

Pierre-Marie Raynal

## Les enjeux institutionnels du savoir politique sous la Cinquième République

La démocratie est une réalité humaine, donc imparfaite. C'est aussi une réalité irrationnelle. La seule manière – ou la seule utopie – de rationalité, ce serait de prendre les meilleurs et de leur dire : « Gouvernez dans l'intérêt de tous ». Malheureusement, on n'a jamais trouvé le moyen de savoir qui sont les meilleurs et quel est l'intérêt de tous.

R. ARON, *Introduction à la philosophie politique* (1952)<sup>1</sup>

**A** l'image de tout régime politique, la V<sup>e</sup> République se singularise par des modalités spécifiques d'organisation et de justification du pouvoir politique.

Des modalités particulières d'organisation d'une part, qui renvoient pour l'essentiel à la constitution au sens matériel du terme, c'est-à-dire à l'ensemble des règles écrites ou non, qui ont pour objet de fixer les conditions de la conquête et de l'exercice du pouvoir politique, ou autrement dit, d'établir la composition et la désignation des institutions du régime, ainsi que la répartition de leurs compétences respectives.

Des modalités particulières de justification d'autre part, dans la mesure où les contours d'ensemble et le détail de l'organisation politique retenue sont tributaires d'une série de valeurs et de principes, dont il s'agit précisément de garantir la réalisation. Ce sont donc ces valeurs et ces principes qui tendent à légitimer et à modeler la constitution du régime. Il semble par exemple assez évident qu'il serait fort préjudiciable pour un président de la V<sup>e</sup> République de suivre l'exemple du Président fédéral et du Chancelier fédéral allemands en invoquant l'aide de Dieu afin d'officialiser son entrée en fonctions<sup>2</sup>. L'anormalité d'un tel acte ne pourrait provoquer qu'un grave scandale politique et porter, *a minima*, un coup redoutable au

---

<sup>1</sup> R. ARON, *Introduction à la philosophie politique. Démocratie et révolution*, Paris, Éditions de Fallois, 1997 [1952], p. 52-53.

<sup>2</sup> L'article 56 de la Loi fondamentale de la République fédérale allemande invite en effet le Président fédéral à conclure son serment d'entrée en fonctions devant les deux Chambres réunies à l'occasion par ses mots : « Que Dieu me vienne en aide ! ». Il ne s'agit toutefois pas là d'une obligation, dans la mesure où le second alinéa de ce même article précise que ce serment « peut également être prêté sans formule religieuse ». En pratique, sauf erreur de notre part, il s'avère que tous les Présidents fédéraux ont opté pour la formule religieuse. Il est en outre d'usage que

magistère présidentiel. Dans le même ordre d'idées, la récente 116<sup>e</sup> législature de la Chambre des Représentants des États-Unis, lors de la révision traditionnelle du règlement intérieur de la Chambre – chaque nouvelle législature délibérant sur celui-ci –, a clarifié une disposition relative à l'interdiction du port d'un couvre-chef dans l'hémicycle, afin notamment de permettre à une nouvelle députée démocrate musulmane, Ilhan Omar, de porter le voile en son sein<sup>3</sup> ; ce qui, du point de vue de la conception française de la laïcité, semble pour le moins inconcevable<sup>4</sup>.

En somme, l'organisation et la justification du pouvoir sont les deux composantes indissociables d'un régime politique, dans la mesure où les règles matériellement constitutionnelles baignent dans une culture politique et des mœurs civiques particulières. En d'autres termes, la constitution matérielle de tout régime est continuellement fondée et façonnée par un principe de légitimité dominant, dont elle ne tend à être, finalement, que la cristallisation normative.

L'étude d'un régime politique ouvre ainsi deux champs de recherche profondément liés, mais néanmoins distincts. Le premier est relatif au droit constitutionnel matériel et répond à la question de savoir *comment* le pouvoir est organisé au sein du régime étudié. Le second est relatif au principe de légitimité dominant et répond à la question suivante : *pourquoi* ce régime est-il organisé de telle manière et pas d'une autre ?

La présente contribution s'intéresse au second champ de recherche et se donne pour objet la V<sup>e</sup> République. Son propos consistera donc à reprendre les principaux traits de l'organisation politique de ce régime en supposant qu'ils sont assez largement balisés et connus, pour mieux se concentrer sur certains aspects, et certains aspects seulement, de leur justification.

Certains aspects seulement, en effet, car si la démarche de droit politique dans laquelle s'inscrit cette étude invite à intégrer l'analyse de la légitimité en droit constitutionnel, il convient d'acter que la réalité que recouvre cette notion s'avère non seulement obscure et fuyante, mais aussi, et peut-être surtout, *politiquement sensible* ; puisqu'il en va finalement de la justification même de l'empire prescriptif et coercitif du pouvoir politique. Or le caractère en un mot *délicat* d'un tel objet, le rend rétif à une approche scientifique au sens fort de Kelsen et de l'école nanterroise, en ce qu'il suscite bien plutôt doute et incertitude. Inutile, dès lors, de s'attacher aux postulats normativistes : sauf à lui nier artificiellement toute influence, la légitimité ne saurait être neutralisée par les catégories purifiées de l'entendement.

---

le Chancelier fédéral, à la suite de son élection par le *Bundestag*, reprenne ce serment devant la Chambre. Or, à l'exception de Gerhard Schröder, tous les titulaires de cette charge en ont retenu la tonalité religieuse. C'est que « le peuple allemand », selon les termes mêmes du Préambule de la Loi fondamentale, est « [c]onscient de sa responsabilité devant Dieu et devant les hommes ».

<sup>3</sup> Adoptée le 3 janvier 2019 à 234 voix contre 194, cette clarification a consisté à apporter la précision suivante au 5<sup>e</sup> alinéa de l'article XVII du règlement intérieur de la Chambre : « *During the session of the House, a Member, Delegate, or Resident Commissioner may not wear non-religious headdress or a hat or remain by the Clerk's desk during the call of the roll or the counting of ballots* » (nous soulignons). Il semble que la chose se soit opérée sans provoquer de remous politiques notables, dans la mesure où cela paraît s'inscrire dans la perspective inclusive de la « religion civile » propre aux États-Unis.

<sup>4</sup> Et pour cause, on sait que le Bureau de l'Assemblée nationale a modifié, le 24 janvier 2018, l'article 9 de son instruction générale relatif à la « tenue en séance », afin notamment de prohiber « le port de tout signe religieux ostensible » dans l'hémicycle.

En ce sens, et c'est là un axiome méthodologique possible pour le droit politique, *prendre la légitimité au sérieux implique de la considérer avec prudence.*

C'est d'ailleurs précisément afin de respecter cet axiome qu'il importe de parler d'un principe de légitimité *dominant*, et non d'un principe de légitimité tout court. Cette nuance semble en effet méthodologiquement nécessaire dans la mesure où il paraît fort hasardeux de postuler l'existence, au sein d'un régime politique donné, d'une reconnaissance unanime des principales valeurs qui président à sa constitution. Prenons un exemple très simple et particulièrement significatif en ce qu'il concerne l'une des valeurs les plus profondes la V<sup>e</sup> République. Il suffit de naviguer quelque peu sur internet pour se rendre compte que certains citoyens estiment, pour diverses raisons *a priori* pertinentes à leurs yeux, qu'il vaudrait mieux restaurer au sommet de l'État l'actuel prétendant légitimiste aux trônes de France et de Navarre : Louis Alphonse de Bourbon, qui prendrait alors à la suite de son sacre le titre de Louis XX. Il est certain qu'institutionnellement, c'est-à-dire du point de vue du régime lui-même, une telle revendication politique apparaît sinon anormale, du moins exotique, et la minorité qui la soutient est de toute façon quantitativement minuscule, voire négligeable. Mais il n'en reste pas moins que cette minorité monarchiste existe, et il serait par conséquent empiriquement erroné de considérer que l'idée fondatrice de la tradition républicaine française est partagée par tous les citoyens sans exception. Par voie d'extension, il serait tout aussi faux de postuler qu'un principe de légitimité soit susceptible de rencontrer une quelconque unanimité<sup>5</sup>.

Ce n'est donc qu'une dimension du principe de légitimité dominant de la V<sup>e</sup> République que l'on entend ici prudemment saisir. Pour ce faire, une notion particulière sera mobilisée, une sorte d'outil intellectuel précisément conçu à cette fin : la *savoir politique*. Et dans la mesure où cet outil est original, il convient de le présenter (I) avant de l'utiliser (II).

## I. PRÉSENTATION DE LA NOTION DE SAVOIR POLITIQUE : UN OUTIL D'ANALYSE ORIGINAL

Afin de s'assurer au mieux de son caractère opératoire en termes d'analyse empirique, il convient de retenir une conception rudimentaire de la notion de savoir politique en la définissant par une double capacité. D'une part, *la capacité de discerner le contenu du bien commun*, ce qui signifie, pour faire simple, d'être en mesure de voir quelle est la meilleure législation possible pour la communauté politique considérée, quel que soit au demeurant le domaine d'intervention. D'autre part, *la capacité de préférer le bien commun à son bien propre*, et donc d'être en mesure de vouloir adopter cette meilleure législation, quand bien même ne serait-elle pas la plus pertinente pour divers intérêts particuliers. En somme, le savoir politique se caractérise à la fois par l'*intelligence* et la *vertu* politiques : voir et vouloir le bien commun ; deux qualités qui s'opposent traditionnellement aux deux défauts que sont l'*idiotie* et la *corruption*.

---

<sup>5</sup> On rejoint ainsi la mise en garde de Guglielmo Ferrero à propos des « Génies invisibles de la Cité » : non seulement « aucun principe de légitimité n'est si juste et si rationnel, qu'il s'impose immédiatement et irrésistiblement », mais en outre il ne revêt cette double qualité « que jusqu'à un certain point, et sous des conditions dont l'existence n'est jamais garantie » (G. FERRERO, *Pouvoir. Les Génies invisibles de la Cité*, Paris, Librairie Générale Française, 1988 [1943], p. 102 et 136).

Ainsi présentée, cette définition sommaire n'est pas sans susciter diverses réserves auxquelles quatre précisions sont susceptibles de répondre, au moins en partie.

On ne s'étonnera pas, tout d'abord, du fait que cette définition s'attache directement à la notion de bien commun. On sait en effet que cette « notion vénérable », pour reprendre le qualificatif retenu par Alexandre Passerin d'Entrèves<sup>6</sup>, traverse la pensée politique occidentale où elle est érigée au rang d'*impératif politique primordial*. Cet impératif se trouve notamment sous la forme du critère qualitatif de la classification classique des régimes politiques, jadis incontournable, sur la base duquel se distingue le bon régime du mauvais<sup>7</sup>. Il se retrouve également à l'œuvre au sein du principe tout aussi classique du gouvernement des lois, en tant que règle basique à laquelle, suivant la logique de modération propre à ce principe, tout gouvernant est tenu d'obéir pour bien faire obéir<sup>8</sup>. Et force est de constater que cet impératif primordial demeure particulièrement prégnant de nos jours, de telle sorte qu'il est permis d'y voir une exception significative à ce qu'il est convenu d'appeler – alors qu'il s'agit sans doute davantage d'un dogme normativiste – la « loi de Hume ». Ne déduisons-nous pas, avec toute la spontanéité de l'évidence, de la donnée factuelle « un tel est gouvernant », la donnée normative « il doit viser le bien commun et non jouir du pouvoir » ? Et pour cause, d'après Hume lui-même, « le sens commun nous enseigne que [...] nous ne sommes tenus d'obéir au gouvernement que tant qu'il sert l'utilité publique<sup>9</sup> ».

Quoiqu'il en soit du rayonnement de l'idée civique du bien commun et de son statut de majeure du jugement politique<sup>10</sup>, il saute toutefois aux yeux que son con-

---

<sup>6</sup> A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La notion de l'État*, trad. J.R. Weiland, Paris, Éditions Sirey, 1969 [1967], p. 272.

<sup>7</sup> La base théorique de cette classification a été formulée par Aristote dans ce passage bien connu : « Nous avons [...] à examiner quel est le nombre des différentes sortes de constitutions et ce qu'elles sont, et tout d'abord à étudier leurs formes correctes, les déviations devant apparaître d'elles-mêmes quand les premières auront été définies. Les termes constitution et gouvernement ont la même signification, et le gouvernement est l'autorité suprême des Cités, autorité suprême qui est nécessairement aux mains soit d'un seul, soit d'un petit nombre, soit de la masse des citoyens. Quand le détenteur unique de l'autorité, ou le petit nombre, ou la masse, gouvernent en vue du bien commun, ces constitutions sont nécessairement des constitutions correctes, tandis que les gouvernements qui ont en vue l'intérêt particulier soit d'un seul, soit du petit nombre, soit de la masse, sont des déviations des types précédents » (ARISTOTE, *La Politique*, III, 7, trad. J. Tricot, Paris, Vrin, 2014, p. 198-199).

<sup>8</sup> Il va de soi que la visée du bien commun n'est pas la seule règle susceptible d'être intégrée dans ce principe, qui peut connaître une multitude de « lois » dont le contenu, le statut et l'origine présentent une grande variété : loi positive, naturelle, coutumière, religieuse, économique, etc. Cela dit, il semble que l'impératif du bien commun soit ici primordial en ce qu'il constitue en quelque sorte le socle inclusif du principe, c'est-à-dire la règle qui donne le sens général vers lequel sont tournées toutes les autres.

<sup>9</sup> D. HUME, « De l'obéissance passive » [1748], in D. HUME, *Essais moraux, politiques et littéraires, et autres essais*, trad. G. Robel, Paris, PUF, 2001, p. 387.

<sup>10</sup> On notera à ce propos cette observation avisée de Bertrand de Jouvenel : « Il y a des cyniques qui affirment que toute majeure relative au bien commun n'est destinée qu'à amener la conclusion désirée pour des raisons égoïstes, mais cela paraît insoutenable. Ce camouflage serait inefficace, s'il n'y avait aucun intérêt sincère pour le bien commun, ajoutant du prestige aux propositions qui s'y réfèrent et rendant ainsi le recours à ce camouflage profitable » (B. DE JOUVENEL, *De la politique pure*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Calmann-Lévy, 1977, p. 263).

tenu s'avère *relatif*. Cette relativité peut s'illustrer de diverses manières, notamment par l'existence de différentes échelles du bien commun, chacune traçant des perspectives distinctes selon les communautés politiques concernées<sup>11</sup>. En outre, et surtout, quelle que soit l'échelle retenue, la relativité du contenu du bien commun est manifestée par les âpres controverses dont il fait l'objet. Dans un monde politique où la persuasion règne en maître, surplombant même la coercition, il est en effet essentiel pour quiconque souhaite conquérir et exercer le pouvoir de *prétendre* agir au nom et pour le compte du bien commun afin d'emporter l'adhésion<sup>12</sup>. Or le savoir politique s'inscrit dans cette entreprise générale de persuasion et apporte une contribution essentielle en rendant crédible une telle prétention, étant donné que celui qui affirme savoir prêter à son propos un crédit de certitude particulièrement efficace pour convaincre celui qui ne sait pas. Et dans la mesure où le bien commun, ou l'un de ses multiples dérivés, fait partie des mots-références du langage civique, de ces « mots puissants, écrit de sa belle plume Georges Burdeau, qui remuent le monde en empruntant à l'imprécision de leur sens la magie de leur influence<sup>13</sup> », le fait de revendiquer la maîtrise savante de sa signification est un acte éminemment politique dont la visée est inévitablement justificative. En ce sens, et c'est là la seconde précision, il importe de relever que *la finalité du savoir politique n'est pas d'énoncer une quelconque vérité mais bien plutôt de persuader*. Instrument du politique, ce savoir n'est donc ni absolu ni indiscutable, pour la simple et bonne raison que toute prétention à une connaissance parfaite et désintéressée du contenu du bien commun s'attire d'une manière ou d'une autre les foudres de la critique. Aussi le savoir politique est-il par la force des choses un savoir *relatif*, c'est-à-dire un savoir discuté et même disputé.

La troisième précision porte sur la distinction entre les deux qualités du savoir politique et conduit à souligner son utilité. Bien que l'intelligence et la vertu soient indissociables en ce domaine, il se trouve toutefois que l'une n'implique pas forcément l'autre. On peut ainsi songer au célèbre embarras de Rousseau face à ce « peuple » qui « de lui-même [...] veut toujours le bien, [...] mais [qui] de lui-même [...] ne le voit pas toujours<sup>14</sup> » ; une « multitude aveugle » donc, spontanément

---

<sup>11</sup> Schématiquement et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut ainsi rencontrer une échelle locale avec les collectivités territoriales, une échelle nationale avec l'État, une échelle supranationale avec l'Union Européenne, et enfin une échelle mondiale avec la perspective cosmopolitique suscitée par les enjeux humanitaires et écologiques.

<sup>12</sup> On trouve chez Thomas Hobbes une brève remarque qui résume parfaitement l'aporie empirique du recours à l'action coercitive pour obtenir l'obéissance et la solution du discours persuasif : « si les hommes ne connaissent pas leur devoir, qu'est-ce qui peut les forcer à obéir aux lois ? Une armée, direz-vous. Mais qu'est-ce qui y forcera l'armée ? » (T. HOBBS, *Béhémot ou le Long Parlement*, trad. L. Borot, Paris, Vrin, 1990 [1679], p. 97).

<sup>13</sup> G. BURDEAU, « Avant-propos », in *Traité de Science politique*, t. I, *Présentation de l'univers politique*, vol. 1, *Société, politique et droit*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1980, p. 16. Si Georges Burdeau songe ici au mot « peuple », il est fort probable qu'il aurait également rangé le terme qui nous intéresse ici dans cette catégorie, étant donné qu'« objet de la politique, le Bien commun en est également le fondement en ce sens que c'est en lui que toute autorité trouve son assise légitime » (*ibid.*, p. 166).

<sup>14</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, II, IV, Paris, Hachette, 1978 [1762], p. 217.

vertueuse mais tendanciellement idiote<sup>15</sup>. À sa manière, Tocqueville ne dit d'ailleurs pas autre chose :

J'admettrai sans peine que la masse des citoyens veut très sincèrement le bien du pays ; je vais même plus loin, et je dis que les classes inférieures de la société me semblent mêler, en général, à ce désir moins de combinaisons d'intérêt personnel que les classes élevées ; mais ce qui leur manque toujours, plus ou moins, c'est l'art de juger des moyens tout en voulant sincèrement la fin. Quelle longue étude, que de notions diverses sont nécessaires pour se faire une idée exacte du caractère d'un seul homme ! Les plus grands génies s'y égarent, et la multitude y réussirait ! Le peuple ne trouve jamais le temps et les moyens de se livrer à ce travail<sup>16</sup>.

En guise de quatrième et dernière précision, il convient de remarquer que le savoir politique est un savoir *gouvernemental*, en ce sens flottant et néanmoins significatif qu'il s'attache essentiellement aux hautes sphères du gouvernement de la Cité, et qu'il va donc de pair avec la dimension législative du pouvoir politique. En d'autres termes, plus sommaires encore, le savoir politique concerne avant tout le « gouvernant » et non le « gouverné ». De sorte que lorsque Montesquieu, dans un passage bien connu, conseille de réduire la participation politique du « peuple » à la désignation de « ses représentants », c'est précisément parce qu'il estime que le savoir politique des seconds est largement supérieur à celui du premier :

Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre ; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie<sup>17</sup>.

Pour peu que l'on admette la définition proposée et ainsi précisée du savoir politique, il apparaît que cette notion se transforme en un outil d'analyse particulièrement fécond, dès lors que l'on aborde l'étude d'un régime politique donné à partir d'une interrogation tout à fait basique et néanmoins décisive : *qui* détient ce savoir politique ?

Avant de poser la question à la V<sup>e</sup> République, et afin de clore cette présentation, il n'est pas inutile d'ajouter une brève série de remarques générales.

On trouve dans l'œuvre de Platon, et plus particulièrement dans le *Protagoras* et la *République*, ce qui est sans doute la *summa divisio* en la matière, c'est-à-dire les deux grands types de réponses possibles à la question précédemment soulevée. Cette division fondamentale suppose de distinguer deux principes antagonistes.

Le premier principe considère que le savoir politique est un savoir *populaire*, en ce sens qu'il est susceptible d'être détenu par n'importe quel citoyen, quel que puisse être au demeurant les contours de son profil social – patrimoine, niveau d'études, profession, etc. Selon ce principe, l'art politique, c'est-à-dire l'aptitude à

---

<sup>15</sup> On sait que cette considération conduit Rousseau à espérer l'intervention d'un « Législateur », « à tous égards homme extraordinaire dans l'État » dont le savoir politique serait au fond génial, et en tout cas bien meilleur que celui du commun des mortels. Si ce « Législateur » semble ainsi très similaire au « philosophe » de Platon, Rousseau n'entend toutefois pas en faire un « roi » et reste attaché au principe de la souveraineté populaire : « on ne peut jamais s'assurer qu'une volonté particulière est conforme à la volonté générale qu'après l'avoir soumise aux suffrages libres du peuple » (*ibid.*, II, VII, p. 222).

<sup>16</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, t. 1, in *Œuvres de Tocqueville*, Paris, Robert Laffont, 2004 [1835], p. 197.

<sup>17</sup> MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, XI, VI, t. 1, Paris, Gallimard, 1995 [1748], p. 332-333.



bien gouverner, contrairement à tous les autres arts, comme la médecine, l'architecture ou encore la cuisine, n'implique pas une distinction hiérarchique entre le savant et l'ignorant. Il existe dès lors en ce domaine une certaine *égalité* et tous les citoyens sans exception détiennent une parcelle de savoir politique suffisante. En ce sens, le *principe du savoir populaire* invite à estimer qu'*il est raisonnable de faire confiance au savoir politique du grand nombre des citoyens*, c'est-à-dire du peuple, et donc de croire à sa capacité à maîtriser l'art politique. Ce principe apparaît ainsi comme un argument de poids en faveur de la démocratie au sens *classique* du terme, entendue durant deux millénaires et des poussières, *grosso modo* d'Hérodote à Sieyès en passant par Thomas d'Aquin et Montesquieu, comme le gouvernement du grand nombre. Et c'est d'ailleurs en s'appuyant sur ce principe que le sophiste Protagoras, mis en scène par Platon, entend apporter une caution intellectuelle, en recourant à « la fable » puis « au raisonnement », à ce constat de Socrate à propos du fonctionnement de l'*Ecclésia* d'Athènes :

[J]e vois que, dans nos assemblées publiques, s'il s'agit de délibérer sur une construction, on fait venir les architectes pour prendre leur avis sur les bâtiments à faire ; s'il s'agit de construire des vaisseaux, on fait venir les constructeurs de navire et de même pour tout ce qu'on tient susceptible d'être appris et enseigné ; mais si quelque autre se mêle de donner des conseils, sans être du métier, si beau, si riche, si noble qu'il soit, il n'en reçoit pas pour cela meilleur accueil ; au contraire on le raille et on le siffle, ce donneur d'avis, jusqu'à ce qu'il se retire de lui-même sous les huées ou que les archers l'entraînent et l'enlèvent sur l'ordre des prytanes : voilà comment les Athéniens se comportent dans ce qui leur paraît toucher au métier. Si au contraire il faut délibérer sur le gouvernement de la cité, chacun se lève pour leur donner des avis, charpentier, forgeron, cordonnier, marchand, armateur, riche ou pauvre, noble ou roturier indifféremment, et personne ne leur jette leur incompétence à la figure<sup>18</sup>.

À l'inverse, le second principe suppose d'admettre que le savoir politique est *distingué*, en ce qu'il existe une *inégalité* des citoyens en la matière. L'art politique n'est donc pas différent des autres sur ce point : ce n'est pas une affaire d'opinion mais de science, et il existe beaucoup plus d'ignorants que de savants. Le *principe du savoir distingué* apparaît ainsi comme un argument puissant à l'encontre de la démocratie au sens classique du terme, car il invite à considérer qu'*il est déraisonnable d'avoir confiance dans le savoir politique du grand nombre*. Aussi faut-il se défier d'un peuple qui est de ce point de vue réduit à une masse ignorante et donc, par définition, incapable de maîtriser l'art politique. Par voie de conséquence, ce principe suggère d'accorder sa confiance à *une minorité éclairée*, voire à *un seul personnage providentiel*, c'est-à-dire en tout cas à *une élite* qui se distingue par sa supériorité en matière de savoir politique. On retrouve ainsi l'une des principales leçons de théorie politique énoncées par Platon dans la *République*, généralement suivie par les principaux auteurs que l'on rencontre dans l'histoire des idées politiques occidentales, et selon laquelle *seule une élite savante est capable de maîtriser l'art politique*. Aux yeux de Platon, la démocratie athénienne apparaît en effet de bien piètre qualité face à l'idéal aristocratique du « philosophe-roi » qu'il prône. Si le second régime correspond au *gouvernement du sage*, c'est-à-dire d'une minuscule poignée de « chefs [...] réfléchis, compétents et soucieux du bien de la Cité<sup>19</sup> », le premier n'est rien d'autre que le *gouvernement de n'importe qui*. Dès lors que n'importe quel citoyen est libre de siéger à l'*Ecclésia*, et qu'il est en plus susceptible de

<sup>18</sup> PLATON, *Protagoras*, 319 b-d, trad. E. Chambry, Paris, GF-Flammarion, 1967, p. 45-46.

<sup>19</sup> PLATON, *République*, 412 c, trad. G. Leroux, Paris, Flammarion, 2004, p. 205-206.

recevoir une indemnité journalière pour cela – le *misthos*<sup>20</sup> –, même « Jojo avec un gilet jaune » a son mot à dire sur la législation de la Cité.

Que ce soit en faveur du peuple ou d'une élite, chaque principe suggère un rapport de confiance qui est susceptible de revêtir divers degrés. Schématiquement, il existe une alternative simple en la matière. Soit cette confiance est forte et s'apparente à une sorte de *confiance aveugle* ou *absolue* et donc *inconditionnée*. On peut ainsi évoquer à titre d'exemple l'un des dogmes des anciennes monarchies selon lequel le roi ne peut mal faire, et son corollaire, le mythe du bon roi trompé<sup>21</sup>. Soit cette confiance est faible et prend alors les traits d'une *confiance sourcilleuse* ou *modérée* et donc *conditionnée*, conformément au dogme libéral de l'effet corrupteur du pouvoir : si « c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser<sup>22</sup> », le roi, tout comme l'élite et le peuple, sauf à trouver une « disposition des choses » susceptible de les « forc[er] d'aller de concert », feront forcément mal.

Il convient enfin de remarquer que chaque principe peut présenter une grande variété selon les régimes politiques étudiés. Pour ce qui est du principe du savoir populaire, *tout dépend de la définition du peuple*, c'est-à-dire des règles établies en matière d'acquisition de la citoyenneté. Ce principe implique en effet de considérer que l'aptitude à bien gouverner est partagée par l'ensemble du corps civique et non par l'ensemble de la population. Or il va de soi, par exemple, qu'un régime qui exclut du corps civique les femmes ou les moins fortunés révèle une conception de ce principe fort différente que celle retenue par un régime qui n'exclut ni les unes ni les autres. Quant au principe du savoir distingué, *tout dépend de la définition de l'élite*, c'est-à-dire du critère utilisé pour singulariser la supériorité d'un seul ou d'un petit nombre de citoyens en matière d'art politique. Au-delà du philosophe platonicien, les conceptions varient non seulement selon les régimes, mais aussi au

---

<sup>20</sup> Cette disposition centrale de la démocratie athénienne est en toute logique portée par le principe du savoir populaire, puisqu'il s'agit bien d'éviter, pour reprendre les termes de la célèbre oraison funèbre de Périclès, qu'« un homme, pourtant capable de rendre service à la cité, en soit empêché par l'obscurité de sa condition » (THUCYDIDE, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, II, 37, 1, cité par N. VILLACÈQUE, « Chahut et délibération. De la souveraineté populaire dans l'Athènes classique », *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, n° 3, 2012, p. 61, note 11).

<sup>21</sup> Avec une bienveillance toute nostalgique, Tocqueville évoque cet état d'esprit particulier : « Il faut bien se garder d'évaluer la bassesse des hommes par le degré de leur soumission envers le souverain pouvoir : ce serait se servir d'une fausse mesure. Quelque soumis que fussent les hommes de l'ancien régime aux volontés du roi, il y a avait une sorte d'obéissance qui leur était inconnue : ils ne savaient pas ce que c'était de se plier sous un pouvoir illégitime ou contesté, qu'on honore peu, que souvent on méprise, mais qu'on subit volontiers parce qu'il sert ou peut nuire. Cette forme dégradante de la servitude leur fut toujours étrangère. Le roi leur inspirait des sentiments qu'aucun des princes les plus absolus qui ont paru depuis dans le monde n'a pu faire naître, et qui sont même devenus pour nous presque incompréhensibles, tant la Révolution en a extirpé de nos cœurs jusqu'à la racine. Ils avaient pour lui tout à la fois la tendresse qu'on a pour un père et le respect qu'on ne doit qu'à Dieu. En se soumettant à ses commandements les plus arbitraires, ils cédaient moins encore à la contrainte qu'à l'amour, et il leur arrivait souvent ainsi de conserver leur âme très libre jusque dans la plus extrême dépendance. Pour eux, le plus grand mal de l'obéissance était la contrainte ; pour nous, c'est le moindre. Le pire est dans le sentiment servile qui fait obéir. Ne méprisons pas nos pères, nous n'en avons pas le droit. Plût à Dieu que nous puissions retrouver, avec leurs préjugés et leurs défauts, un peu de leur grandeur ! » (A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution* [1856], II, XI, in *Œuvres de Tocqueville*, op. cit., p. 1024).

<sup>22</sup> MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, XI, IV, op. cit., p. 326.



sein d'un même régime. L'élite peut ainsi prendre la forme, selon les cas, d'un chef d'armée charismatique, de dignitaires religieux, de richissimes notables, de politiciens professionnels, de hauts fonctionnaires, de juristes expérimentés, d'experts surdiplômés, etc.

Maintenant que les principaux traits de la notion de savoir politique sont présentés, penchons-nous à présent sur le régime politique retenu.

## II. UTILISATION DE LA NOTION DE SAVOIR POLITIQUE : LE CAS DE LA V<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE

Comme indiqué précédemment, l'utilisation de cet outil consiste à interroger un régime politique à partir d'une question sommaire qui, appliquée à celui soumis à notre attention, revient à se demander à quelle institution on doit faire confiance, sous la V<sup>e</sup> République, pour exprimer au mieux la volonté générale et ainsi faire de bonnes lois.

Il est évident que la réponse est particulièrement délicate à saisir et ne peut guère être tranchée. Elle fait en effet l'objet de luttes discursives entre les principales institutions de la V<sup>e</sup> République et leurs soutiens respectifs. C'est que la chose soulève un enjeu de légitimité majeur, dans la mesure où le degré de crédibilité d'une institution, et à ce titre son influence dans l'exercice du pouvoir, est pour une bonne part tributaire du degré de confiance qui lui est reconnu en matière de savoir politique. On s'en tiendra donc ici à retracer de manière schématique et au conditionnel les principales lignes de force de ce type de rapports institutionnels.

On peut commencer par observer que la division principielle entre le savoir populaire et le savoir distingué a récemment connu un sursaut particulièrement vif avec le mouvement des « Gilets jaunes ». Cette division se trouve en effet au cœur des controverses soulevées par l'une des revendications phares de ce mouvement, à savoir l'intronisation du référendum d'initiative citoyenne. Cela apparaît avec une netteté particulière pour peu que l'on se penche sur la version la plus virulente, mais aussi la plus caricaturale, du débat. D'un côté, le credo populiste radicalise le principe du savoir populaire pour stigmatiser la *corruption intentionnelle* des « élites », au profit du *bon sens ordinaire*. De l'autre, le credo élitiste radicalise le principe du savoir distingué pour stigmatiser l'*idiotie liberticide* du peuple, au profit d'une *noble lucidité*.

À vrai dire, et quoi qu'on puisse en penser, il paraît erroné de réduire la *summa divisio* en matière de savoir politique au schéma « élite contre peuple ». Un tel schéma est assurément politiquement expressif, mais il relève toutefois de l'imaginaire. En réalité, on peut rencontrer à la fois un citoyen « ordinaire » qui ne goûte guère le credo populiste, et un citoyen « réputé » qui n'apprécie pas davantage le credo élitiste. En outre, ce schéma suggère de penser au singulier et donc d'homogénéiser le peuple et l'élite, comme si l'un et l'autre de ces deux « camps » n'étaient pas en fait traversés par des sensibilités et des intérêts divergents et tendanciellement conflictuels.

Cela étant dit, outre la désuétude dans laquelle semble être progressivement tombée la procédure référendaire, tout porte à considérer que l'absence d'initiative citoyenne en matière législative signale la *primauté du principe du savoir distingué sous la V<sup>e</sup> République*. La règle implicite du texte constitutionnel selon laquelle le corps civique ne doit pas de lui-même initier une opération référendaire repose en effet, d'une manière ou d'une autre, sur une certaine défiance à l'égard du savoir

populaire. Une défiance épineuse sans doute, car politiquement incorrecte ou démocratiquement déplacée, mais qui s'avère néanmoins bien présente. Son influence est notamment palpable à la lecture des deux derniers Comités consultatifs qui, réunis à la demande du président de la République, ont évoqué l'idée pour finalement l'écarter. Le « Rapport Vedel » de 1993 tout d'abord :

La difficulté consiste à concilier l'initiative citoyenne qui est la raison d'être d'une telle réforme et les nécessaires garanties dont il convient de l'entourer afin d'éviter les excès de toute nature auxquels pourraient conduire le choix de certains thèmes de société et le débat qui s'ensuivrait<sup>23</sup>.

Le « Rapport Balladur » de 2007 ensuite :

[R]econnaître aux citoyens un droit d'initiative peu ou mal encadré ne serait pas dépourvu de risques, surtout à une époque où les moyens technologiques rendent vaines les garanties tenant au nombre de signatures nécessaires pour déposer une demande d'initiative populaire<sup>24</sup>.

On s'explique ainsi pourquoi ces deux rapports ont préconisé dans des termes très similaires un encadrement qui s'apparente finalement à une tutelle tuant dans l'œuf l'idée même de l'initiative populaire. Il apparaît en effet que l'article 11 issu de l'article 4 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 – qui reprend l'essentiel de la proposition du second rapport et donc son esprit critique à l'égard du savoir populaire – ouvre l'initiative référendaire seulement à une minorité parlementaire, impose un seuil de soutiens civiques si élevé qu'il peut raisonnablement être considéré comme inaccessible, et, enfin, laisse toute latitude au gouvernement pour rendre caduque la consultation référendaire envisagée. Pour préciser ce dernier point relatif au contrôle politique de la proposition de loi référendaire, rappelons que le président de la République n'est tenu de la soumettre au corps civique qu'à la condition qu'elle ne soit pas, précise l'article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, « examinée au moins une fois par chacune des deux assemblées parlementaires dans un délai de six mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant qu'elle a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ». Or la tenue de cet examen s'avère fort aisée pour le gouvernement, dans la mesure où il lui suffit d'inscrire lui-même la proposition de loi référendaire à l'ordre du jour des deux Chambres lors des « deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées » par l'article 48 de la Constitution. Et s'il est vrai que la pression de quasiment cinq millions de soutiens civiques rendrait l'exercice de ce *droit de veto absolu* politiquement pénible pour le gouvernement, le fait est que ce seuil extrêmement élevé a précisément été pensé

---

<sup>23</sup> *Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, Paris, La documentation française, 1993, p. 56.

<sup>24</sup> *Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République*, Paris, La documentation française, 2007, p. 74. On notera au passage la prise en compte de la technique d'Internet et plus largement de la communication numérique, dont l'innovation est à maints égards tout aussi fondamentale que l'Imprimerie en son temps, et qui rend inopérant le pseudo-constat de l'impossibilité matérielle de la « démocratie directe ». En termes techniques, la mise en place d'une sorte d'agora numérique est complexe mais réalisable. Il reste cependant à savoir, bien sûr, si cela s'avère souhaitable en termes politiques. D'un point de vue institutionnel, la réponse est manifestement négative, en partie en raison de la défiance de principe à l'égard du savoir politique du peuple.

pour rendre improbable une telle situation ; d'autant plus d'ailleurs avec une actualité médiatique en grande partie rythmée par l'agenda politique du gouvernement et donc propice à l'oubli sélectif. Dans ces conditions, et quelle que soit par ailleurs sa pertinence pour le bien commun national, la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, initiée par 248 parlementaires de l'opposition et publiée au Journal officiel le 15 mai 2019, va au-devant d'un échec finalement annoncé.

Anticipant sans doute une telle configuration à la suite de son expérience comme président du Comité de 1993, le doyen Vedel tiendra deux années plus tard à faire part de cette considération particulièrement significative :

Bien peu de ceux qui écrivent ou parlent de l'extension du référendum acceptent la règle du jeu qui est précisément de substituer une expression directe de la volonté générale à son expression au second degré par la voix des représentants. Pas question d'admettre un pouvoir propre d'initiative des citoyens sans le contrôle préalable du moins d'une minorité parlementaire. Pas question surtout d'admettre que ce pouvoir d'initiative puisse porter sur une matière réservée à la Constitution. Tout se passe comme si le référendum était une procédure subalterne sous haute surveillance et l'on dit honnêtement pourquoi : parce que l'on craint qu'il se forme, sur certaines questions, dont la peine de mort ou le droit d'asile ou l'immigration, une majorité de citoyens avec une opinion qui contredit celle des représentants et de la classe médiatico-politique intellectuelle qui en est complice.

Je ne dis pas que ces précautions soient inutiles et je n'ai aucun goût pour les solutions qui pourraient sortir de référendums et d'initiatives incontrôlés. Mais il faut bien voir qu'il y a là un bémol à la foi démocratique et la reconnaissance que les représentants et les minorités « éclairés » dont ils partagent l'opinion sont parfois plus sages que l'infailible volonté générale<sup>25</sup>.

Cette idée suggérée par le doyen Vedel consistant à muer la défiance constitutionnelle à l'égard du savoir populaire en une confiance modérée, a trouvé un écho au sein du « Groupe de travail sur l'avenir des institutions » qui, regroupant parlementaires et « personnalités qualifiées », s'est réuni de novembre 2014 à septembre 2015 à l'initiative du président de l'Assemblée nationale d'alors, Claude Bartolone<sup>26</sup>. Afin de développer l'usage du référendum et d'ainsi lutter contre « l'insuffisance démocratique » de la V<sup>e</sup> République, trois principales modifications de l'article 11 sont en effet proposées par ce rapport parlementaire : la diminution du seuil de soutiens civiques exigés, l'attribution d'une véritable compétence d'initiative à cette minorité citoyenne en lui permettant de solliciter une minorité parlementaire, et, enfin, la suppression du droit de veto absolu du gouvernement qui empêche « de garantir la tenue effective de la consultation populaire » et a pour effet « de vider la procédure de sa substance ». Ces trois propositions conviennent indéniablement à l'abandon de la « haute surveillance » et donc de la défiance à l'encontre du savoir populaire observées par le doyen Vedel ; et pour cause, le rapport mentionne cette remarque explicite de la députée Les Républicains (LR) Marie-Jo Zimmermann : « On ne peut pas aborder la question du référendum sans considérer que le citoyen est un adulte ». Mais la confiance ainsi suscitée demeure toutefois tenue par une modération toute libérale et, outre le soutien nécessaire

<sup>25</sup> G. VEDEL, « Préface », in D. ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, Bruxelles, Paris, Bruylant-LGDJ, 1995, p. X.

<sup>26</sup> *Refaire la démocratie. Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Paris, La Documentation française, 2015, p. 70-73.

d'une minorité parlementaire, « au moins deux précautions » sont *in fine* évoquées : d'une part, le maintien du contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel sur la proposition de loi référendaire et, d'autre part, l'instauration d'un quorum minimum pour valider la décision référendaire.

Si les dispositions constitutionnelles de la V<sup>e</sup> République s'avèrent donc, comme il sied au sein d'un régime libéral, soumises à l'examen critique du débat public, il n'en reste pas moins que les propositions avancées par le « Rapport Bartolone » à propos du référendum sont jusqu'à présent restées lettre morte. Et, à vrai dire, rien n'indique que le renversement constitutionnel qu'elles traduiraient à l'égard du savoir politique du peuple – de la défiance de principe à la confiance modérée – soit à l'ordre du jour<sup>27</sup>.

En ce sens, à la question « qui détient le savoir politique ? », force est de constater qu'en l'état, la V<sup>e</sup> République répond que ce n'est pas le corps civique. Reste alors à trouver une réponse positive, qui s'inscrira logiquement dans le giron du principe du savoir distingué. À quelle élite, donc, convient-il d'accorder sa confiance sous ce régime politique ?

Sur ce point, il est possible d'identifier trois principales doctrines conflictuelles : la *légitimité*, le *juricentrisme*, et l'*exécentrisme*. Si ces deux derniers néologismes

---

<sup>27</sup> On se permettra ici une brève entorse temporelle en se référant à une actualité postérieure à la date du colloque, pour signaler que le projet de loi constitutionnelle « pour un renouveau de la vie démocratique » déposé par le Premier ministre à l'Assemblée nationale le 29 août 2019, reprend seulement certaines de ces propositions. Afin de « donner plus de vitalité à notre démocratie par la participation citoyenne », ce projet prévoit notamment d'assouplir les conditions d'enclenchement du « référendum d'initiative partagée » dans le cadre d'un nouvel article 69 inscrit dans un nouveau titre XI intitulé « De la participation citoyenne », en abaissant le double seuil exigé et en instaurant un véritable partage avec la reconnaissance d'une compétence d'initiative à la minorité citoyenne. Toutefois, la défiance de principe à l'égard du savoir populaire demeure bien prégnante, dans la mesure où le rouage décisif de la « haute surveillance », c'est-à-dire le droit de veto absolu du Gouvernement, est maintenu. – En outre, à supposer que ces dispositions soient *in fine* adoptées en l'état par les deux Chambres, tout porte à croire que le choix présidentiel accordera le dernier mot procédural au Congrès et non au corps civique. C'est que, pour reprendre en les inversant les deux lapalissades formulées dans l'exposé des motifs de ce projet, « donner la parole aux citoyens pour trancher de grandes questions est un acte démocratique fort », mais « [l]e recours à ce mode de consultation est devenu rare en raison des enjeux très politiques qui se sont attachés à son usage ». Soit, mais on peut bien soigner autant que l'on veut la devanture du magasin, tant que la chose réclamée demeure en vitrine, cela ne change rien à l'affaire si ce n'est pour accentuer la frustration. Or, il n'est pas interdit de considérer qu'au-delà de l'enjeu relatif au savoir politique, et quand bien même la V<sup>e</sup> République ne serait alors plus vraiment la V<sup>e</sup>, l'ouverture véritable de la fonction législative au corps civique – par le biais de nuances procédurales techniquement nécessaires et politiquement opportunes qu'il reste à définir – se justifie par la mission même du droit constitutionnel, à savoir la résolution *pacifique* des conflits politiques. – Sans doute ne faut-il pas trop en demander à une révision du texte constitutionnel, et peut-être se bercerait-on d'illusions en considérant que l'intronisation du « RIC » suffirait, tel l'appel d'air requis par le sifflement strident de la cocotte-minute, à apaiser le bouillonnement politique actuel, où les discours et les actes se radicalisent et les positions à l'égard de l'intérêt général se crispent de manière préoccupante. Mais il n'en demeure pas moins certain que le recours à la force signale la faiblesse du pouvoir – d'autant plus d'ailleurs lorsque la loyauté de la police est sous tension –, et ne saurait de toute façon constituer une solution pérenne. De ce point de vue, et quoi qu'on puisse politiquement penser de ses causes économiques et sociales, l'irruption et la répression des « Gilets jaunes » signalent l'échec de la Constitution elle-même. Et dans la mesure où l'erreur est de ne pas corriger son erreur, mieux vaut en la matière prévenir que guérir.

sont relativement indigestes, ils ont toutefois le mérite de s'harmoniser au précédent déjà usité, et permettent ainsi de saisir assez spontanément l'idée avancée. Chacune de ces doctrines revendique en effet la supériorité du savoir politique propre à une institution particulière, afin de la crédibiliser et d'ainsi renforcer son influence.

Le légicentrisme, tout d'abord, invite à *faire confiance au savoir politique du Parlement*. Sans s'arrêter ici aux implications du bicaméralisme en la matière<sup>28</sup>, le *savoir parlementaire*, selon cette doctrine, présente pour l'essentiel un double mérite. D'une part, il est détenu par un petit nombre de citoyens élus au suffrage universel, ce qui supposerait *mécaniquement* qu'ils soient d'une manière ou d'une autre considérés comme plus aptes à saisir le bien commun national que le grand nombre des électeurs. À la suite notamment des travaux de Bernard Manin, il apparaît en effet que l'élection est une procédure de désignation de nature aristocratique, en ce sens très classique selon lequel, contrairement au tirage au sort, sa mécanique même empêche que l'élu soit n'importe quel citoyen<sup>29</sup>. D'autre part, le savoir parlementaire serait le fruit d'une délibération soutenue et publique, c'est-à-dire d'un débat contradictoire à la recherche de compromis et soumis à l'examen critique de l'opinion publique. En somme, si l'on suit cette doctrine, l'ensemble du corps civique devrait avoir toutes les raisons du monde de considérer que l'expression parlementaire de la volonté générale sonne juste car son savoir politique est *débatu*.

On sait que le légicentrisme ainsi entendu est au cœur de la tradition parlementaire républicaine instaurée sous la III<sup>e</sup> République au lendemain de la crise du 16 mai 1877 et prolongée sous la IV<sup>e</sup>, et a de toute évidence fortement participé à la suprématie du Parlement au sein de ces deux régimes parlementaires monistes. Toutefois, on sait également que c'est en grande partie contre cette doctrine que la V<sup>e</sup> République s'est construite et, semble-t-il, se perpétue.

Cette dernière rompt ainsi avec les deux précédentes en soutenant que ce n'est pas au savoir politique de l'élite élective composant le Parlement qu'il convient d'accorder sa confiance. Cette opinion est en tout cas revendiquée par les deux autres doctrines, l'exécentrisme et le juricentrisme, qui se rejoignent dans leur défiance à l'égard du savoir parlementaire.

Privilégiant l'action à la délibération, la doctrine de l'exécentrisme inspirée par le général de Gaulle s'est imposée et s'impose encore sous la V<sup>e</sup> République par une

---

<sup>28</sup> Schématiquement, la distinction entre les savoirs politiques respectifs de la Chambre basse et de la Chambre haute au sein d'un État de tradition unitaire comme la France semble s'axer, conformément aux qualificatifs usités pour les désigner, sur leur rapport avec le mouvement politique : proximité pour la Chambre basse et distance pour la Chambre haute ; de sorte que la première embrasserait ce mouvement, donnant ainsi une tournure progressiste à son savoir, tandis que la seconde le tempérerait, d'où la tournure conservatrice de son savoir. Il est toutefois certain que cette distinction ne tient plus si, comme cela a pu être envisagé à diverses reprises sous la V<sup>e</sup> République avec le Sénat, on modifie les modalités de composition de la Chambre haute.

<sup>29</sup> B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 204-205 : « une chose [demeure] exclue par la procédure élective : que les élus soient qualitativement semblables aux électeurs. Des représentants élus sont nécessairement différents par quelque trait positivement jugé, et donc supérieurs à leurs électeurs. [...] Dans un système électif, la seule question possible concerne le type de supériorité qui doit gouverner. Mais lorsqu'on lui pose la question : "Qui sont les *aristoi* qui doivent nous gouverner ?", le démocrate se tourne vers le peuple pour lui laisser la décision ».

double critique du savoir parlementaire. D'une part, le savoir parlementaire manquerait de vertu politique. Enceinte où s'affrontent la Gauche, le Centre, et la Droite, le Parlement serait un lieu corrompueur où les intérêts partisans sont privilégiés et l'intérêt général oublié. Il faudrait, par conséquent, s'en remettre au *savoir personnel*, et d'une certaine manière *tutélaire*, d'un président de la République qui, surplombant la « pagaille » du « régime des partis<sup>30</sup> », serait seul en mesure de garder le cap vers le bien de la patrie. D'autre part, le savoir parlementaire manquerait d'intelligence politique, et plus précisément de l'expertise nécessaire, en matière économique notamment, pour cerner dans toute leur complexité les grands enjeux contemporains. Mieux vaudrait, par conséquent, s'en remettre au *savoir bureaucratique* de la haute fonction publique, et tout particulièrement aux lauréats de l'École Nationale d'Administration précisément créée en octobre 1945 à cette fin, sur les recommandations de Michel Debré, par une ordonnance du Gouvernement provisoire de la République française dirigé par le général de Gaulle<sup>31</sup>. Ce savoir bureaucratique, qui s'apparente ni plus ni moins à la connaissance des dossiers, présente deux caractéristiques principales. C'est tout d'abord un savoir *opaque*, en ce sens qu'il s'exerce principalement dans des institutions en quelque sorte situées à l'abri du tribunal de l'opinion publique : les bureaux feutrés des cabinets ministériels et du cabinet présidentiel où se rédige l'essentiel des projets de lois et donc, tendanciellement, l'essentiel des lois en vigueur. C'est ensuite un savoir qui, en raison de sa haute technicité, est *réputé dépolitisé*, c'est-à-dire détaché de toutes considérations partisans, en ce qu'il n'exprimerait qu'une pure rationalité au service des grandes directions décidées du haut de sa superbe par le président de la République.

À suivre la doctrine de l'exécentrisme, le savoir politique de l'exécutif se présente finalement sous les traits d'un *savoir efficace*. Inspiré par le savoir personnel du Président et *technicisé* par le savoir bureaucratique d'une élite administrative s'attelant si besoin à la charge de ministre technicien, un tel savoir, contrairement à celui débattu du Parlement, a la prétention d'être empli de certitudes. Et sans doute est-ce l'une des raisons pour lesquelles l'exécentrisme rencontre une réussite constitutionnelle particulièrement frappante.

On peut en effet observer son influence à l'œuvre dans la tournure générale de la V<sup>e</sup> République : un régime parlementaire radicalement rationalisé et d'ordinaire dualiste en pratique car objet d'une « captation présidentielle », dont l'Exécutif a réussi à garantir les conditions politiques par le biais de deux référendums décisifs :

---

<sup>30</sup> On se réfère ici, parmi de multiples occurrences, à l'entretien radiotélévisé du général de Gaulle avec Michel Droit du 15 décembre 1965.

<sup>31</sup> Jacques Chevallier propose un bon résumé des implications finalement constitutionnelles de cette création : « La politique et la haute administration sont [...] nécessairement interdépendantes : cependant, elles n'en constituaient pas moins sous la III<sup>e</sup> République deux mondes distincts – par l'origine sociale, les circuits de formation, le système de valeurs des intéressés – ; et une méfiance réciproque [...] présidait à ces relations. La création de l'ENA a provoqué une transformation en profondeur, en favorisant un processus d'osmose entre les élites politiques et les élites administratives. Cet effet ne se fera pas immédiatement sentir : sous la IV<sup>e</sup> République, les hauts fonctionnaires se tiennent toujours pour l'essentiel à l'écart du cursus électif ; néanmoins, le fait qu'ils investissent massivement les cabinets ministériels et surtout le poids qu'ils conquièrent dans certains gouvernements témoignent d'un changement d'attitude par rapport à la politique. À partir de 1958, le phénomène prend toute sa portée : tout se passe depuis comme si un mouvement irrésistible poussait à la constitution d'une élite politico-administrative unifiée » (J. CHEVALLIER, « L'élite politico-administrative : une interprétation discutée », *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 1997/80, p. 90-91.



contre l'avis du Parlement tout d'abord, l'intronisation du suffrage universel direct pour l'élection présidentielle, puis, avec l'aval du Parlement cette fois-ci, l'intronisation du quinquennat assortie de l'adaptation du calendrier électoral<sup>32</sup>. L'ascendant de l'exécentrisme se manifeste également dans cette tendance lourde de la législation contemporaine qu'est la banalisation des ordonnances et des procédures législatives accélérées. Cette urgence si fréquemment invoquée par l'Exécutif pour justifier la multiplication des recours à ces deux techniques législatives, s'inscrit en effet dans la logique même du savoir efficace. Selon celle-ci, le fait d'admettre le débat parlementaire et les concessions politiques qu'il implique n'est pas seulement une perte de temps, il s'agit aussi et surtout d'*un aveu de faiblesse*. C'est donc la crédibilité même des institutions politiques relevant de l'Exécutif qui conduit ses divers titulaires à inlassablement marteler que « les-réformes-nécessaires-doivent-être-menées-au-plus-vite » ; d'autant plus, d'ailleurs, depuis l'intronisation d'un quinquennat qui rétracte et exacerbe cet impératif institutionnel d'efficacité, et a ainsi amplifié le processus de banalisation précédemment relevé. En ce sens, du fait de la tournure particulière du savoir politique qui légitime son autorité et de son adaptation à l'air du temps, l'Exécutif tend à raisonner en termes de « gouvernance » : sous le couvert d'une complexité artificielle stratégiquement entretenue, les décisions politiques sont déjà prises hors de l'enceinte parlementaire par des « experts en bien commun », aussi ne reste-t-il plus qu'à préciser les modalités d'un *détail gestionnaire* dont le bien-fondé ne devrait susciter guère plus qu'un doute tout à fait superficiel ; ce n'est, au fond, qu'une question de chiffres.

Cette stratégie de complexification des affaires publiques, au cœur du procédé, est l'expression même de la teneur bureaucratique du savoir efficace, en ce qu'il tend, par le biais de sa technicité propre, à rendre finalement *ésotérique* le contenu du bien commun, et tout particulièrement pour ce qui touche à l'économie. Un tel ésotérisme, et l'on suit là une intuition de Max Weber<sup>33</sup>, n'est donc pas un donné mais un construit, en ce sens qu'un enjeu politique *devient* extrêmement technique et donc incompréhensible pour les non-spécialistes lorsqu'il est saisi par le savoir bureaucratique, c'est-à-dire lorsqu'il est assailli d'expertises chiffrées. De sorte que dans le monde désenchanté moderne, le degré de complexification d'un sujet politique apparaît en fait comme le meilleur révélateur du pouvoir : plus le premier est techniquement monté en épingle et échappe à l'entendement du grand nombre, plus cela signale que le second y attache une grande importance politique et souhaite donc, derrière cette barricade technique, librement décider. Songeons ainsi au cas typique de la dette publique et de la création monétaire, dont l'enjeu politique,

---

<sup>32</sup> En ce sens, si l'on ne peut qu'admettre à la suite d'A. LE DIVELLEC, « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V<sup>e</sup> République », *Droits*, 2007/44, p. 121-122, que l'autorité du président de la République est dépendante de la conjoncture politique et plus précisément de la position de la majorité de l'Assemblée nationale à son égard, il semble néanmoins discutable d'en déduire son caractère « très fragile » : tout a été précisément fait pour s'assurer que cette conjoncture lui soit favorable.

<sup>33</sup> « L'administration bureaucratique signifie la domination en vertu du savoir : c'est son caractère fondamental spécifiquement rationnel. Par-delà l'énorme position de puissance que détermine le savoir spécialisé, la bureaucratie (ou le détenteur du pouvoir se servant de celle-ci) a tendance à accroître davantage encore sa puissance par le savoir du *service* : les connaissances de fait acquises ou "issues des dossiers" dans le cours du service. Le concept, concept spécifiquement bureaucratique, du "secret de la fonction" [...] provient de cette aspiration à la puissance » (M. WEBER, *Économie et société*, t. 1, *Les catégories de la sociologie*, trad. J. Chavy et E. de Dampierre, Paris, Agora, 1995, p. 299-300).

assurément majeur, semble comme dissous dans de pures considérations techniques et, à ce titre, réservé à une poignée d'initiés. Or s'il est fort probable que le sujet est en soi complexe, il y a tout de même une différence décisive entre, schématiquement, l'option *démocratique* de la vulgarisation et donc de l'ouverture au débat public, et l'option *technocratique* de la complexification et donc de la fermeture à un tel débat.

Ainsi, dans les conditions technocratiques auxquelles semble naturellement conduire l'épanouissement de la teneur bureaucratique du savoir politique revendiqué par l'Exécutif, il peut paraître cohérent de soulager les parlementaires d'un examen approfondi de textes législatifs dont l'essentiel *devrait devenir* pour eux comme pour le peuple hors de portée, tout comme il peut paraître cohérent, au demeurant, de souhaiter en réduire drastiquement le nombre.

Il ressort de ces observations que l'impact de la doctrine de l'exécentrisme peut se mesurer à la dévalorisation constitutionnelle du Parlement ; à laquelle, soulignons-le au passage, la majorité parlementaire elle-même participe<sup>34</sup>. Tout conduit dès lors à en tirer la conclusion suivante : à la question « qui détient le savoir politique ? », la V<sup>e</sup> République répond que c'est le président de la République et son gouvernement technicien.

Cette réponse, dont l'actuel quinquennat d'Emmanuel Macron ne démentira pas la vraisemblance, rencontre toutefois l'opposition de la troisième et dernière doctrine identifiée : le juricentrisme.

Si le mot d'ordre de l'exécentrisme est l'efficacité, celui du juricentrisme est l'État de droit, entendu en ce sens basique de régime politique au sein duquel s'opère un contrôle juridictionnel de la loi légitimé par la garantie de « droits de l'homme » inscrits en lettres d'or dans le contenu du bien commun. Initiée par plusieurs professeurs de droit public sous la III<sup>e</sup> République<sup>35</sup>, cette doctrine convie logiquement à *accorder sa confiance au savoir politique du juge*, et plus particulièrement sous la V<sup>e</sup> République où elle connaît un regain indéniable depuis « la divine surprise de la décision historique du 16 juillet 1971<sup>36</sup> », au Conseil constitutionnel.

Afin de soutenir cette institution, le versant critique du juricentrisme prolonge la défiance constitutive de la V<sup>e</sup> République à l'égard du savoir débattu du Parlement, en l'élargissant au savoir efficace de l'Exécutif. En englobant ces institutions

---

<sup>34</sup> On sait en effet qu'au sein de tout régime parlementaire, et la V<sup>e</sup> République est à sa manière un régime parlementaire, le degré de puissance de l'Exécutif dépend du degré de confiance que la majorité parlementaire *décide* de lui accorder. Avec les ordonnances, par exemple, de deux choses l'une : soit la majorité *décide* de voter pour les lois d'habilitation et de ratification, soit la majorité *décide* de voter contre pour mettre fin à sa délégation. De même avec le « 49,3 » : s'il s'agit vraiment d'un « déni de démocratie », n'est-ce pas un motif assez grave pour justifier la *décision* de voter une motion de censure à l'encontre du gouvernement qui l'utilise et ainsi imposer à terme son abandon ? Certes, il est indéniable que de multiples pressions pèsent sur la majorité, issues de logiques institutionnelle, partisane, électorale, ou encore médiatique, et rendent ce type de décision difficile. Mais ce ne sont tout de même pas là des raisons suffisantes pour tomber dans ce pathos ridicule et trompeur consistant à plaindre ces « fragiles » députés qui n'auraient pas le choix face au « méchant » Exécutif.

<sup>35</sup> On se reportera sur ce point à la thèse de M.-J. REDOR, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française (1879-1914)*, Paris, Economica/PUAM, 1992, en part. p. 287-292.

<sup>36</sup> P. AVRIL, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, 2008/126, p. 6.

sous les traits d'un « législateur » pensé en opposition au « juge », cette doctrine entend les décrédibiliser au moyen d'une stigmatisation de leur potentiel *liberticide*. Le savoir du législateur serait en effet plombé par une forte inclinaison à la corruption, c'est-à-dire ici l'oubli des droits et des libertés, en raison de sa nature partisane, mais aussi et surtout de *sa bêtise en matière juridique*. Non sans condescendance, le juricentrisme décrédibilise ainsi le législateur en soulignant le caractère en quelque sorte involontaire de sa corruption : celui qui ne parle pas le langage du droit ne pourrait être en mesure ni de connaître, ni de comprendre les véritables enjeux en matière de protection des droits fondamentaux. En d'autres termes, faute de disposer de toute l'acuité requise, le législateur serait dans l'incapacité de faire de bonnes lois et donc d'exprimer « véritablement » la volonté générale. Dès lors, tout comme le patient cherche conseils et prescriptions auprès du médecin, le législateur devrait raisonnablement se tourner vers le juge qui, par définition, dispose pour sa part du *savoir juridique*.

Selon le versant cette fois-ci positif du juricentrisme, seul le juge, et plus précisément le juge « suprême », est en effet censé maîtriser ce savoir distingué qui, tout comme le savoir bureaucratique dont il est sous cet aspect très proche, présente une haute technicité. Grâce à celle-ci, le savoir juridique s'avère, d'une part, réputé dépolitisé, c'est-à-dire étranger à la perspective basement partisane qui aveugle le législateur, et, d'autre part, monopolisé par la corporation des juristes et par principe de mieux en mieux maîtrisé à mesure que l'on grimpe vers ses sommets. En ce sens, tout comme le savoir bureaucratique, la logique du savoir juridique aspire à complexifier la chose publique, mais par le biais d'une juridicisation du contenu du bien commun, ou autrement dit d'une traduction juridique du langage politique, car c'est à cette condition que le juge trouve les moyens légitimes de s'exprimer en la matière. Encore faut-il toutefois que ce juge soit détenteur d'un savoir juridique suffisamment crédible aux yeux des spécialistes, et l'on comprend ainsi le lobbying très actif chez les constitutionnalistes en faveur d'une révision substantielle des règles de composition du Conseil constitutionnel, qui viserait à l'ériger en une authentique Cour suprême en excluant les membres de droit et, surtout, en imposant un critère de compétence juridique pour la désignation des membres nommés<sup>37</sup>.

Tout semble indiquer qu'une telle révision irait dans le sens des choses, dans la mesure où elle est portée par une doctrine du juricentrisme qui rencontre un indéniable succès sous cette « République très juridique<sup>38</sup> » qu'est la V<sup>e</sup>. On peut en effet la voir à l'œuvre dans la banalisation du contrôle *a priori* de la constitutionnalité de la loi depuis l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel à l'opposition parlementaire, dans la banalisation également du contrôle de la conventionnalité de la loi depuis les décisions *Jacques Vabre* de la Cour de cassation et *Nicolo* du Conseil d'État, et dans la banalisation encore du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* depuis l'intronisation de la question prioritaire de constitutionnalité. Et s'il convient sans doute de considérer que le rayonnement de l'Exécutif et donc l'influence de l'exécentrisme demeurent plus intenses – suffisamment en tout cas pour que Nicole Belloubet, agrégée de droit public et alors juge constitutionnelle en exercice, ait pu choisir en juin 2017 de démissionner pour rejoindre le

<sup>37</sup> L'auteur à la pointe en ce domaine étant sans doute D. ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie, propositions pour une refondation*, Paris, Le Seuil, 2015, en part. p. 179 *sqq.*

<sup>38</sup> J. CARBONNIER, *Droit et passion du droit sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Flammarion, 1996, p. 16.

Gouvernement –, il n'en existe pas moins des raisons sérieuses d'accorder une certaine pertinence à la réponse prônée par le juricentrisme à la question « qui détient le savoir politique sous la V<sup>e</sup> République ? ».

Si l'on suit cette doctrine, en effet, il faudrait désigner les « Sages » du Conseil constitutionnel, mais aussi la Cour de cassation et le Conseil d'État, voire même la Cour de justice de l'Union Européenne et la Cour européenne des droits de l'homme. Autant de juges suprêmes qui, par le biais d'un dialogue savant réservé aux seuls initiés et nourri par eux, constitueraient le dernier rempart contre la funeste incapacité du législateur et du peuple qui le désigne. À moins de souhaiter la tyrannie de la majorité au détriment de l'État de droit, rien ne vaudrait, donc, l'expression juridictionnelle de la volonté générale.

On ne s'étonnera guère que la doctrine du juricentrisme, généralement formulée sous une forme plus édulcorée, trouve un écho particulièrement prononcé chez les juristes. Il n'est pas impossible que l'une des clés de cette consécration réside dans une croyance profonde et tenace, d'inspiration kelsénienne et coïncidant avec la substitution progressive en doctrine du mot « norme » au mot « règle », selon laquelle il existerait une scission fondamentale entre la politique et le droit, ou autrement dit entre *Sein* et *Sollen*.

À l'aune de cette croyance, il peut ainsi paraître inexact de considérer, comme nous venons de le faire, que le savoir juridique est l'une des variantes du savoir politique : ces deux domaines appartiendraient en quelque sorte à un monde différent et seraient comme étrangers l'un à l'autre. De même, illustration plus saisissante sans doute de l'ascendant intellectuel de cette frontière de principe, le fait que la révision constitutionnelle de juillet 2008 ait réussi le tour de force de concilier l'objectif de revalorisation du Parlement avec l'introduction de la QPC, sans même que la contradiction ne saute aux yeux des commentateurs. Tout s'est en effet passé comme si la mise en place d'un contrôle *a posteriori* de la loi ne trouvait pas sa justification première dans la défiance originelle du régime à l'égard du savoir débattu du Parlement, et n'entraînait pas, inévitablement, une dévalorisation supplémentaire de cette institution. Comme si, au fond, le Conseil constitutionnel, fort de son savoir juridique, était – ou devrait être – une institution à l'écart d'un monde politique occupés par le Parlement et l'Exécutif.

Pourtant, sauf à tomber dans le paradoxe piquant d'un juge « bouche des droits de l'homme », il va de soi que la maîtrise même parfaite de la technique juridique n'emporte pas à elle seule la décision, et n'a de sens qu'au service de considérations politiques. N'importe quelle Cour suprême dicte donc une politique jurisprudentielle tributaire d'une interprétation particulière du contenu du bien commun qui, schématiquement, ne peut que prendre place à la Gauche, au Centre, ou à la Droite de l'échiquier politique du régime concerné.

En ce sens, et nous concluons par cette observation de droit politique, le droit n'est en réalité qu'un continent du monde politique, au même titre que la science, l'économie, et tout ce qui s'en suit.

### Pierre-Marie Raynal

Maître de conférences en droit public à l'Université de Cergy-Pontoise, membre du Centre de Philosophie Juridique et Politique, et membre associé de l'Institut Michel Villey.

### III. Débats





## Le droit politique au prisme des conventions de la constitution \*

**L**e colloque sur le droit politique fut l'occasion de débats riches et fournis. Nous avons ici reproduit la partie qui nous semblait le plus en lien avec le thème central du colloque, c'est-à-dire celle relative à la notion de droit politique, vue pour l'essentiel à travers le prisme des conventions de la constitution.

\*  
\*\*

*Thibault Guilluy* — J'ai deux questions à propos des conventions de la constitution qui s'adressent à Renaud Baumert<sup>1</sup>. Mes deux interrogations se rejoignent d'ailleurs à certains égards. D'une part, peut-on en la matière se contenter de constater l'existence de ces conventions, sans s'interroger sur leur légitimité ? Si, en effet, on évite le terrain de la légitimité, on est alors tenté de considérer – un peu comme le fait Michel Troper dans un article intitulé « Nécessité fait loi<sup>2</sup> » – qu'au fond ces conventions de la constitution ne sont que le produit d'un calcul purement stratégique des acteurs politiques. Peut-on par ailleurs appréhender correctement les conventions de la constitution en restant dans le cadre d'une logique normativiste ? J'ai quelques doutes sur ce point, car si on voit dans ces conventions l'interprétation d'une ou plusieurs normes, on est conduit à souligner leur invalidité, faute d'avoir été le résultat d'une habilitation.

*Renaud Baumert* — Il me semble que les conventions de la constitution reposent sur des mécanismes sociaux, sur des rapports de force politique durables. Je ne suis pas certain qu'on ait besoin de se poser la question de leur légitimité ou de porter sur elles des jugements de valeur. Lorsque, en période de concordance des majorités, le président de la République dit au Premier ministre : « Cher ami, vous nous avez bien servi mais maintenant il est temps que vous preniez un peu de recul », la démission du Premier ministre est en réalité le résultat d'un rapport politique interne

---

\* Édition partielle des débats qui se sont tenus à l'occasion de la première matinée du colloque « Le droit politique face à la V<sup>e</sup> République » organisé par l'Institut Michel Villey et la revue *Jus Politicum*, sous la direction de C. Guérin-Bargues, C. Roynier et E. Lemaire, les jeudi 6 et vendredi 7 juin 2019 à l'Université Paris II Panthéon-Assas. Transcription et édition de M. Hullebroeck, sous la direction et avec la reprise des propos par C. Guérin-Bargues. La revue et les organisatrices remercient les intervenants de leur aimable autorisation pour la publication de leurs échanges.

<sup>1</sup> Th. Guilluy réagit ainsi à l'intervention de R. Baumert dont a été tiré son article dans le présent numéro. Voir *supra*, R. BAUMERT, « En relisant Pierre Avril, "Penser le droit politique" (2018) ».

<sup>2</sup> M. TROPER, « Nécessité fait loi. Réflexions sur la coutume constitutionnelle », in *Service public et libertés : Mélanges offerts au professeur Robert-Edouard Charlier*, Paris, Éd. de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981.

à la majorité. Je ne crois pas que, pour analyser et comprendre ce type de mécanisme, on ait besoin de mobiliser des jugements de valeur. J'ai par ailleurs tendance à voir dans les conventions de la constitution des pratiques sociales, c'est-à-dire des normes, certes, mais des normes a-juridiques. Ce ne sont pas des normes juridiquement valides au sens où l'on entend classiquement la validité – c'est-à-dire comme des normes produites, formellement et matériellement, conformément à des métanormes du système juridique. Elles n'ont donc pas de validité juridique, mais ça ne les empêche pas d'avoir une efficacité sociale ; de sorte que les acteurs politiques se sentent contraints par ces normes, ne serait-ce qu'en raison de la réprobation sociale qu'ils subiront s'ils s'y soustraient. Bien évidemment, il y a plusieurs manières de concevoir ces conventions de la constitution, et il est tout à fait possible de considérer que la validité est fonction de l'efficacité. Mais je reste probablement trop positiviste pour voir les choses de cette manière.

*Olivier Beaud* – Je voulais réagir à la réponse de Renaud Baumert à la question de Thibault Guilluy. Il me semble que si on explique ou justifie les conventions de la constitution par cette idée du rapport de force politique, on tombe dans une sorte d'impasse que justement Pierre Avril et Jean Rossetto se sont efforcés d'éviter : c'est la science politique qui en vient à expliquer le droit. L'un des grands apports de Pierre Avril, le principal selon moi, fut de redonner au droit constitutionnel une légitimité et une efficacité qui lui permettent d'expliquer des phénomènes que la science politique a voulu s'approprier. Au lieu de parler de rapports de force politiques, il faut s'efforcer d'analyser les rapports entre organes, entre autorités. Les conventions de la constitution renvoient donc à une interprétation de la pratique par des accords entre organes, entre autorités. Ces derniers s'accordent sur une signification et, faute de juge pour se prononcer en la matière, cette interprétation vaut comme étant du droit. Comme Pierre Avril l'a remarquablement expliqué dans ses écrits, ce ne sont pas que des rapports politiques, c'est vraiment du droit.

*Renaud Baumert* – Je n'ai pas tout à fait la même approche de ces questions, car je reste très attaché à la précision terminologique qu'a permis d'apporter, par exemple, la *Théorie pure du droit* – ou certaines théories voisines. Je crois qu'il faut mobiliser des critères extrêmement fermes et précis pour déterminer ce qui est du droit et ce qui n'en est pas. C'est la raison pour laquelle j'aurais tendance à aboutir à un constat assez proche de celui de Pierre Avril, mais d'une manière différente. Sa stratégie, si je la résume, consiste à étendre le terme de droit à des éléments que personnellement je n'aurais pas tendance à considérer comme juridiques (par exemple, les « conventions de la constitution »). Ma stratégie consiste à dire : il a raison si cela signifie qu'il faut que les juristes s'intéressent également à ces phénomènes. Mais on pourrait aussi partir d'une idée beaucoup plus simple et fort différente – sans pour autant lever un gros tabou. On peut considérer qu'il n'y a aucune raison que le juriste se cantonne à l'étude du droit positif. Dans les disciplines voisines, cela ne semble pas soulever de problème. Nos collègues sociologues, politistes ou historiens ne craignent pas d'emprunter aux disciplines voisines. Personnellement j'aurais tendance à penser que le juriste pratique une science humaine et qu'il est de plus en plus difficile de ne pas prendre en compte les résultats des autres champs disciplinaires. La convention de la constitution que nous venons d'évoquer cesse d'être efficace lorsque le rapport de force politique change, c'est-à-dire en cas de cohabitation. Cela me semble être la preuve la plus certaine qu'elle repose sur un rapport de force politique, ce qui n'interdit pas pour autant au juriste de s'y intéresser. L'idée consisterait alors à dire qu'il appartient au juriste de s'intéresser au droit positif, mais aussi à des éléments qui ne sont pas à proprement parler du droit positif. Les uns sont nécessaires à l'intellection de

l'autre, et inversement. Mais cela ne signifie pas, en revanche, qu'il faille, à toute force, considérer comme « juridiques » des normes qui ne le sont pas.

*Olivier Jouanjan* — Je voudrais juste faire une petite remarque : ce rapport de forces politiques n'intervient pas dans le vide. Si le président de la République peut imposer la démission du Premier ministre, c'est parce qu'on se trouve dans un certain contexte constitutionnel général normé et normatif. Le président de la IV<sup>e</sup> République ne pouvait pas faire ça. Ce sont les conditions constitutionnelles normatives de la V<sup>e</sup> République qui créent du pouvoir en même temps que ces pouvoirs créent du droit. Il y a ici une véritable dialectique non pas hors du système juridique et constitutionnel, mais bien à l'intérieur de celui-ci.

*Renaud Baumert* — Certes, mais il n'y a pas de disposition, dans la Constitution, qui permet au Président de révoquer le Premier ministre...

*Olivier Jouanjan* — Non, mais il y a tout un contexte, toute une organisation constitutionnelle, un système spécifique au sein duquel seulement une telle révocation, même non prévue par les textes, devient possible.

*Renaud Baumert* — Bien entendu mais on parle là d'une compétence qui n'existe pas dans le texte de la Constitution. Elle est le produit d'une pratique. Sur quoi repose cette pratique ? Évidemment, tout repose sur tout : si on n'avait pas de constitution, on n'aurait pas de système politique et si on n'avait pas eu de système politique, on n'aurait pas la constitution. À ce niveau d'abstraction, je suis bien entendu d'accord, mais la convention de la constitution dont on parle, celle qui permet précisément au président de la République d'obtenir la démission du Premier ministre, n'est pas une compétence réglée par le droit. Elle résulte d'un rapport de force au sein de la majorité, ce rapport de force qui fait effectivement du président de la République le leader électoral de la majorité.

*Denis Baranger* — Je voudrais faire deux observations qui sont également des questions. La première, est tournée vers nos deux premiers intervenants [Olivier Jouanjan sur Böckenförde et Olivier Beaud sur Rossetto<sup>3</sup>] : je suis frappé par la référence assez permanente à Carl Schmitt (de la part d'auteurs sérieux et insoupçonnables d'extrémisme politique) comme étant un auteur nécessaire pour penser le constitutionnalisme libéral. Il me semble que deux choses l'expliquent. D'abord Schmitt semble avoir produit la meilleure critique du constitutionnalisme libéral, en en dénonçant deux penchants importants qui se sont concrétisés par la suite. D'une part, le penchant à la dépolitisation, c'est-à-dire l'incapacité du constitutionnalisme libéral à penser la politique de manière interne et la tendance à se considérer comme dépolitisé. Il en a résulté un basculement vers un droit constitutionnel à visée non politique – la tentation de se dire que le politique, c'est mal et que le droit, c'est bien... parce que ce n'est pas du politique – ce que la lecture de Schmitt guérit chez une personne intelligente. D'autre part, on trouve chez Schmitt la critique radicale et à mon avis efficace de Kelsen et du normativisme c'est-à-dire de l'idée d'un droit à fondement normatif, d'un droit autopoïétique. Ma deuxième question et remarque est tournée vers Renaud Baumert. Vous avez mis le doigt sur une difficulté constante dans l'histoire de la théorie des conventions de la constitution. Il s'agit de la tentation de la justification ou de l'explication indirecte : on constate qu'une

---

<sup>3</sup> Voir *supra*, dans cette livraison, O. JOUANJAN, « La notion du politique, concept-clé de l'œuvre constitutionnelle d'Ernst-Wolfgang Böckenförde » et O. BEAUD, « Faire du droit constitutionnel un droit politique. La thèse de Jean Rossetto ».

pratique revêt une importance réelle en droit constitutionnel. Comme on ne parvient pas à déterminer directement en quoi elle a valeur normative, on en conclut que son fondement normatif est probablement indirect. Le premier à l'avoir souligné, c'est Dicey : la convention de la constitution n'a pas de valeur juridique en tant que telle, mais elle en a une indirecte, car si elle n'est pas respectée, on ne pourra plus voter une loi budgétaire, etc. Le droit finit donc par sanctionner ceux qui ne respectent pas les conventions de la constitution. Il est possible que Pierre Avril cède à ce penchant-là, mais cela ne m'avait pas frappé tant que ça, car il me semble qu'il y a un apport net chez Pierre Avril qui est sa théorie de l'interprétation de la constitution. Il a notamment montré que le droit constitutionnel, ce n'est pas la norme qui se trouve dans le texte, c'est la norme effectivement appliquée par les acteurs, ce qui permet à la fois d'intégrer les conventions de la constitution dans le droit et de sauver une certaine normativité. L'un des grands apports de Pierre Avril de ce point de vue, c'est d'avoir rompu avec la doctrine objectiviste qui remonte au moins à Carré de Malberg et qui postule qu'il n'y a de constitution que dans le texte et que l'intention des auteurs n'a aucune importance. Il y a quelque chose de profond dans cette idée de Pierre Avril selon laquelle il y a de la norme effectivement appliquée. Cela me rappelle, et je terminerai là-dessus, la grande phrase du romaniste Gustav Hugo qui soulignait qu'en définitive, le droit positif, c'est la vérité qui résulte de l'action des hommes. Au fond, dans le droit constitutionnel, il y a une vérité – qui est en même temps une positivité – qui résulte de l'action des acteurs et c'est peut-être ça les conventions de la constitution.

*Eleonora Bottini* – Je voudrais prolonger la réflexion de Renaud Baumert qui soulignait qu'il n'y a pas de raison pour que les juristes ne puissent s'intéresser aux rapports de force politique. Mais laisser les deux mondes bien séparés – celui des conventions constitutionnelles d'un côté et celui des dispositions juridiquement sanctionnées de l'autre, n'est-ce pas s'interdire d'appliquer une approche de droit politique aux dispositions juridiques écrites et sanctionnées par exemple relatives aux droits et libertés ?

*Renaud Baumert* – Il me semble important de dire que le juriste n'est pas censé s'occuper que de droit positif. Mais il serait dommage de perdre, par-là, ce qui fait sa spécificité : c'est-à-dire sa capacité à appréhender très finement et très précisément le droit positif via la mobilisation d'un certain nombre de catégories. Si je suis si attaché à dire que les conventions de la constitution ne sont pas du droit – du droit valide –, mais qu'elles doivent néanmoins être prises en compte par le juriste, c'est parce qu'elles ne répondent pas au même régime que les dispositions constitutionnelles. On ne peut pas les réviser par la procédure de l'article 89 si le rapport de force politique qui les sous-tend perdure. Je ne pense pas pour autant que le juriste qui étudie ces conventions doive renoncer à sa spécificité, c'est-à-dire à sa capacité à entendre le droit. Les deux approches à mon avis appartiennent à l'activité du juriste. Mais il me semble que pour ce faire, le choix consiste soit à étendre le concept de droit à toutes sortes d'éléments, au risque de le diluer ; soit à conserver, d'une certaine manière, des catégories juridiques très précises et très restreintes, et à se contenter d'étendre, non pas l'objet « droit », mais le regard du juriste.

*Bruno Daugeron* – Le droit politique est un concept que nous avons tous du mal à saisir au-delà de son rôle d'étendard brandi contre certaines évolutions « juridictionnalisantes » du droit constitutionnel. Si je reprends l'approche que nous en a proposé Renaud Baumert, et si je ne me trompe pas, le droit politique est du droit mais qui ne pourrait et ne devrait pas être réduit à ce qu'il nomme « droit positif »

de manière un brin péjorative. La difficulté réside dans le fait que les tenants de cette position ne donnent généralement pas de définition de ce qu'ils entendent par « droit positif ». Le sens de ce droit positif semble implicitement être assimilé à une sorte de formalisme étriqué propre au droit écrit, qui ne comprend pas les enjeux de la politique et qu'il conviendrait de dépasser par la pratique pour mieux atteindre son essence. Or, je m'étonne de cette vision du droit. Car le droit constitutionnel, même qualifié de « politique », commence toujours par être « du droit positif » au sens de droit écrit résultant de certaines procédures d'adoption. Sans ce droit « formel », il ne peut bien entendu exister de constitution et donc de pratique de ces textes. Avant de prétendre qu'il est légitime de s'éloigner de la « lettre » du texte pour mieux trouver son « esprit », encore faut-il qu'un texte existe. Le droit dit « positif » est donc un point de départ nécessaire comme l'a remarqué Olivier Jouanjan et non un artifice. C'est d'ailleurs là, à mon sens, toute la difficulté de la théorie des conventions de la constitution, qui semble mépriser le droit écrit taxé de juridisme alors même qu'il est la condition de la mise en œuvre d'une pratique qui lui serait supérieure. D'un point de vue de théorie du droit, les normes naissent la plupart du temps d'un énoncé qui est le support d'une interprétation par les acteurs politiques qui vont lui donner sa signification de norme. Je m'interroge donc sur le concept de « droit positif » et plus largement de droit retenu par les défenseurs du droit politique et des « conventions de la constitution » qui voient la politique comme quelque chose d'extérieur et le droit comme un embarras pour la politique alors même qu'ils prétendent les réunir.

*Renaud Baumert* — Ce que j'appelle le droit constitutionnel positif, le droit au sens restreint, c'est le texte de la constitution et l'interprétation qu'en donnent les interprètes authentiques – ce qu'on pourrait appeler les « normes constitutionnelles ». À titre personnel, je n'aurais pas tendance à considérer les conventions de la constitution comme du droit mais comme des normes sociales, des normes qui reposent simplement sur leur efficacité et qui ne sont pas produites conformément à la procédure de révision. Ça me paraît être un bon indice de la différence entre les deux.

*Denis Baranger* — Mais on peut parfaitement réviser une convention de la constitution. C'est d'ailleurs l'argument kelsénien classique selon lequel le droit écrit peut réviser la coutume. Les autorités de révision habilitées en vertu de l'article 89 pourraient s'accorder sur l'idée que le précédent de la révocation de M. Chaban-Delmas par le président Pompidou est absolument scandaleux. Elles pourraient décider – via une révision des dispositions des articles 20 et 21 de la Constitution – de prohiber définitivement la révocation unilatérale du Président sur la base d'une convention de la constitution applicable depuis 1973. Pourquoi ne pourrait-on pas ?

*Renaud Baumert* — Je ne dis pas le contraire. Je dis simplement que si vous avez une convention de la constitution – comme typiquement la possibilité pour le président de la République de « révoquer » le Premier ministre –, elle ne s'appuie pas sur une disposition constitutionnelle. On peut certes essayer de la contrer par une disposition constitutionnelle, mais on n'est pas certain d'y parvenir, de lui retirer ce qui fait son sel, c'est-à-dire son efficacité. Pour que cela fonctionne, il ne suffit pas de retoucher le texte de la constitution, il faut, plus fondamentalement, modifier le rapport de force qui fait perdurer la convention. La différence que j'établis entre le droit positif de la constitution et les conventions de la constitution, elle est là. La définition traditionnelle de la convention de la constitution réside dans (1) l'absence de fondement écrit, (2) la répétition dans le temps et (3) le consensus intersubjectif. Il s'agit donc de normes qui impliquent une certaine régularité dans l'action, mais

que je distingue, à titre personnel, des normes qui sont juridiquement valides. Qu'ensuite il y ait un rapport dialectique entre conventions de la constitution et droit positif, j'en suis bien conscient. Il faut d'ailleurs les étudier avec précision, parce que c'est en se fondant sur un certain nombre de ces conventions de la constitution qu'on produit des actes normatifs, c'est-à-dire du droit valide. Mais, je trouverais regrettable à titre personnel qu'on noie la différence entre ces types de normes sous la simple appellation de « droit politique ».

*Denis Baranger* – Il me semble que comprendre la notion de droit politique suppose au préalable de refuser la dichotomie entre la règle de droit et la pratique politique. Certes, combiner les deux est un problème délicat, comme en témoignent d'ailleurs nos débats. Mais le droit politique ne saurait être réduit à un outil qui permet de remariage droit dur et pratique politique ou de s'interroger sur le statut des conventions de la constitution. C'est plus que cela. Ceux qui ont essayé de faire du droit politique, avec toute une variété d'approche, ont en commun l'idée que la politique est inhérente à la conception même de la règle de droit, de l'objet constitution, de la jurisprudence constitutionnelle. En être conscient permet d'éviter l'éternel problème dichotomique sur lequel on ne cesse de buter. Partant de là, il faut par exemple lire politiquement la jurisprudence du Conseil constitutionnel et regarder ce qu'il y a de politique là-dedans, se dire que le juge ne se contente pas d'émettre des normes complètement neutres du point de vue politique et prendre conscience qu'il y a des endroits à partir desquels il fait juridiquement de la politique. C'est montrer que dans certains standards, dans certaines décisions, dans certaines méthodes du juge constitutionnel, il y a à l'évidence un matériau politique qui joue un rôle juridique. Cela n'implique en rien de se rallier à une position dogmatique, c'est-à-dire se positionner sur la meilleure manière d'interpréter la constitution. On peut parfaitement décrire de manière neutre, scientifique, un objet qui contient de la politique et de l'idéologie. Considérer que dans le bagage de départ du droit constitutionnel, il y a de l'idéologie – par exemple, le constitutionnalisme classique des pères fondateurs de la République américaine ou des révolutionnaires français – ou encore souligner l'existence d'une lourde erreur conceptuelle, à propos du concept de souveraineté ou de représentation, dans telle ou telle jurisprudence, ce n'est pas tomber dans un travers essentialiste ou dogmatique. Faire du droit politique, c'est constater qu'il y a de la politique dans l'objet, ce qui ne veut pas nécessairement dire faire de la politique soi-même.