » qui avait créé la fonction de procureur spécial devenu ensuite « procureur indépendant », adoptée en 1978 et au cœur de l'affaire Monica Lewinsky, était renouvelable tous les cinq ans. Elle arrivait à son terme au 30 juin 1999.

Cette loi confiait à un magistrat indépendant nommé par un collège de juges toute enquête sur un haut responsable de l'administration. Elle manifestait une défiance à l'égard du département de la Justice et avait conduit à 20 enquêtes et une procédure d'*impeachment*.

Le Congrès a préféré y mettre fin définitivement en ne la prorogeant pas. Le procureur Starr était lui-même favorable à une telle mesure.

Cinq procureurs actuellement en fonctions vont terminer leur enquête, y compris le procureur Starr pour les activités du couple Clinton en Arkansas. Sont également concernés le ministre du Travail, le ministre de l'Intérieur et les ex-ministres du Logement et de l'Agriculture (*Libération*, 16 avril 1999 ; *Le Monde*, 16 avril et 2 juillet 1999).

GRANDE-BRETAGNE

6 mai 1999 : **Écosse et pays de Galles.** Suite logique des référendums des 11 et 18 septembre 1977 accordant une certaine autonomie à l'Écosse et au pays de Galles (cf. *RE*, 84), Écossais et Gallois ont été conviés à choisir respectivement 129 députés au parlement d'Édimbourg (Holyrood) – le premier depuis 1707 – et 60 représentants à l'assemblée régionale de Cardiff.

En Écosse, le Labour, favorable à une semi-autonomie écossaise, l'emporte avec 33,6 % des voix et 56 sièges, mais il n'obtient pas la majorité absolue (65). Le Scottish National Party (SNP), séparatiste, d'Alex Salmond est en deçà de ses espérances, obtenant cependant 27,3 % des voix et 35 sièges. Les libéraux-démocrates font également très bonne figure avec 12,4 % des voix et 17 élus, talonnant les conservateurs qui recueillent 15,4 %

des suffrages et 18 élus. 3 sièges vont à diverses petites formations (Parti vert écossais, Parti socialiste écossais et un indépendant). La participation a été de 58,7 %.

Au pays de Galles, les travaillistes frôlent la majorité absolue avec 28 sièges sur 60, recueillant 35,5 % des suffrages, le Plaid Cymru (nationaliste gallois) en obtient 17 avec 30,6 % des voix, les conservateurs 9 pour 16,5 % des voix et les libéraux-démocrates 6 avec 12,5 % des suffrages. La participation a été de 45 %.

Ce « Super-Thursday » (il y avait également des élections locales pour 13 000 sièges dans 237 *English shire districts*, 35 *English unitary authorities*, 36 *metropolitan districts* en Angleterre ; 22 *unitary authorities* au pays de Galles) voyait l'irruption d'une forte dose de représentation proportionnelle dans les scrutins britanniques. En Écosse à côté des 73 députés élus au système uninominal majoritaire à un seul tour, 56 l'étaient à la représentation proportionnelle. Au pays de Galles le rapport était respectivement de 40 élus directs et 20 élus à la proportionnelle. On notera que, si le système traditionnel avait été intégralement maintenu, les travaillistes auraient eu plus de 75 % des sièges en Écosse et 67 % au pays de Galles.

Ce beau résultat travailliste en Écosse et au pays de Galles masque en fait une érosion du Labour, qui recule aux élections locales au bénéfice des conservateurs, lesquels parviennent à stopper leur chute continue depuis quelques années.

La dévolution des pouvoirs sera la plus forte en Écosse où les nouvelles autorités seront compétentes pour la santé, l'éducation, la justice et la police, et auront un pouvoir limité de voter

Élections européennes en Grande-Bretagne

<i>Partis</i>	<i>Voix (%)</i>	<i>Évolution</i>	<i>Sièges</i>	<i>Évolution</i>
Parti conservateur	35,8	+9	36	+18
Parti travailliste	28	-14,7	29	-33
Parti libéral-démocrate	12,7	-3,4	10	+8
SNP (Parti national écossais)	2,7	-0,4	2	=
SDLP (Parti travailliste et social-démocrate d'Irlande du Nord)	1	=	1	=
DUP (Parti unioniste démocrate d'Ulster [protestant])	1	=	1	=
UUP (Parti unioniste de l'Ulster)	1	+0,2	1	=
202 Plaid Cymru (nationalistes gallois)	1,8		2	=
Green Party (écologistes)	6,2		2	+2
UK IP (Parti de l'Indépendance du Royaume-Uni)	7		3	+3
Divers	5,8	-2,7		

l'impôt, pouvant faire varier le taux de base de l'impôt sur le revenu de 3 pences par livre. Monnaie, affaires étrangères et politique économique leur échappent.

C'est le travailliste Donald Dewar, 61 ans, secrétaire d'État pour l'Écosse, qui a été désigné comme Premier ministre de l'Écosse autonome et le travailliste Alun Michel qui est à la tête de l'exécutif gallois (*Le Figaro*, 15 mai 1999 ; *Libération*, 4 au 8-9 mai 1999 ; *Le Monde*, 6 au 8, 14 et 15 mai 1999 ; *Courrier international*, 12 mai et 24 juin 1999 ; *www.klipsan*, 10 mai 1999 ; *www-public.rz.uni-duesseldorf.de*).

10 juin 1999 : **Élections européennes.** Pour les élections européennes de 1999, le Royaume-Uni s'alignait sur les autres États en introduisant la représentation proportionnelle. Les travaillistes permettent ainsi aux conservateurs, oppo-

sés à ce mode de scrutin, de multiplier par deux leurs sièges et à Tony Blair de perdre la moitié de ses élus. Les conservateurs sont les grands vainqueurs de ce scrutin, progressant de 9 points face aux travaillistes, qui chutent de 14,7 par rapport à 1994. Le Parti de l'Indépendance du Royaume-Uni, héritier du Parti du Référendum de Jimmy Goldsmith, très anti-européen, fait son entrée à Strasbourg, ainsi que les Verts, opposés à l'Europe des marchés et à l'euro. C'est à un éparpillement de la représentation que l'on assiste (*Libération*, 2, 10 au 12-13 juin 1999 ; *Le Monde*, 12 et 15 juin 1999 ; *www2.Europarl.eu.int/élection*).

ISRAËL

17 mai 1998 : **Premier ministre.** Ehoud Barak, 57 ans, soldat le plus décoré d'Israël, candidat du Parti travailliste,

est élu Premier ministre avec 1 791 020 (56,08 %) suffrages contre 1 402 474 (43,9 %) à Benjamin Netanyahu, Premier ministre, 49 ans, leader du Likoud, sortant qui avait été élu le 29 mai 1996 (cf. *RE*, 79). Si les candidats ont été nombreux au départ, ils se sont retirés les uns après les autres, ne laissant plus face à face que les représentants du Likoud et du Parti travailliste (*Le Figaro*, 18 et 19 mai 1999 ; *Le Monde*, 14,15,18 et 19 mai 1999).

ITALIE

13 mai 1999 : **Élection présidentielle.** Carlo Azeglio Ciampi, 78 ans, ministre du Trésor, du Bilan et de la Programmation, ancien gouverneur de la Banque d'Italie, président du Conseil en 1993, est élu président de la République au premier tour par un collège de 1 010 grands électeurs dont 942 parlementaires, 10 sénateurs à vie et 58 délégués régionaux.

Élections européennes en Italie

203

<i>Partis</i>	<i>Voix (%)</i>	<i>Évolution</i>	<i>Sièges</i>	<i>Évolution</i>
Forza Italia (Silvio Berlusconi)	25,2	-5,4	22	-5
PDS (Parti démocratique de la gauche [ex-communistes])	17,4	-1,7	15	-1
Alliance nationale ([ex-néofascistes]/Segni)	10,3	-2,5	9	-2
Liste Bonino (radical)	8,5	+6,4	7	+5
I Demo (Romano Prodi)	7,7		7	+7
Ligue du Nord (Umberto Bossi)	4,5	-2,1	4	-2
PPI (Parti populaire italien [démocrate-chrétien])	4,3	-5,7	4	-4
RC (Refondation communiste)	4,3	-1,8	4	-1
CCD (Centre chrétien-démocrate)	2,6		2	+2
SDI (sociaux-démocrates)	2,1	+0,3	2	=
CDU (Unité chrétienne-démocrate [dissidents du PPI])	2,1		2	+2
CI	2		2	+2
Fed V	1,8	-1,4	2	-1
MSI-FT (Mouvement social italien, Flamme tricolore [néofascistes])	1,6		1	+1
UDEUR	1,6		1	+1
RI (Renouveau italien Lamberto Dini)	1,1		1	+1
Pension	0,7		1	+1
PRI/Lib (Républicains/Libéraux)	0,5	-0,2	1	=
Divers	1,7	+0,1		

Candidat totalement neutre politiquement, très respecté, artisan du redressement financier de l'Italie, il a bénéficié du soutien de l'opposition de droite et de la majorité de centre gauche, obtenant 707 voix sur 990 votants, soit 71,4 %, contre 72 à Luciano Gasparini, Ligue lombarde, 21 à Pietro Ingrao, Refondation communiste, 10 à Giulio Andreotti et 6 à Bettino Craxi, tous les deux impliqués ou condamnés dans des affaires de corruption... Il devient le dixième président de la République italienne et succède à Oscar Luigi Scalfaro, élu en 1992.

204 Deux fois seulement, un chef de l'État avait été élu dès le premier tour, obtenant la majorité nécessaire des deux tiers : Enrico De Nicola, libéral antifasciste en 1946, et Francesco Cossiga, démocrate-chrétien, en juin 1985 (*Le Figaro*, 13 et 15 mai 1999 ; *Libération*, 8 mars, 13 et 14 mai 1999 ; *Le Monde*, 13 au 15 mai 1999 ; *Courrier international*, 20 mai 1999).

13 juin 1999 : **Élections européennes.** Même si le bloc de centre droit l'emporte, il chute cependant par rapport à 1994. Mais si l'on ajoute les voix de l'Alliance nationale de Gianfranco Fini en net recul, la droite est cependant majoritaire, notamment si on y ajoute les deux petits partis démocrates-chrétiens CCD et CDU, membres du Pôle des libertés. La Ligue du Nord s'effondre avec 4,5 %.

Les partis de gauche sont en échec, et plus particulièrement le Parti populaire italien, aile gauche de la Démocratie chrétienne, qui recule très fortement.

Ce sont les démocrates du nouveau président de la Commission européenne, Romano Prodi, et la liste d'Emma Bonino, commissaire sortant, qui profitent de cette situation (*Libération*, 5-6 et 11 juin 1999 ; *Le Monde*, 15 juin 1999 ; *Courrier international*, 17 juin 1999 ; www2.europar.eu.int/election).

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1^{er} MAI – 30 JUIN 1999)

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).

205

REPÈRES

- 3 mai. Le préfet Bonnet est relevé de ses fonctions.
- 5 mai. Dîner Hollande-Hue.
- 7 mai. Nicolas Sarkozy participe au dîner des amis de Jacques Chirac.
- 9 mai. Alain Madelin qualifie 1995 d'« occasion gâchée ».
- 14 mai. Olivier Stirn rejoint Démocratie libérale.
- 16 mai. Violentes émeutes à Vauvert après le meurtre d'un jeune.
- 18 mai. Laurent Fabius reprend sa place au premier rang des dirigeants socialistes.
- 23 mai. Aveu des organisateurs de l'assassinat du préfet Érignac.
- 27 mai. « Sans nous, la gauche sentirait la naphthaline », affirme Dominique Voynet.
- 28 mai. Le corps préfectoral s'indigne du maintien en détention du préfet Bonnet.
- 2 juin. Le tribunal de Munich reconnaît Jean-Marie Le Pen coupable d'incitation à la haine raciale.
- 4 juin. Embargo sur les produits animaux belges à cause de la dioxine.
- 16 juin. Alain Juppé renonce à siéger au conseil politique du RPR.
- 17 juin. Jean Tiberi annonce qu'il est candidat à sa succession à la mairie de Paris.
- 18 juin. Attentat à Cintegabelle, revendiqué par l'« Armée révolutionnaire bretonne ».
- 20 juin. Dominique Voynet juge « insultantes » les déclarations de François Hollande sur les résultats des Verts aux élections européennes.
- 22 juin. La fondation Saint-Simon décide sa dissolution.
- 26 juin. Le Mouvement pour la France se fond dans le Rassemblement pour la France.
- 27 juin. Philippe Séguin se prononce pour le régime présidentiel.
- 28 juin. Mise en examen de Jean Tiberi dans l'affaire des HLM de Paris.

30 juin. La Cour de cassation rejette le pourvoi d'Alain Juppé.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie. Une année à l'Assemblée nationale. Rapport d'activité, 1998, 1999.*

– *Condition des membres.* 6 députés ont été élus, le 13-6, au Parlement européen (p. 9134) : MM. Hollande (S), Hue (C), Sarkozy (RPR), Bayrou (UDF), Madelin (DL), et de Villiers (NI).

206

– *Débats.* Leur retransmission est, depuis le 11-5, sous-titrée en direct, sur France 3, pour améliorer le confort des malentendants (*Libération*, 13-5).

– *Discours de fin de session.* Le président Fabius en a dressé le bilan, le 30-6 (p. 6701). Il s'est réjoui que « l'Assemblée s'en soit tenue à la règle des trois jours de séance par semaine » ; il a souligné « la réussite de réformes discrètes mais efficaces, par exemple la procédure d'examen simplifiée [...] appliquée à 51 reprises ». « Évitions la boulimie des textes. Notre Assemblée doit contrôler, évaluer, adapter au moins autant que légiférer » (p. 6702).

– *Logistique.* Le président Fabius et le ministre de l'Économie et des Finances ont signé, le 15-6, un accord en vue de l'installation d'une mission de l'INSEE destinée à améliorer l'information économique des parlementaires (*Le Figaro*, 16-6).

– « *Parlement des enfants* ». Lors de sa réunion du 5-6, une proposition de loi visant à améliorer la détection des

enfants maltraités a été adoptée (*BQ*, 7-6) (cette *Chronique*, n° 87, p. 185).

V. *Commissions. Congrès du Parlement. Loi de finances. Parlement. Parlementaires en mission. Questions.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Président de droit du Conseil d'État.* Conformément à la tradition, le Premier ministre s'est rendu, le 10-6, devant la Haute Juridiction qui « apparaît pour l'administration, non comme un censeur, mais plutôt comme un guide » (*Le Monde*, 12-6).

BICAMÉRISME

– *Bilan de la session ordinaire 1998-1999.* Un total de 141 lois ont été votées, dont 93 sont relatives à des engagements internationaux. Sur les 48 lois hors convention, 14 sont d'origine parlementaire, et 5 d'entre elles issues du Sénat. Une CMP a été convoquée à 18 reprises dont 6 ont été couronnées de succès. Le dernier mot a été donné aux députés 11 fois (*BIRS*, 733. I). L'urgence a été demandée pour 8 textes. En matière de dépôt, 36 % d'entre eux (hors conventions) l'ont été devant le Sénat (cette *Chronique*, n° 87, p. 186).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

CODE ÉLECTORAL

– *Mayotte.* Le décret 99-436 du 28-5 (p. 7984) modifie et complète les dispositions du Code électoral en ce qui

concerne les élections dans la collectivité territoriale de Mayotte, et le décret 99-459 du 3-6 (p. 8289) porte majoration du plafond des dépenses électorales pour l'élection des députés dans ce territoire, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon : elles sont multipliées par 1,08.

COLLECTIVITÉS LOCALES

– *Bibliographie. L'Évolution du statut des départements d'outre-mer*, colloque, Montpellier, PUAM, 1999.

– *Aménagement et développement durable du territoire*. La loi Voynet (99-533 du 25-6, p. 9515) modifie la loi Pasqua de 1995 (cette *Chronique*, n° 74, p. 198).

– *Coopération transfrontalière*. La loi 99-384 du 19-5 (p. 7520) autorise l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne, fait à Strasbourg, le 9-11-1995.

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le ministre de l'Éducation nationale indique que l'enseignement religieux « ne figure pas au nombre des matières sanctionnées par la délivrance des diplômes nationaux du brevet des collèges et du baccalauréat » (AN, Q, p. 2987). Les fabriques d'églises catholiques et les consistoires protestants, établissements publics *sui generis* non rattachés à une collectivité publique, ne sont pas tenus au respect du Code des marchés publics, selon le ministre de l'Intérieur (*ibid.*, p. 3854).

– *Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie*. En application de l'article 108 de

la LO du 19-3-1999 (cette *Chronique*, n° 90, p. 181), M. Jean Lèques (RPCR) a été élu président, le 28-5 (*Le Monde*, 29-5). Le gouvernement comprend 7 RPCR et 4 FLNKS (dont 2 femmes).

– « *Honneur et patrie* ». La loi 99-418, du 26-5 (p. 7856), crée le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération », placé sous la tutelle du garde des Sceaux. Cinq communes sont titulaires de la Croix : Nantes, Grenoble, Paris, Vassieux-en-Vercors et l'Île-de-Sein.

– *Libre administration*. Le CC a jugé, le 31-5 (99-186 L), que la participation de la région Île-de-France au Syndicat des transports parisiens, l'amenant à contribuer au financement des charges d'exploitation des services de transport, touche à ce principe, en ce qui concerne les compétences et ressources (cette *Chronique*, n° 90, p. 180).

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Loi. Ordre du jour. Parlement. Règlement. Sénat.*

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Corse*. La mise en examen du préfet de Corse et de plusieurs gendarmes dans l'incendie de la paillote a entraîné la création de deux commissions d'enquête, le 19-5 ; l'une par l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse, sur la proposition des présidents des trois groupes de l'opposition (p. 4640) ; l'autre par le Sénat, selon la procédure de discussion immédiate (art. 30RS), sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse, sur la proposition des présidents des

quatre groupes de la majorité sénatoriale (*BIRS*, 727, p. 9).

COMMISSIONS

– *Changement de compétences*. A la suite d'un accord entre commissions, à l'Assemblée, deux textes ont été renvoyés (p. 8736 et 9271).

– *Formations adaptées*. Comme naguère (cette *Chronique*, n° 90, p. 181), l'audition respective de MM. Védrine et Richard relative à la guerre du Kosovo s'est déroulée, en réunion conjointe des commissions des affaires étrangères et de la défense, à l'Assemblée nationale, le 19-5 (p. 7130).

– *Mission d'information*. Sur proposition du président Quilès, la commission de la défense de l'Assemblée a approuvé à l'unanimité la création d'une mission d'information sur le conflit du Kosovo, le 9-6, et a procédé à l'audition du ministre de la Défense (*BAN*, 68, p. 23).

V. Assemblée nationale. Dyarchie.

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Convocation*. Le décret du président de la République du 23-6 (p. 9246) a décidé de soumettre au Parlement, convoqué en Congrès le 28, les deux projets de loi constitutionnelle adoptés en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, l'un insérant un article 53-2 et relatif à la Cour pénale internationale, l'autre complétant les articles 3 et 2 et relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette convocation est la 11^e depuis 1958 et la 5^e

depuis l'élection de Jacques Chirac (cette *Chronique*, n° 90, p. 182).

– *Règlement du Congrès*. En fixant l'ordre du jour, le décret du 23-6 dispose que le vote sur les deux projets sera précédé de la modification du règlement du Congrès. Cette intervention unilatérale de l'exécutif dans les opérations internes de l'organe constituant ne laisse pas de surprendre dans la mesure où elle assimile la réunion du Congrès à la convocation d'une session extraordinaire (art. 29 C); elle est à rapprocher de la soumission, critiquée en 1963, du règlement du Congrès au contrôle du Conseil constitutionnel, lequel n'est compétent, aux termes de l'article 61, al. 1C, que pour « les règlements des assemblées parlementaires » (v. notre *Droit parlementaire*, 2^e éd., 1996, p. 203). Conformément à ce précédent, la résolution modifiant le règlement a été soumise au Conseil qui l'a déclarée conforme par la décision 99-415 DC du 28-6 (p. 9559).

La nouvelle rédaction assouplit la tenue des scrutins en laissant au bureau du Congrès la faculté de recourir au scrutin public à la tribune, qui n'est donc plus de droit lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée, et de décider des modalités d'organisation des scrutins publics ordinaires (p. 6). Nouvelle étape dans la banalisation des révisions ?

– *Vote*. Le projet insérant au titre VI de la Constitution un article 53-2 relatif à la Cour pénale internationale a été adopté par 858 voix contre 6 (2 députés RPR, F. Guillaume et J. Myand; 2 sénateurs RPR, E. Hamel et Ch. de La Malène; 1 sénateur UC, A. Bohl, et 1 NI, B. Seillier).

Le projet relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes a été adopté par 745 voix contre 43 – l'analyse du scrutin n'en indique toutefois que 42 (3 députés RPR et 13 sénateurs ; 4 députés UDF et 5 DL ; 5 sénateurs UC et 5 R et I, 1 RDSE et 2 NI).

V. Révision de la Constitution.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- *Bibliographie.* G. Drago, B. François et N. Molfessis (dir.), *La Légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Actes du colloque de Rennes, 1996, Économica, 1999 ; J. Robert, *Le Juge constitutionnel, juge des libertés*, Montchrestien, 1999 ; *Le Conseil constitutionnel à quarante ans*, LGDJ, 1999 ; B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et le droit pénal international », *RFDA*, 1999, p. 285 ; M. Fromont, « La diversité de la justice constitutionnelle en Europe », *Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ, 1999, p. 47.
- *Chr.* CE 9-4-1999, « M^{me} Ba », *AJDA*, 1999, p. 418 ; *RFDC*, 1999, p. 123.
- *Rec.* 1998, Dalloz.
- *Compétence.* Il apparaît, semble-t-il, qu'à deux reprises le Conseil se soit départi de la conception restrictive de sa compétence (14-9-1961, *GD*, p. 154). Tout d'abord, de façon significative, en examinant la résolution modifiant le règlement du Congrès du Parlement (99-415 DC), lequel, on le sait, possède la qualité d'assemblée constituante (art. 89 C) investie, à ce titre, de la souveraineté (2-9-1992, « Traité sur l'Union européenne », cette *Chronique*, n° 64, p. 191). Certes, en l'occurrence, le précédent du 20-12-1963 (63-24 DC, *Rec*, p. 16) peut être invoqué, mais l'ancienneté d'une erreur n'en fait pas, pour autant, une vérité (v. notre *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 203). Ensuite, la procédure de la délégation (art. 37 al. 2) ne se limite plus à déclasser, le moment venu, une disposition réglementaire égarée dans le domaine législatif, mais aussi désormais à provoquer une initiative législative afin de combler une lacune (99-186 L).
- *Condition des membres.* En congé de la présidence (cette *Chronique*, n° 90, p. 184), M. Dumas a été mis une nouvelle fois en examen pour « recel d'abus de biens sociaux » dans le cadre de l'affaire Elf (*Le Monde*, 1^{er}-6). Les juges d'instruction ont, à cet effet, mené une perquisition à son domicile parisien, le 10-5, à l'issue de laquelle deux statuettes grecques qui lui avaient été offertes par son accusatrice ont été saisies (*ibid.*, 9-10 et 13-5). M. Dumas a été confronté, pour la première fois, à celle-ci le 1^{er}-6 (*ibid.*, 4-6). En dernier lieu, la règle du service fait lui est applicable, à sa demande, comme l'a indiqué M. Guéna, lors de sa conférence de presse, le 12-5 (*ibid.*, 14-5). Dans un entretien à *VSD*, le 10-6, M. Dumas s'est expliqué.
- *Décisions.* V. tableau page suivante.
- *Innovation.* Le président Guéna a tenu, le 12-5, une conférence de presse (cette *Chronique*, n° 90, p. 184). « Le Conseil continue à fonctionner sans à-coups sur la base du communiqué du 24 mars », a-t-il déclaré, entre autres (*Le Monde*, 14-5).

31-5	99-186 L (p. 8198). Délégation. V. <i>Loi. Pouvoir réglementaire et ci-dessus</i> .
15-6	99-412 DC (p. 8964). Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. V. <i>Dyarchie. Engagement international. République</i> .
16-6	99-411 DC (p. 9018, 9020 et 9021). Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière. V. <i>Libertés publiques. Loi et ci-dessous</i> .
24-6	99-413 DC (p. 9455). Résolution modifiant le RS. V. <i>Résolutions</i> .
24-6	AN, Bouches-du-Rhône, 9 ^e (p. 9455). V. <i>Contentieux électoral</i> .
28-6	99-415 DC (p. 9559). Résolution modifiant le RC. V. <i>Congrès du Parlement et ci-dessus</i> .

210

– « *Lit de justice* ». Le Congrès du Parlement a brisé, le 28-6, pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 69, p. 217), la jurisprudence du Conseil relative à l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de mandats électoraux (18-11-1982, « Quota féminin » ; 14-1-1999, « Élection des conseillers régionaux », *ibid.*, n° 25 et 90, p. 190 et 187). Le Conseil des ministres, réuni le 26-5, a adopté le projet de loi constitutionnelle annoncé (*ibid.*, n° 90, p. 187) à propos de la Nouvelle-Calédonie (*Le Monde*, 28-5).

– *Normes de constitutionnalité*. La décision 99-411 DC invite le législateur à opérer une conciliation entre les objectifs de valeur constitutionnelle (prévention des atteintes à l'ordre public, recherche et condamnation des auteurs d'infraction) et les libertés publiques constitutionnellement garanties (liberté individuelle et liberté d'aller et venir) ; le quadrille des normes, pour tout dire. La résolution modifiant le RS (99-413 DC) qui « relève d'une légalité spéciale, interne aux assemblées » (v. notre *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 13) a fait l'objet d'une réserve d'interprétation. La loi relative à la sécurité routière a été validée au bénéfice d'une « stricte » réserve, selon une formulation topique (99-411 DC).

– *Norme de conventionnalité*. La déclaration interprétative du gouvernement relative à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui ne s'analyse pas en une réserve, est dépourvue de force normative, a jugé le Conseil (99-412 DC). Elle concourt, en cas de litige, à son interprétation et ne saurait limiter la portée du contrôle (art. 54 C).

– *Polémique*. La décision « Langues régionales » a été à l'origine d'une nouvelle mise en cause de l'institution (cette *Chronique*, n° 90, p. 186). « La vision intégriste et archaïque de la République » a été dénoncée par Jack Lang (*Libération*, 18-6), autant que « l'intégrisme césaropapiste » selon O. Duhamel et B. Étienne (*Le Monde*, 24-6), pour s'en tenir à cet échantillon représentatif.

– *Procédure*. La mention finale du dispositif de la première décision rendue, le 31-5 (99-186 L), après la mise en congé de M. Dumas, est ainsi rédigée : « Le président, Yves Guéna ». A tout bien considérer, suivant les termes du communiqué du 24-3 (cette *Chronique*, n° 90, p. 184), la formule « Le président par intérim » s'imposait, à l'égal de celle usitée, en cas de suppléance : « Le doyen d'âge » (*ibid.*, n° 86, p. 194).

On relèvera, par ailleurs, que la Charte des langues régionales a été déferée à la seule initiative du chef de l'État, à l'opposé d'une démarche cohabitationniste (v. *Dyarchie*) (cette *Chronique*, n° 90, p. 195). C'est la quatrième saisine individuelle émanant d'un président. Dans cette perspective, le délai d'examen auquel le Conseil est soumis, au titre de l'article 54 C (*ibid.*, n° 90, p. 186), est normalement allongé. La pratique veut, en effet, qu'un laps de temps s'écoule entre la saisine annoncée (le 7-5, au cas particulier) et la saisine officialisée (le 20-5).

V. *Contentieux électoral. Engagement international. Libertés publiques. Loi. Règlement.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Délibérations.* Le Kosovo en a fait l'objet, à nouveau, le 2-6 (cette *Chronique*, n° 90, p. 188). A l'issue des interventions de MM. Gayssot et Chevènement, il a appartenu au président Chirac de conclure cet échange en rappelant le point de vue de la France (*Le Monde*, 4-6). Au cours de la réunion du 9-6, celui-ci et le Premier ministre ont tiré, en harmonie de pensée, les leçons du conflit qui venait de s'achever (*ibid.*, 11-6).

– *Ordonnancement.* Avec l'autorisation du chef de l'État, le Premier ministre a repris la parole, le 26-5, après que celui-ci eut mis en cause les « graves dysfonctionnements de l'État » en Corse (*Le Monde*, 28-5). M. Chevènement est intervenu, le 16-6, pour s'inquiéter des « exactions contre les civils serbes » au Kosovo. Le dernier mot lui a appartenu, d'une façon tout à fait exceptionnelle, par rapport à la tradition (*ibid.*, 18-6).

Pour avoir déclaré, à la sortie du Conseil, le 27-6, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel relative aux langues régionales, que la « balkanisation de la France n'était pas souhaitable » (*Le Monde*, 29-6), M. Chevènement s'est attiré une critique conjointe de MM. Allègre et Moscovici : « On n'a pas à s'exprimer sur les marches de l'Élysée, on n'est pas chez nous et ce n'est pas le bon endroit », a estimé le premier à Radio J, le 27-6 (*Libération*, 28-6), à l'unisson du second, à RMC, au même instant : « Sur le perron de l'Élysée, ce [...] n'est pas ce qu'on peut faire de mieux » (*Le Figaro*, 28-6).

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

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Désignation des membres.* Le décret 99-458 du 3-6 (p. 8286) porte modification de celui du 4-7-1984 (84-558) (cette *Chronique*, n° 31, p. 179).

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie.* J. Gicquel, « Le Conseil supérieur de la magistrature : une création continue de la République », *Mélanges Philippe Ardant, op. cit.*, p. 289.

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* S. Arné, « De l'exception d'inconstitutionnalité à l'exception supra ou intra-inconstitutionnelle », *Mélanges Philippe Ardant, op. cit.*, p. 229 ; L. Favoreu, « La question préjudicielle de la

constitutionnalité. Retour sur un débat récurrent », *ibid.*, p. 265 ; D.M. Lavroff, « La Constitution et le temps », *ibid.*, p. 207 ; H. Roussillon, « Rigidité des constitutions et justice constitutionnelle : réflexions sur un paradoxe », *ibid.*, p. 251 ; S. Pierré-Caps, « La Constitution démotique ou les mutations de la Constitution au seuil du XXI^e siècle », *Mél. F. Borella*, Presses universitaires de Nancy, 1999, p. 403 ; P. Avril et J. Gicquel, « La Constitution est-elle devenue “ringarde” ? », *Le Monde*, 1^{er}-7 ; H. Portelli, « Une Constitution à deux vitesses ? », *Le Figaro*, 29-6.

V. *Révision de la Constitution. Sénat.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Élection d'un député.* De manière classique, le Conseil constitutionnel a rejeté, le 24-6 (AN, Bouches-du-Rhône, 9^e) (p. 9455), la contestation d'un concurrent de M. Deflesselles (cette *Chronique*, n° 90, p. 189). Le fait que le journal télévisé de France 2 ait omis de mentionner la candidature du requérant, en méconnaissance de la recommandation du CSA, cette circonstance, « si blâmable qu'elle soit », n'a pas été de nature à modifier le résultat de l'élection, compte tenu du nombre de voix qui lui manquaient pour se présenter au second tour. Par ailleurs, en l'absence de toute allégation de manœuvre ou de fraude, la présentation d'une carte d'identité périmée, au moment du vote, est restée sans incidence sur sa validité et sa sincérité.

Le TA de Paris, par un jugement du 3-6, a donné raison à M^{me} Cohen-Solal, concurrente socialiste de M. Tiberi aux élections législatives à Paris (cette *Chronique*, n° 81, p. 181), pour refus de

transmission de listes électorales par le cabinet de ce dernier. Le maire de Paris agissant en sa « qualité de représentant de l'État », c'est le ministère de l'Intérieur qui a été condamné à verser 5 000 F, au titre de frais, à la demanderesse (BQ, 4-6).

V. *Conseil constitutionnel. Élections.*

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* O. Beaud, *Le Sang contaminé*, PUF, 1999 ; « Le sang contaminé », dossier spécial, *RDP*, 1999, p. 311.

– *Commission des requêtes.* La plainte déposée contre M. Claude Evin, ancien ministre de la Santé du gouvernement Rocard (cette *Chronique*, n° 90, p. 190), a été déclarée recevable, le 20-5 (*Le Monde*, 22-5). C'est le 6^e ministre concerné depuis la création de la Cour de justice.

– *Commission d'instruction.* M. Claude Evin a été mis en examen, dans le cadre de l'affaire du sang contaminé, le 18-6, pour « homicide involontaire » (*Le Monde*, 21-6).

– *Formation de jugement.* Tandis qu'un juge, M. François Autain (S), était mis en examen pour violation du secret du délibéré (cette *Chronique*, n° 90, p. 190) (*Le Monde*, 4-6), la Cour de cassation a rejeté, le 21-6, le pourvoi formé par M^{me} Rouy contre l'arrêt de la Cour de justice du 9-3 (cette *Chronique*, n° 90, p. 190), estimant que l'impossibilité de s'y constituer partie civile était contraire à l'article 6 CEDH. La Cour suprême a jugé que les victimes ont « la possibilité

de porter leur action en réparation de leurs dommages devant les juridictions de droit commun » (art. 13 de la LO du 23-11-1993) (BQ, 22-6).

V. *Ministres. Responsabilité du gouvernement.*

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* L. Dubouis (dir.), *L'Union européenne*, La Documentation française, « Les notices », 1999 ; Cl. Blumann, « Quelques réflexions sur la notion de "communautarisation" dans le cadre de l'Union européenne », *Mélanges Philippe Ardant, op. cit.*, p. 61 ; D. Rousseau, « La notion de patrimoine constitutionnel européen », *ibid.*, p. 27.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* P. Avril, « Une "survivance" : le droit constitutionnel non écrit ? », *Mélanges Philippe Ardant, op. cit.*, p. 3 ; B. Jeanneau « Les anachronismes constitutionnels français », *ibid.*, p. 173 ; E. Decaux, « Crise de l'État de droit, droit de l'état de crise », *Mél. L.-E. Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 267.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Concl.* C. Bergeal sous CE 5-3 1999, « Président de l'Assemblée nationale », *RFDA*, 1999, p. 333.

DYARCHIE

– *Bibliographie.* J. Massot, « La V^e République est-elle soluble dans la coha-

bitation ? », *Mélanges Philippe Ardant, op. cit.*, p. 163.

I. *Ordre interne.* L'affaire de l'incendie de la paillote corse et la mise en examen du préfet Bernard Bonnet ont donné au chef de l'État l'occasion d'une mise en garde au gouvernement lors du Conseil des ministres du 5-5 : « Les responsabilités doivent être clairement établies » (*Le Monde*, 7-5). A Nancy, le lendemain, il a réaffirmé que « l'autorité de l'État et les principes républicains ont été bafoués » et a invoqué « le sens de l'État » (*ibid.*, 8-5). Ces critiques allusives ayant été reprises par l'opposition, le Premier ministre a répliqué à l'Assemblée, le 11-5, en rappelant que le préfet Bonnet « a été nommé en Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur avec l'acceptation du Premier ministre et celle du président de la République » (p. 4308). Lorsque, au Conseil du 26-5, après que le Premier ministre se fut félicité des résultats de l'enquête sur l'assassinat du préfet Érignac, le président de la République a évoqué les « graves dysfonctionnements de l'État », Lionel Jospin a redemandé la parole pour répliquer : « Voilà quelques fois que je vous entends parler des dysfonctionnements de l'État. Certes, il y a eu dysfonctionnement, mais il n'a pas été approuvé, il n'a pas été couvert. Il a été sanctionné et corrigé et c'est un élément que l'on n'a pas constaté dans le passé. » Jacques Chirac a alors précisé qu'il n'avait pas voulu évoquer de « responsabilités supérieures » à celles du préfet et des gendarmes : « Le gouvernement ne doit pas se sentir visé » (*ibid.*, 28-5).

D'autre part, le président de la République a souhaité que soit redonné « souffle et vigueur » à la politique de la famille, « une politique qui doit se tra-

duire non pas par une redistribution entre familles, mais par un accroissement régulier des ressources que la nation lui consacre » (*ibid.*, 2-6). A cette occasion, il a évoqué la question du financement des retraites, sur laquelle il est revenu, le 7-6, lors de la remise du rapport du commissaire au Plan, en affirmant que les réformes ne peuvent plus être différées (*ibid.*, 9-6). Enfin, après la décision du Conseil constitutionnel, saisi par lui de la Charte européenne des langues régionales dont la ratification exigerait une révision que demandait le Premier ministre, le président de la République a indiqué, le 23-6, dans un communiqué, qu'il ne souhaitait pas « prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle qui porterait atteinte aux principes fondamentaux de la République » (*ibid.*, 25-6).

II. *Ordre externe*. Il est demeuré, s'agissant de la guerre du Kosovo, placé sous le signe de l'harmonie de pensée entre les autorités française (cette *Chronique*, n° 90, p. 193).

Le président s'est adressé derechef à la nation, le 3-5 (*Le Monde*, 5-5), puis le 27 suivant, au lendemain de l'inculpation de M. Milosevic pour crime contre l'humanité (*ibid.*, 29-5) et, pour la 7^e fois, le 3-6, depuis Cologne où un Conseil européen se tenait, après que le plan du G8 eut été accepté par les dirigeants serbes : « le droit et la dignité humaine sont en passe de l'emporter » (*ibid.*, 5-6).

Avec le retour à la paix, à l'issue de 79 jours de frappes aériennes, M. Chirac a accordé, le 10-6, un entretien à TF1 : il n'y a pas eu « de divergences de vues entre le gouvernement et le président de la République », ce qui est un « élément de force » pour la France, et il a souligné « la cohésion tout à fait exemplaire » des Français.

Au nom du gouvernement, M. Jospin a présenté une 3^e déclaration aux députés, le 8-6 (p. 5477), dans un climat consensuel dégradé. Le chef de l'État, ayant été cité au détour d'une phrase, l'opposition n'a pas applaudi le Premier ministre. Celui-ci a annoncé qu'un contingent de 7 000 soldats français participerait à la KFOR (la force internationale de sécurité au Kosovo) et recevrait en charge le secteur de Mitrovica.

Outre la participation au sommet franco-allemand à Toulouse, les 28 et 29-5 (*Le Monde*, 1^{er}-6), le « tandem baroque » (A. Duhamel) s'est rendu à Cologne, successivement à l'occasion d'un Conseil européen, les 3 et 4-6 (*ibid.*, 6/7-6) et d'un G8 du 18 au 20-6 (*ibid.*, 22-6). En revanche, le président Chirac s'est déplacé seul le 28-6, à Rio de Janeiro, au premier sommet de l'Union européenne et de l'Amérique latine (*ibid.*, 30-6 et 1^{er}-7).

V. *Conseil des ministres. Engagement international. Premier ministre. Président de la République. Questions. République. Responsabilité du gouvernement.*

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. B. Bhasin, « Le contentieux des élections cantonales des 15 et 22-3-1998 devant les tribunaux administratifs », *RFDA*, 1999, p. 378.

– *Comptes de campagne*. Les dépenses de campagne (art. L. 52-12 du Code électoral) s'appliquent à tout support de communication, et donc aux sites Internet, indique le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 2703).

– *Élections au congrès et aux assemblées provinciales de Nouvelle-Calédonie.* Après les apaisements apportés au FLNKS (cette *Chronique*, n° 90, p. 187), les opérations se sont déroulées le 5-5 (*Le Monde*, 7-5). Le RPCR conserve la majorité relative au congrès avec 24 sièges sur 54.

V. Contentieux électoral.

ÉLECTIONS EUROPÉENNES

– *Organisation.* Les électeurs ont été convoqués par le décret 99-365 du 12-5 (p. 7104). La décision 99-200 du CSA (p. 7267) règle les émissions relatives à la propagande officielle radiotélévisée. Le décret 99-437 du 28-5 (p. 7985) modifie le décret 79-160 du 28-2-1979 portant application de la loi 77-729 du 7-7-1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ; il est suivi de deux arrêtés relatifs à la Polynésie française et à Mayotte.

– *Résultats.* La commission nationale de recensement général des votes a procédé à un certain nombre de rectifications, notamment en annulant les bulletins édités à partir d'ordinateurs connectés au réseau Internet sans intervention des commissions de propagande, ainsi que les rectifications opérées par les commissions locales de certains départements en raison de confusions entre les noms des têtes de listes « Chasse, Pêche, Nature, Traditions » (M. Saint-Josse) et la liste 97-2 MI ou MI MWEN (M. Jos), qui n'auraient pu concerner qu'un nombre de suffrages insuffisants pour avoir une incidence sur la répartition des sièges. Compte tenu de ces rectifications, les résultats sont ceux qui

apparaissent dans le tableau page suivante (p. 9134).

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie.* « Le contrôle des conditions d'introduction en droit interne d'une convention internationale », conclusions G. Bachelier sur CE, « Assemblée », 18-12-1998, SARL du parc d'activités de Blotzheim et SCI Haselaeker (aéroport Bâle-Mulhouse), *RFDA*, 1999, p. 315.

– *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.* Saisi le 20-5 par le président de la République seul (à la différence des deux précédentes saisines au titre de l'article 54 C : Traité d'Amsterdam et Cour pénale internationale) de la Charte européenne des langues régionales signée le 7-5, le Conseil constitutionnel a décidé que celle-ci comporte des clauses contraires à la Constitution (99-412 DC du 15-6). Compte tenu des prescriptions constitutionnelles qui avaient conduit le Conseil d'État saisi pour avis à conclure à l'incompatibilité (*Rapport public*, 1996, p. 303), la France a limité le nombre de ses engagements et a assorti sa signature d'une déclaration interprétative, mais cette déclaration unilatérale ne constitue pas une « réserve » au sens du droit international et ne modifie donc pas les obligations de la France (4^e considérant). Dès lors, le Conseil ne pouvait en tenir compte dans son examen. La décision du 15-5 impliquant que la ratification de la Charte exigeait une révision de la Constitution aux termes de l'article 54 C, le Premier ministre a demandé, le 23-6, au président de la République d'engager la procédure de révision, mais Jacques Chirac s'y est refusé (*Le Figaro*, 24-6).

Résultats des élections européennes du 13 juin 1999

	<i>voix</i>	<i>élus</i>
Électeurs inscrits	40 132 517	
Votants	18 766 155	
Suffrages exprimés	17 647 172	
Liste Combat pour l'emploi	178 064	
Liste Européens d'accord, Français d'abord, Mégret l'avenir	578 837	
Liste Moins d'impôts maintenant ! Liste indépendante des partis soutenue par le rassemblement des contribuables français	312 450	
Liste Construisons notre Europe	3 874 231	22
216 Liste Politique de vie pour l'Europe. Collectif d'associations citoyennes	274	
Liste Vive le fédéralisme ! présentée par le parti fédéraliste	0	
Liste du Parti humaniste	1 995	
Liste Avec l'Europe, prenons une France d'avance	1 638 999	9
Liste Écologie, le choix de la vie, présentée par le Mouvement écologiste indépendant	268 038	
Liste de la Ligue nationaliste	683	
Liste L.E.P.E.N.-Front national avec Jean-Marie Le Pen, Pour une France libre changeons d'Europe !	1 005 285	5
Liste L'Union pour l'Europe, l'opposition unie avec le RPR et Démocratie libérale	2 263 201	12
Liste Bouge l'Europe ! conduite par Robert Hue	1 196 491	6
Liste du Parti de la Loi naturelle	71 409	
Liste Chasse, Pêche, Nature, Traditions	1 195 863	6
Liste présentée par Lutte ouvrière et la Ligue communiste révolutionnaire	914 811	5
Liste 97.2 MI ou MI MWEN	1 707	
Liste Rassemblement pour la France et l'Indépendance de l'Europe	2 304 544	13
Liste Vivant énergie France, conduite par Gérard Maudrux	124 561	
Liste L'écologie, les Verts, Daniel Cohn-Bendit et Dominique Voynet	1 715 729	9

– *Traité d'Amsterdam*. Le décret 99-438 du 28-5 (p. 7988) porte publication du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé le 2-10-1997 (ce traité est entré en vigueur le 1^{er}-5).

V. *Dyarchie. République.*

GOUVERNEMENT

– Bibliographie. J.-P. Valette, *Le Pouvoir exécutif en France de 1789 à nos jours*, Ellipses, 1999.

– *Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRS)*. Les ministres, pratiquement au complet, s'y sont retrouvés le 1^{er}-6, en vue de définir « les grandes priorités de la recherche française » (*Le Monde*, 2-6).

– *Compétence « ratione temporis » du délégué du gouvernement*. Au terme de la jurisprudence du Conseil d'État, rappelle le ministre de l'Intérieur, la compétence d'un préfet prend fin à la date à laquelle l'autorité supérieure l'invite à cesser ses fonctions ou installe son successeur dans lesdites fonctions (27-4-1973 « Mlle Serre », *Rec*, p. 302). A défaut, le secrétaire général de la préfecture assure la continuité, sauf en présence d'un préfet délégué pour la sécurité et la défense (art. 2 et 2-1 du décret du 24-6-1950 modifié) (AN, Q, p. 2698). Dans le même ordre d'idées, le décret de nomination comporte désormais dans ses visas la mention des articles 13 et 72 C (p. 6871).

– *Déclaration*. A la veille de la fin de la guerre du Kosovo, le Premier ministre a présenté, le 8-6, une 3^e déclaration aux députés (p. 5477). Au même instant, le ministre de la Défense s'adressait aux sénateurs (p. 3718) (cette *Chronique*, n° 90, p. 191).

– *Emplois à la « décision du gouvernement »*. Depuis juin 1997, 35 préfets, dont 4 femmes, ont été nommés : 23 sur un poste territorial et 12 en mission de service public relevant du gouvernement (AN, Q, p. 3852). Au cours de cette période, 13 recteurs ont été désignés dont 2 femmes (*ibid.*, p. 2992), et 6 femmes préfètes dans un poste territorial sur 116, dont une préfète de région (*ibid.*).

A ce propos, près de 40 % des nominations de sous-directeurs à l'administration centrale du ministère de l'Économie et des Finances, pendant ce laps de temps, ont visé des femmes. Au total, le taux de féminisation de l'encadrement supérieur y est passé de 19,3 % en 1997 à 23,8 % en 1999, ce qui situe ce ministère au-dessus de la moyenne des administrations (19,2 %) (AN, Q, p. 3647). En revanche, pour les services déconcentrés, 27 femmes étaient à leur tête, dont 3 TPG, sur un total de 602 postes (*ibid.*, p. 3443).

– *Séminaire*. Le Premier ministre a réuni les membres du gouvernement, le 13-5, afin d'évoquer l'affaire corse consécutive à l'incendie d'une paillote dans la nuit du 19 au 20-4 précédent (*Libération*, 15/16-5).

– *Solidarité*. On ne compte plus les différends entre M. Chevènement et certains de ses collègues (cette *Chronique*, n° 90, p. 196). C'est ainsi qu'au lendemain de violences à Vauvert (Gard), celui-ci n'a

pas hésité à critiquer, le 17-5, le « relâchement » de la magistrature ; M^{me} Guigou prenant la défense du substitut du procureur de la République visé (*Le Monde*, 19-5). La mise en détention provisoire du préfet Bonnet devait relancer la polémique entre eux : à la présomption d'innocence revendiquée, le 9-6, à l'Assemblée (p. 5612), devait s'opposer l'égalité de tous devant la loi, le 6-6, à Europe 1 (*Le Monde*, 11-6). En dernier lieu, le projet de loi relatif à l'indépendance du parquet a suscité les réserves des alliés du PS, à telle enseigne que M. Jospin, lors de la réunion des ministres, le 10-6, a rappelé à l'ordre MM. Chevènement et Zuccarelli (*Libération*, 16-6).

Le ministre de l'Intérieur n'en a pas moins gardé sa liberté d'esprit et de ton, jusques et y compris en Conseil des ministres (*supra*) regrettant le 27-5, sur LCI, l'inculpation de M. Milosevic par le TPI de La Haye (*Le Monde*, 29-5) ou dénonçant la « vision impérialiste qu'implique naturellement la théorie du droit d'ingérence » dans le quotidien espagnol *El País* (*ibid.*, 18-6).

Si M^{me} Voynet a jugé, le 23-5, sur Europe 1, que « les frappes en Serbie ont eu un effet tout à fait limité et contre-productif » (*Le Monde*, 23-5), elle n'a pas hésité, au surplus, à dénoncer la politique des « coups de menton » en Corse, rappelant qu'elle n'avait « pas fait partie de l'équipe qui a choisi le préfet Bonnet » (*ibid.*).

V. *Conseil des ministres. Dyarchie. Libertés publiques. Premier ministre. Président de la République.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* Jack Lang, député (S), a été condamné le 4-5, par le tribunal correctionnel de Nanterre, à une amende pour avoir diffamé un juge d'instruction (*Le Monde*, 6-5). M. Léotard (UDF) l'a été, à son tour, le 31-5, par le tribunal de Paris, pour diffamation lors d'une émission à France 2, en 1997 (*BQ*, 1^{er}-6).

La cour d'appel de Paris a confirmé, le 7-6, la condamnation à 3 mois de prison avec sursis et à une amende pour violences et voies de fait avec préméditation prononcée en 1997 (cette *Chronique*, n° 85, p. 171) à l'encontre de M. Malecot, sénateur du Loiret (UC) (*BQ*, 9-6).

– *Suspension des poursuites (art. 26, 3 C).* M. Charasse (Puy-de-Dôme) (S) a fait savoir à M^{me} Vichnievsky, le 20-5, qu'il allait demander son dessaisissement au cas où elle persisterait à l'entendre comme témoin dans un dossier financier. Après un premier refus, la magistrate avait indiqué, le 4-5, que son audition était nécessaire (*Le Figaro*, 14-6) (cette *Chronique*, n° 85, p. 172).

V. Assemblée nationale. Sénat.

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Sénat.* Au cours de l'examen du projet renforçant la présomption d'innocence, le 16-6, le garde des Sceaux a opposé l'article 40 C à un amendement de M. Dreyfus-Schmidt (S) concernant la présentation obligatoire des personnes gardées à vue au procureur de la République. M. Dreyfus-Schmidt est convenu que l'amendement s'exposait à l'irrecevabilité puisque le déplacement d'un prévenu aggravait les charges, mais

il a rappelé qu'il n'était pas dans les habitudes de l'invoquer en matière de procédure pénale (p. 4012).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. S. Dubourg-Lavroff et J.-P. Duprat (dir.), *Droits et Libertés en Grande-Bretagne et en France*, L'Harmattan, 1999 ; L. Jeannin, M. Meneghini, Ch. Pauti et R. Poupet, « Le droit d'asile en Europe », *ibid.* ; J. Robert, *Le Juge constitutionnel, juge des libertés*, *op. cit.* ; J.-F. Renucci, *Droit européen des droits de l'homme*, LGDJ, 1999 ; J.-Y. Faberon (dir.), « Les autochtones français d'outre-mer : populations, peuples ? », *Droit et Cultures*, n° 37, 1999 ; « Égalité et équité », Actes du colloque de Paris-XIII, 1997, *Économica*, 1999 ; D. Breilhat, « La hiérarchie des droits de l'homme », *Mélanges Philippe Ardant*, *op. cit.*, p. 353 ; M. Borgetto, « Citoyenneté politique et civisme en France depuis deux siècles », *ibid.*, p. 393 ; J. Chevallier, « La mondialisation de l'État de droit », p. 325 ; E. Desmons, *Droit et Devoir de résistance en droit interne. Contribution à une théorie du droit positif*, LGDJ, 1999 ; P. Mbongo, *La Gauche au pouvoir et les Libertés publiques (1981-1995)*, préface de Ph. Ardant, L'Harmattan, 1999.

– *Commission nationale consultative des droits de l'homme*. Un arrêté du Premier ministre daté du 10-5 (p. 7383) a nommé M. Pierre Truche, président, Mario Bettati et M^{me} Martine Valdès-Boulouque vice-présidents. Deux nouveaux collègues y siègeront : Emmanuel Decaux et Jean Morange.

– *Droit d'asile*. Le décret 99-511 du 21-6 (p. 9144) en détermine l'exercice en Nouvelle-Calédonie, selon les lois du 19-3-1999 et après avis de son gouvernement. L'OFPRA a délivré, selon le ministre des Affaires étrangères, 4 058 certificats de réfugiés en 1997, 3 941 en 1998 et 766 au premier semestre de 1999 (AN, Q, p. 3781).

– *Droits de la défense et au recours*. En matière de retrait des points affectés au permis de conduire, le CC a estimé (99-411 DC) que la procédure instituée par l'article L 11-1 du Code de la route présentait les garanties nécessaires.

– *Droits des enfants*. Issue d'une proposition votée par leur « Parlement » (cette *Chronique*, n° 87, p. 185), la loi 99-478, du 9-6 (p. 8489), tend à assurer leur respect, notamment lors de l'achat des fournitures scolaires.

– *Égalité des sexes*. Le Congrès du Parlement a voté, le 28-6 (p. 29), le projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, en ce qui concerne « l'accès aux mandats électoraux et fonctions électives » (nouvelle rédaction de l'art. 3 C). Quant aux partis, ils « contribuent à la mise en œuvre [de ce] principe [...] dans les conditions déterminées par la loi » (nouvel art. 4 C).

A l'issue des élections européennes du 13-6 (*supra*), les députées françaises représentent 40,2 % des effectifs contre 29,9 % en 1994.

En dernier lieu, pour la première fois, la lieutenant(e) Caroline Aigle est devenue pilote de chasse, le 28-5 (*Le Monde*, 27-5) (cette *Chronique*, n° 88, p. 170).

– *Informatique et libertés*. Par une décision en date du 24-6 (*Le Monde*, 24-6), la CNIL a autorisé l'administration fiscale à utiliser, en vue de lutter contre la fraude fiscale, le fichier de la Sécurité sociale (art. 107 de la loi de finances pour 1999) (cette *Chronique*, n° 89, p. 193).

– *Laïcité*. « Le droit ignore la notion de secte à laquelle n'est attachée aucune conséquence juridique », affirme le ministre de l'Intérieur. Le principe de la neutralité de l'État (art. 10 de la Déclaration de 1789 et art. 1^{er} et 2 de la loi du 9-12-1905) signifie que « les croyances religieuses relèvent de la vie privée des personnes » (AN, Q, p. 3167).

– *Liberté d'aller et venir*. Le décret 99-352 du 5-5 (p. 6858) modifie celui du 30-6-1946 (46-1574) en ce qui concerne les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. A défaut d'un texte consolidé favorisant la lisibilité des dispositions, la codification devient, à l'évidence, « une œuvre de salubrité juridique » (G. Braibant) (cette *Chronique*, n° 87, p. 197).

– *Liberté de la presse*. En application de l'article 14 de la loi du 29-7-1881 modifiée, le ministre de l'Intérieur dresse la liste, depuis 1988, des interdictions de publications étrangères ou de provenance étrangère rédigées en langue française et constituant un risque de troubles à l'ordre public (CE, 9-7-1997, « Association Ekin »). il s'agit, en l'espèce, d'écrits à caractère révisionniste, raciste, antisémite ou subversif (AN, Q, p. 4010).

– *Liberté d'opinion*. Concernant les manifestations de soutien au régime de M. Milosevic organisées par des Serbes résidant en France, au cours de la guerre

du Kosovo, le ministre de l'Intérieur oppose au principe de neutralité politique invoqué la liberté d'opinion (art. 10 de la Déclaration de 1789) qui ne prévoit « aucune distinction entre nationaux et résidents étrangers en France, notamment au regard du principe constitutionnel d'égalité ». Une interdiction est fondée toutefois lorsqu'une manifestation est susceptible de générer de graves troubles à l'ordre public (AN, Q, p. 3689).

– *Naturalisation*. La ministre de l'Emploi et de la Solidarité retrace l'évolution des acquisitions de la nationalité française depuis 1990, qui se situe entre 20 827 personnes, à cette date, et 35 703 en 1997. Les Marocains, les Portugais et les Algériens sont les plus concernés (AN, Q, p. 3314).

– *Présomption d'innocence*. Après avoir rappelé, à bon droit, que « le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive » selon l'article 9 de la Déclaration de 1789, le CC a admis cependant, le 16-6 (99-411 DC), à titre exceptionnel, en matière contraventionnelle, au vu notamment de précédents législatifs, l'existence d'une présomption simple, reposant sur « une vraisemblance raisonnable d'imputabilité des faits incriminés ». Les droits de la défense permettent, au cas particulier, au propriétaire de la voiture de renverser ladite présomption en apportant tous les faits justificatifs, en cas d'événement de force majeure, tel le vol de son véhicule.

– *Principe de nécessité des peines*. A l'occasion de la décision « Sécurité routière » (99-411 DC), le CC a rappelé, au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (99-410 DC, 15-3-1999, « Nou-

velle-Calédonie ») (cette *Chronique*, n° 90, p. 201), que, dès lors qu'une sanction contraventionnelle était prononcée par une décision juridictionnelle, prenant en considération les faits de l'espèce et les facultés contributives de la personne, elle ne revêtait pas un caractère automatique, sous cette réserve.

– *Principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.* La loi 99-477 du 9-6 (p. 8487) vise à garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs pour toute personne malade (art. L 1^{er} du Code de la santé publique).

– *Proportionnalité de la peine.* La loi « Sécurité routière » (99-505 du 18-6, p. 9015) respecte ce principe (art. 8 de la Déclaration de 1789), a jugé le CC (99-411 DC) en raison des modalités arrêtées (non-inscription au casier judiciaire, non-retrait de points du permis de conduire) en cas de défaut de vigilance du propriétaire du véhicule. Dans le même ordre d'idées, le délit de grande vitesse (nouvel art. L 4-1 du Code de la route) est respectueux de ce principe constitutionnel, sous « la stricte réserve » qu'il appartiendra au juge d'y inclure l'élément moral ou intentionnel (art. 121-3 du Code pénal). Il en est de même s'agissant du retrait de points affectés au permis de conduire (nouvel art. L 11-1).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Gouvernement. Loi.*

LOI

– *Note.* G. Eckert, sous CE, 30-10-1998, « Lorenzi », *RDP*, 1999, p. 633.

– *Domaine.* Conformément à la décision « RATP » (59-1 L, 27-11-1959, *GD*, p. 60), le Conseil constitutionnel a estimé, le 31-5 (99-186 L), que le Syndicat des transports parisiens constituait « une catégorie particulière d'établissement public, sans équivalent sur le plan national » au sens de l'article 34 C. Il appartient dès lors au législateur de fixer ses règles de création, lesquelles comprennent ses règles constitutives et la détermination des catégories de collectivités territoriales formant ce syndicat. Sous cet aspect, la région Île-de-France participe à ce dernier.

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire. Sondages.*

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Bibliographie.* D. de Béchillon et Ph. Terneyre, « La nature du rapport parlementaire annexé à la loi de financement de la sécurité sociale », *RFDA*, 1999, p. 372.

LOI DE FINANCES

– *Procédure expérimentale.* La conférence des présidents de l'Assemblée nationale réunie le 22-6 (p. 9219) a décidé de mettre en œuvre une procédure de ce type, dans le droit fil du rapport Migaud (cette *Chronique*, n° 90, p. 178), en vue de la discussion du projet de loi de finances pour 2000. Cinq budgets (coopération, défense, jeunesse et sports, justice, logement), intéressant chaque commission saisie pour avis, feront l'objet d'un examen approfondi en com-

mission ; un quota de questions écrites budgétaires sera affecté aux groupes, enfin une discussion solennisée en séance publique se déroulera le mardi ou le mercredi après-midi. Les autres fascicules seront examinés selon la procédure classique de... la « litanie ».

V. *Assemblée nationale. Cour de justice de la République. Gouvernement.*

ORDRE DU JOUR

222 – *Article 48, al. 3 C.* De manière classique, le passage à la discussion des articles de la proposition de loi déposée par le groupe RPR tendant à éviter la double imposition des bailleurs et inscrite à la « niche » du 27-5 a été refusée par la majorité (p. 5049). En revanche, la proposition socialiste portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives dont la discussion des articles n'avait pu commencer avant la fin de la première séance du 17-6, en raison d'une motion de renvoi en commission, a été sur-le-champ inscrite à l'ordre du jour prioritaire du lendemain, un vendredi, le gouvernement usant de sa prérogative de demander à l'Assemblée de tenir une séance supplémentaire (p. 6085).

– *Modification du règlement.* L'Assemblée a adopté, le 29-6 (p. 6574), une proposition de résolution de M. Fabius modifiant l'article 50 RAN et déplaçant du vendredi au mardi matin la séance réservée à l'ordre du jour d'initiative parlementaire de l'article 48, al. 3 C.

V. *Questions. Sénat.*

PARLEMENT

– *Délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire.* L'article 6 sexies de l'ordonnance 58-1100 du 17-11-1958 (rédaction de l'art. 10 de la loi Voynet du 25-6) crée dans chacune des assemblées une délégation de 15 membres, à la proportionnelle des groupes. Ces nouvelles délégations sont chargées d'évaluer les politiques d'aménagement et d'informer leur assemblée.

– *Office parlementaire d'évaluation de la législation.* Cette délégation commune aux deux assemblées, dont on n'a pas oublié la difficile gestation (cette *Chronique*, n° 79, p. 181), a publié un rapport de P. Albertini sur les conditions dans lesquelles certaines associations sont habilitées à exercer les droits reconnus à la partie civile (AN, n° 1583).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Note.* J.-É. Gicquel, sous CE, 25-9 1998, « Mégret », *PA*, 2-6 ; L. Baghestani-Perrey et M. Verpeaux, *idem*, *RFDA*, 1999, p. 345.

– *Nomination.* M. Recours, député de l'Eure (2^e) (S), a été nommé, par décret du 25-5 (p. 7764) auprès de deux ministres (Emploi et Économie) et de deux secrétaires d'État (Santé et Budget) (cette *Chronique*, n° 90, p. 205).

PARTIS POLITIQUES

– *Contentieux judiciaire.* Le TGI de Paris a tranché le litige qui opposait

M. J.-M. Le Pen à M. B. Mégret (cette *Chronique*, n° 90, p.206) en décidant que le fondateur du Front national était le seul détenteur du titre, du logo et du sigle de ce parti. Le conseil national du 13-12-1998 ainsi que le congrès de Marignane des 23 et 24-1-1999 réunis par M. Mégret sont nuls, mais un administrateur judiciaire a été désigné pour décompter les demandes de convocation du congrès par les adhérents (*Le Monde*, 13-5). L'appel interjeté par M. Mégret n'étant pas suspensif, l'aide publique de 41 millions qui avait été bloquée doit être versée immédiatement. A ce propos, le Front national a assigné l'État en référé, jugeant que le blocage de la dotation constituait une voie de fait, mais il a été débouté le 4-6 (*ibid.*, 3 et 9-6).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégalisation*. Par une décision du 31-5 (99-186 L), le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7-1-1959 relative à l'organisation des voyageurs dans la région parisienne, mentionnant les anciens départements de Seine et de Seine-et-Oise, auxquels les nouveaux départements issus de la loi du 10-7-1964 ont été substitués.

En revanche, au prix d'une interprétation constructive, inédite, semble-t-il, il a jugé que l'entrée de la région Île-de-France dans le Syndicat des transports parisiens ressortissait à la compétence du législateur (art. 72 C).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Loi.*

PREMIER MINISTRE

– « *Cabinet noir* » ? A l'occasion de l'affaire de la paillote, M. Jospin a affirmé, avec force, aux députés, le 4-5 : « Je vous mets au défi de trouver à Matignon un quelconque cabinet noir. [...] Tous les membres sont des membres officiels, il n'y a aucun membre officieux. » Évoquant son directeur de cabinet, M. Olivier Schrameck, il devait ajouter : « Le jeune haut fonctionnaire de talent qui le dirige, un des meilleurs serviteurs de l'État, a une réputation établie d'intégrité et d'esprit républicain. [...] Il n'y a pas de cabinet noir à Matignon » (p. 3946).

– *De l'État de droit*. Devant les membres du corps préfectoral réuni au ministère de l'Intérieur, le 7-6, le Premier ministre a affirmé, en écho à la détention provisoire du préfet Bonnet : « L'État de droit, par nature même, ne peut s'établir qu'avec les seuls moyens du droit [...] ce principe ne saurait souffrir aucune exception. [...] La règle de la démocratie exige de combattre les violations du droit dans le respect des lois. [...] Que cette règle soit enfreinte par des serviteurs de l'État, et c'est la confiance dans le droit et la démocratie qui est atteinte » (*Le Monde*, 9-6).

– *Responsable de la défense nationale*. Pour faire suite à la lettre de saisine du Premier ministre, la commission consultative de la défense nationale (cette *Chronique*, n° 90, p.207) a émis, le 28-5 (p. 8621), un avis défavorable à la demande présentée par le juge Valat dans le cadre de l'instruction de l'affaire des « écoutes de l'Élysée » (*ibid.*, n° 86, p.208).

V. *Autorité juridictionnelle. Dyarchie. Gouvernement. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

224 – *Bibliographie.* J.-P. Valette, *Le Pouvoir exécutif en France de 1789 à nos jours*, Ellipses, 1999 ; G. Carcassonne « Le président de la République française et le juge pénal », *Mélanges Philippe Ardant, op. cit.*, p. 289 ; F. Luchaire, « La Cour pénale internationale et la responsabilité du chef de l'État devant le CC », *RDP*, 1999, p. 457 ; A. Duhamel, « La présidence relative », *Libération*, 3-5 ; S. July, « La tactique d'échec de Chirac », *ibid.*, 15-6.

– *Chef des armées.* A TF1, le 10-6, M. Chirac a tiré les enseignements de la guerre du Kosovo : « s'agissant des opérations militaires, la Constitution [...] donne le pouvoir au président de la République, chef des armées ». Il exerce, par ailleurs, « une responsabilité éminente » en politique étrangère. « Pas une seule frappe sur les 22 000 environ [...] qui ont été effectuées n'ont été faites sans l'accord de la France qui en a refusé un grand nombre » (les ponts de Belgrade, par exemple), devait-il ajouter. « Chaque fois qu'il y avait un doute, un changement, une évolution, c'est ici même, dans ce bureau [son bureau de l'Élysée], que la décision était prise », a précisé le chef de l'État (*Le Monde*, 12-6). Ce dernier s'était rendu, au préalable, le 19-5, au commandement des opérations aériennes à Taverny (Val-d'Oise) (*ibid.*, 21-5). Un directoire informel des opérations au Kosovo a été animé par le président américain et son

homologue français, le Premier ministre britannique et le chancelier allemand (*ibid.*, 13-5).

– *Collaborateurs.* M. de Saint-Sernin, ancien député, a été nommé, par arrêté du 10-6, chargé de mission auprès du président ; M. Brot, conseiller technique, et M^{me} Gibaut, chargée de mission (p. 8543). Conformément à une pratique, M. Landrieu, préfet, directeur de cabinet du chef de l'État, a été nommé par décret du 6-5 (p. 6873) président du conseil d'administration de l'Office national des forêts en remplacement de M. de Villepin, qui exerçait ces fonctions depuis 1996.

– *Continuité de l'État (art. 5 C).* V. *Conseil des ministres.*

– *Irresponsabilité.* Admis à se constituer partie civile en lieu et place de la Ville de Paris, un contribuable a assigné le président de la République devant le TGI de Paris dans une action en dommages-intérêts dans l'affaire du financement du RPR (*Le Monde*, 13-5).

– « *Responsabilité partagée* » ? (art. 19 C). A propos de la nomination du préfet Bonnet en Corse, le 7-2-1998, le Premier ministre a rappelé aux députés, le 11-5, que l'intéressé l'avait été « en Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur avec l'acceptation du Premier ministre et celle du président de la République. [...] La responsabilité est partagée par tous ceux qui prennent les décisions » (p. 4308). Hormis l'appréciation politique, le Premier ministre endosse, à bon droit, la responsabilité de l'acte en le contresignant.

V. *Dyarchie. Gouvernement.*

QUESTION PRÉALABLE

– *Bibliographie.* A. Simard, *La Question préalable au Sénat*, mémoire de DEA, Lyon-III, 1999.

QUESTIONS

– *Modification du règlement.* La proposition de résolution de M. Fabius adoptée le 29-6 (p. 6574) rétablit l'article 135 RAN abrogé le 24-1-1994 (cette *Chronique*, n° 70, p. 214) ; il est simplement précisé que la conférence des présidents fixe la séance hebdomadaire consacrée aux questions des députés et aux réponses du gouvernement.

– *Questions au gouvernement.* Pour la seconde fois, semble-t-il, depuis qu'existe cette procédure conventionnelle (cette *Chronique*, n° 69, p. 215), la séance des questions au gouvernement a été remplacée par une déclaration du Premier ministre, sur le Kosovo cette fois, le 8-6 (p. 5477).

V. *Ordre du jour.*

RAPPEL AU RÈGLEMENT

– *Condition des agents.* M^{me} M. Jacquaint (C) ayant évoqué, dans un rappel au règlement, la grève des agents de l'Assemblée à l'appel de la CGT et de l'UNSA, le 26-5, M. B. Derosier (S), questeur, lui répondit longuement en analysant les revendications des agents et les satisfactions qui leur étaient accordées, après avoir précisé que la grève n'affectait que 17 % du personnel concerné (p. 4932).

V. *Séance.*

RÉFÉRENDUM

– *Consultations locales.* Le référendum organisé, le 9-5, dans la commune d'Aumontzey (Vosges), dont l'objet était de s'opposer au recensement national la classant en unité urbaine, a été qualifié d'illégal par la préfecture (BQ, 10-5). 11 communes de l'agglomération de Lille, par ailleurs, ont refusé, le 13-6, la fusion avec celle-ci (*ibid.*, 15-6).

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques, *Les Quarante Ans de la V^e République*, Annales de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1999 ; O. Duhamel et B. Étienne, « L'intégrisme césaro-papiste », *Le Monde*, 24-6 ; P. Avril et J. Gicquel, « La Constitution est-elle devenue "ringarde" ? », *ibid.*, 1^{er}-7.

– *Conseil supérieur de la langue française.* Par décret du 7-6 (p. 8390), ses membres, parmi lesquels figure M. Raymond Devos, ont été nommés pour un mandat de quatre ans (décret 89-403 du 2-6-1989 modifié).

– « *La langue de la République est le français* ». Le principe introduit par la LC du 25-6-1992 doit être concilié avec celui de liberté de communication et d'expression proclamé par la *Déclaration* de 1789, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans ses décisions 94-345 du 29-7-1994, « *Emploi de la langue française* », et 96-373 du 9-4-1996, « *Statut de la Polynésie* » (cette *Chronique*, n° 72, p. 178, et n° 78, p. 191). Cette jurisprudence interprète l'article 2 C, conformé-

ment d'ailleurs aux travaux préparatoires, comme imposant l'usage du français aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux particuliers dans leurs rapports avec celles-ci. Or le préambule de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires déferée au Conseil par le président de la République reconnaît à chaque personne « un droit imprescriptible » de « pratiquer une langue régionale dans la vie privée et publique », la vie publique comprenant la justice, les autorités administratives et les services publics. Dès lors, la décision 99-412 DC du 15-6 n'a fait qu'appliquer cette jurisprudence en distinguant la sphère privée, pour laquelle les 39 engagements souscrits par la France (dont la plupart, observe le Conseil, se bornent à reconnaître des pratiques déjà mises en œuvre en faveur des langues régionales) ne sont pas contraires à la Constitution, et la sphère publique, pour laquelle les stipulations précitées sont incompatibles avec l'article 2 C.

– *Unicité du peuple français et indivisibilité de la République.* Parmi les objectifs qui devront guider la politique des États parties à la Charte européenne des langues régionales, figure « le respect des aires géographiques de chaque langue régionale ou minoritaire », où celle-ci devra être encouragée « dans la vie publique et dans la vie privée ». Ce lien entre les langues régionales et le territoire qui confère « des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales » est en contradiction avec « les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français ». Ce 10^e considérant de la déci-

sion précitée du 15-6 visant l'« Unicité du peuple français » s'inscrit dans le droit-fil du 12^e considérant de la décision 91-290 du 9-5-1991, « Statut de la Corse », selon lequel « le concept juridique de "peuple français" a valeur constitutionnelle » (cette *Chronique*, n° 59, p. 221).

V. Engagement international.

RÉSOLUTIONS

– *Article 88-4 C.* Suite à la LC du 25-1 (cette *Chronique*, n° 90, p. 211), le Sénat a modifié son règlement (art. 73*bis*) en prévoyant notamment que, si la délégation pour l'Union européenne constate que le gouvernement n'a pas soumis au Sénat un texte qui lui paraît entrer dans le champ de l'article 88-4 C, elle en saisit le bureau pour qu'il demande au gouvernement de le soumettre à cette assemblée. En déclarant cette disposition conforme, le Conseil constitutionnel précise qu'elle ne saurait créer une obligation de transmettre des textes dont la transmission relève de sa seule initiative. La décision 99-413 DC du 24-6 (p. 9455) déclare également conformes la mission d'instruction des textes soumis au Sénat qui est confiée à la délégation pour l'UE, la possibilité pour celle-ci de conclure au dépôt de propositions de résolution, ainsi que les conditions de discussion, d'amendement et d'adoption de celles-ci.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* O. Beaud et J.-M. Blanquer (dir.), *La Responsabilité des gouver-*

nants, Descartes & Cie, 1999 ; G. Carcassonne, « A quoi sert la censure ? », *Le Point*, 21-5.

– *Article 49, al. 2 C.* Jugeant insuffisantes les explications du gouvernement sur l'affaire des paillotes en Corse et les « dysfonctionnements » constatés à cette occasion, l'opposition a déposé une motion de censure, le 18-5, qui a obtenu 252 voix le 25-5 (p. 4819), après que le Premier ministre a rappelé qu'il avait été répondu à 25 questions et qu'il s'était lui-même exprimé à 5 reprises devant l'Assemblée (p. 4841). La précédente motion de censure avait recueilli 253 voix le 29-4-1997 (cette *Chronique*, n° 86, p. 215).

V. *Dyarchie*.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. H. Portelli, « Une Constitution à deux vitesses ? », *Le Figaro*, 29-6 ; J. Waline, « Les révisions de la Constitution de 1958 », *Mélanges Philippe Ardan*, *op. cit.*, p. 235.

V. *Congrès du Parlement. Dyarchie. Libertés publiques. République*.

SÉANCE

– *Commissaires du gouvernement*. Dans un rappel au règlement, à l'Assemblée, M. J.-C. Lenoir (DL) a attiré l'attention du président sur l'« attitude parfaitement discourtoise » d'un collaborateur du garde des Sceaux pendant l'intervention de M^{me} Boutin, le 8-6 (p. 5528).

– *Motions de procédure*. La proposition de résolution de M. Fabius adoptée le 29-6 (p. 6574) modifie les articles 91 et 108 RAN afin de limiter à une heure et demie, sauf décision contraire de la conférence des présidents, la durée de l'intervention du signataire d'une exception préalable ou d'une motion de renvoi en commission ; cette durée est ramenée à 30 minutes en deuxième lecture et à 15 minutes pour les lectures ultérieures, sauf décision contraire de la conférence des présidents. Critiquée par l'opposition, cette innovation fait suite aux incidents provoqués lors de l'intervention de M^{me} Boutin (DLI), qui avait défendu pendant cinq heures l'exception d'irrecevabilité contre le PACS (cette *Chronique*, n° 89, p. 187).

V. *Ordre du jour*.

SÉNAT

– *Bibliographie*. Ch. Poncelet, « Le gouvernement devrait davantage écouter le Sénat », *Libération*, 18-5 ; « Affaiblir le Sénat, c'est fragiliser la démocratie », *Le Monde*, 23-6.

– *Antenne auprès des institutions européennes*. Le président Poncelet a inauguré, le 19-5, à Bruxelles, dans les locaux du Parlement européen, l'antenne de la Haute Assemblée, conformément à son engagement (cette *Chronique*, n° 89, p. 202) (*BIRS*, 727, p. 31). L'intervention en amont, dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 C modifié, s'en trouvera facilitée.

– *Collège électoral*. Le Sénat ne s'est pas opposé, comme en 1991, par le vote

d'une question préalable, à une modification de la composition de son collège. Il a adopté, le 23-6 (p. 4301), le principe de l'élection à la représentation proportionnelle à partir de 4 sénateurs, et celui d'un délégué supplémentaire dans les communes d'au moins 9 000 habitants par tranche de 700 habitants (v. Rapport Girod, n° 427).

– *Condition des membres.* Un seul sénateur, M. Pasqua, a été élu le 13-6 au Parlement de Strasbourg (p. 9134).

228 – « *Contre-pouvoir constructif* ». C'est en ces termes que le président Poncelet, dans son allocution de fin de session, le 29-6 (p. 4552), a résumé l'action, voire l'ambition du Sénat. Il a rappelé que 80 % des lois ont été adoptées en termes identiques par les assemblées ; qu'aucune question préalable n'a été votée avant le recours à la CMP et que 51 % des amendements sénatoriaux ont été repris par l'Assemblée nationale. Quant au pouvoir constituant, le Sénat, « loin d'être obnubilé ou grisé par le droit de veto, [...] considère qu'il dispose plutôt d'un pouvoir d'appréciation égal à celui de l'Assemblée nationale. Ce pouvoir, le Sénat en a fait un usage républicain ». L'orateur devait mentionner le « bonus constitutionnel » que représente son rôle de « représentant des collectivités territoriales de la République » (p. 4555).

– *Convention de la Constitution.* La proposition de résolution modifiant le règlement du Congrès du Parlement, voté le 28-6 (p. 6), a été élaborée, « en concertation avec le président du Sénat », selon l'exposé des motifs. Au préalable, le bureau de la Haute Assemblée, réuni le 25-5, en avait déli-

béré (*BIRS*, 728, p. 32) (cette *Chronique*, n° 90, p. 182).

– *Exposition.* Le président Poncelet a inauguré, le 23-6, l'exposition intitulée « Le Sénat de la V^e République a quarante ans ».

– *Jardins du Luxembourg.* A la demande de M. Poncelet et sous l'autorité des questeurs qui y exercent le pouvoir réglementaire (v. notre *Droit parlementaire*, op. cit., p. 66), une opération de contrôle d'identité a été menée, le 5-5. Cinq personnes ont été placées en garde à vue pour usage ou détention de drogue (*Le Figaro*, 10-5).

V. *Bicamérisme. Congrès du Parlement. Parlement. Résolutions.*

SESSION

V. *Assemblée nationale. Bicamérisme. Sénat.*

SONDAGES

– *Concl. J.-Cl. Bonichot*, sous CE, 2-6, « Meyet », *PA*, 8-6.

– *Contentieux.* Le Conseil d'État a rejeté, le 2-6, la requête de M. Meyet tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du CSA et du communiqué de la commission des sondages du 20-4 relatifs à l'interdiction de publier les sondages en rapport avec les élections européennes pendant la semaine précédant le scrutin (cette *Chronique*, n° 90, p. 214). M. Meyet soutenait que cette interdiction était incompatible avec les engagements internationaux de la France, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de

l'homme, mais le juge administratif rappelle que des restrictions à la liberté d'expression sont prévues par l'article 10 de la Convention ; au surplus, les circonstances de fait invoquées, notamment Internet, ne sauraient « avoir d'incidence sur la portée de la loi ». Le Conseil d'État condamne ainsi implici-

tement l'interprétation du TGI de Paris (cette *Chronique*, n° 89, p. 203), tout en renvoyant au législateur le soin de tirer les conséquences des changements de circonstances. L'invitation a été entendue par MM. Fabius et Mathus qui ont déposé une proposition (n° 1725) tendant à modifier la loi du 19-7-1977.

SUMMARIES

PHILIPPE ARDANT ET OLIVIER DUHAMEL

The Dyarchy

It took a long time and numerous conditions for the question of cohabitation to be raised. A comparative survey of the three periods of cohabitation reveals a strong constancy : the inversion of the dyarchy, the supremacy of the Prime Minister. Interviews with the actors confirm this constancy and highlights its characteristics.

231

ALAIN PEYREFITTE

The Three Cohabitations

Originating in temporary circumstances, cohabitation has tended to become a normal system of government. Before the legislative elections of March 1967 de Gaulle had envisaged a defeat of his majority in the general election. At the time, he told the author that he would form a government of administrators, higher civil servants and experts in relation to which the National Assembly would have to take position. In case of a vote of non-confidence he would dissolve the Assembly and organize a new election in which his own mandate would be at stake. He accepted the idea of an American-style cohabitation between an executive branch and a parliament with different majorities but not a cohabitation within the executive branch itself.

MARIE-ANNE COHENDET

Cohabitation and Constitution

An analysis of the relationship between cohabitation and Constitution has led to the elaboration and implementation of a judicial method to study the relative nature of the efficiency of the law. It shows that the Constitution has been violated even in periods of cohabitation and that the main reason for the inefficiency of the Constitution is to be found

in the combination of several constraints linked to the right to dissolve the Assembly. In order to guarantee the respect of the Constitution it might be necessary to amend it.

HUGUES PORTELLI

Umpire or Leader of the Opposition ?

232 The nature of the presidential mandate during a period of cohabitation depends on the political and institutional situation of the President before he loses his majority and on the balance of forces at the beginning of the cohabitation period (i.e. his responsibility in the electoral defeat, the resources and support he can muster). These preconditions determine the status of the cohabiting President. He is neither umpire nor leader of the opposition but holds certain constitutional counter-powers, that he may decide to use depending on the circumstances and on his own political future.

DIDIER MAUS

Parliament and the Periods of Cohabitation

Have the successive cohabitation periods reasserted the power of Parliament ? While the founders, actors and observers of the Fifth Republic stress with pleasure and malice the decline of Parliament, has the reversal of the political balance of forces within the executive branch put an end to the lifelessness of the Palais-Bourbon and the Palais du Luxembourg ? The system of cohabitation finds its origin in the Assembly. Then the political and institutional mechanisms resume their natural course.

GERARD GRUNBERG

Cohabitation and Public Opinion

The third period of cohabitation confirms how commonplace this system has become for the French and allows us to measure the evolution of their assessment of the system since 1986. While nothing allows us to say that they prefer cohabitation to the original working of the institutions, on the other hand it seems that more and more tend to find certain virtues to the system and do not wish a pure and simple return

to the previous institutional arrangement. They seem to wish that in this particular institutional configuration the Prime Minister should have the political preeminence within the dyarchy.

GUY CARCASSONNE

A Brake or a Driving Force ?

While cohabitation has some shortcomings it is not entirely negative. At the quantitative and qualitative levels it is a period of intense activity, thereby testifying to the fact that it is a driving force rather than a brake. Strangely enough it has also strengthened the international influence of France. In fact, the main problem lies in the content of the reforms and not in the ability to implement them.

233

HUGUES HOURDIN

Social Policies or the Cohabitation's High Stakes

Since they are at the heart of the confrontation between the Right and the Left, social policies are the high stakes of the cohabitation. If this was more so in the first than in the second period of cohabitation, it was not due to the fact that during the latter the collaboration between the two heads of the executive was more consensual. It was mainly due to the fact that the President was not expected to run for a new mandate.

FORUM :

Should the Constitution be Reformed to Prevent Cohabitation?

FRANÇOIS LUCHAIRE

It's useless

Cohabitation does not deserve the criticisms addressed to it. It corresponds to an interpretation of the letter of the Constitution as well as to the will of the people. It prevents a concentration of power in the hands of the same political family and gives greater weight to the voice of France as it is expressed concurrently by the Head of the State and the Head of the Government. The relationships between the former and the latter are clear and transparent, whereas they were tensed between Georges Pompidou and Jacques Chaban Delmas, Valéry Giscard

d'Estaing and Jacques Chirac, François Mitterrand and Michel Rocard. The only drawback is the possible opposition between the President and the Prime minister, should they both decide to run in the next presidential election. The remedy should not be a five-years term but a single term for the President. Such a single seven-years term would allow the President to exercise freely the role of umpire given to him by the Constitution.

JEAN MASSOT

It's necessary and possible

234 Inevitable because of the discrepancy between the presidential and parliamentary terms, cohabitation is today very popular. It nevertheless presents many dangers. Ruling out major reforms that would lead to a purely presidential or parliamentarian regime, the author sees a five-years presidential term as a way out.

CHRONICLES

Letter from United States

BRYAN D. JONES ET JOHN D. WILKERSON

« Let Right Be Done ». The Impeachment of President Clinton

Electoral Chronicle

JÉRÔME JAFFRÉ

The June 1999 European Elections in France: European Deficit and Crisis of the Right Wing Parties

MICHEL MOPIN

The Loss of an Art Form: Parliamentary Rhetoric Since 1958

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT

Foreign Notes (May 1st-June 30, 1999)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle (May 1st-June 30, 1999)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 1999

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-038098-6

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : NOVEMBRE 1999. N° 38098 (992350).

