

---

# LES COMPROMIS PARLEMENTAIRES, COMBINAISONS DE SURPOLITISATION ET DE SOUS-POLITISATION

*L'adoption des lois de réforme du Code pénal  
(décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999)*

---

PIERRE LASCOUMES

Contrairement aux juristes viennois de son époque qui étaient très critiques envers l'annexion du parlement par le jeu des partis, Hans Kelsen défend en 1925 cette institution en tant que lieu d'élaboration des compromis entre majorité politique et opposition. Il considère les organisations partisanes comme « l'un des éléments les plus importants de la démocratie réelle »<sup>1</sup>, capables de produire pragmatiquement au sein des parlements non pas une « vérité politique », mais des compromis entre intérêts. H. Kelsen s'inscrit dans la tradition qui attribue au parlement un rôle central dans la définition du Bien commun, de l'Intérêt général, soit parce que les délégués du peuple incarneraient la volonté et la souveraineté de ce dernier (tradition jacobine), soit parce qu'il serait le lieu de la délibération entre positions divergentes, l'intérêt commun se découvrant dans la discussion au-delà des intérêts particuliers (tradition Sieyès)<sup>2</sup>. La sociologie du droit allemande développée par Rudolf von Jhering s'est attachée de son côté à analyser la construction du bien public comme un ensemble de buts sociaux, d'« intérêts protégés » définis par l'autorité politique<sup>3</sup>. Dans cette perspective, tout repose sur la capacité du processus parlementaire à inventorier, hiérarchiser et mettre en forme les intérêts reconnus comme légitimes lors du processus de délibération.

C'est cette aptitude des parlements à mener à bien une délibération rationnelle et désintéressée qui a été très tôt mise en cause. Sous cet angle, la critique du parlementarisme est presque consubstantielle à l'histoire de l'institution. En 1842, le jeune Karl Marx, alors chroniqueur pour la *Gazette Rhénane* des travaux législatifs de la Diète rhénane, dénonce dans ses articles l'emprise des intérêts privés sur l'élaboration des lois<sup>4</sup> et le manque de rationalité du gouvernement prussien. Il s'attaque ainsi à la fiction selon laquelle la délégation politique permettrait la production collective d'un bien commun. Il présente au contraire l'instance parlementaire comme un lieu de concrétisation et de renforcement des rapports de domination. D'autres auteurs mettront plus tard l'accent sur la conflictualité ritualisée et le théâtre des oppositions de connivence qui animent cet

---

1. Hans Kelsen, *La démocratie*, Paris, Economica, 1988 (1<sup>re</sup> éd. : 1929), p. 28 ; Sandrine Baume, *Kelsen, plaider la démocratie*, Paris, Michalon, 2007, p. 53-55.

2. Jean-Philippe Heurtin, *L'espace public parlementaire, essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF, 1999, p. 98-99.

3. Rudolf von Jhering, *L'évolution du droit*, Paris, Marecq, 1891, p. 317.

4. « Débats de la VI<sup>e</sup> Diète sur la loi relative au vol de bois (25 octobre-3 novembre 1842) », dans Pierre Lascoumes, Hartwig Zander, *Marx. Du « vol de bois » à la critique du droit*, Paris, PUF, 1984, chap. 2, p. 67-111.

espace politique. Ainsi, Max Weber, en 1917, considère que le développement des organisations partisans nuit à la capacité délibérative du parlement, qui serait capté par les stratégies des *leaders* en quête de pouvoirs<sup>1</sup>. Plus sévèrement, Carl Schmitt, en 1923, dénonce la trahison de la délibération démocratique par les négociations secrètes guidées par les intérêts particuliers<sup>2</sup>. Benjamin Constant, défendant la qualité des échanges dans les assemblées, critique les contournements de la délibération et le rôle de la rhétorique. Les échanges sont biaisés quand chacun est enfermé dans un registre (« Ils ne discutent plus, ils amplifient »<sup>3</sup>) et par le besoin de « faire effet » (« Ce besoin qui dégénère en une sorte de fureur... Opinions, éloquence, émotions, tout est moyen, et l'homme lui-même se métamorphose en un instrument de sa propre vanité »<sup>4</sup>). La délibération fondée sur la raison apparaît ainsi entravée tant par la pression des intérêts partisans que par la rigidité dogmatique et l'éruption passionnelle.

L'objet de cet article n'est pas de trancher entre ces deux positions antagonistes, mais de s'attacher aux activités délibératives parlementaires concrètes pour approfondir la notion de « compromis politiques » proposée par H. Kelsen et essayer de comprendre comment ceux-ci sont réalisables (par quels moyens et avec quels coûts de transaction), y compris dans les situations les plus conflictuelles en apparence. En reprenant l'analyse des « règles du jeu politique » effectuée par des anthropologues comme F. Bailey<sup>5</sup> et M. Abélès<sup>6</sup>, et en la complétant par celle des néo-institutionnalistes<sup>7</sup> telle que l'a formulée F. W. Scharpf<sup>8</sup>, on peut avancer que, dans le cadre parlementaire contemporain, les normes institutionnelles offrent autant d'opportunité de compétition qu'elles cadrent les conflits. Elles permettent l'affirmation de positions distinctives aussi bien qu'elles limitent les possibilités de veto. Dans ces instances, les contraintes de coopération régulent les confrontations et incitent aux ajustements : « Les collusions transversales entre les acteurs du processus législatif [...] font aussi partie des arrangements institutionnels qui marquent les contextes décisionnels »<sup>9</sup>. Mais ces auteurs montrent aussi que ces ajustements ne s'effectuent pas en lieu clos, comme le souligne M. Abélès : « C'est en référence à la réalité des forces en présence, des intérêts en cause tels qu'ils se font

---

1. Max Weber, « Parlement et gouvernement » [1917], dans *Œuvres politiques*, Paris, Albin Michel, 2004.

2. Carl Schmitt, *Parlementarisme et démocratie*, Paris, Seuil, 1988 (1<sup>re</sup> éd. : 1926).

3. « Quand les orateurs se borient à lire ce qu'ils ont écrit dans le silence de leur cabinet, ils ne discutent plus, ils amplifient ; ils n'écouent point, car ce qu'ils entendraient ne doit rien changer à ce qu'ils vont dire... Alors il n'y a plus de discussion, chacun reproduit des objections déjà réfutées ; chacun laisse de côté tout ce qu'il n'a pas prévu, tout ce qui dérangerait son plaidoyer terminé d'avance » : Benjamin Constant, *Principes de politique* [1814], dans *Œuvres complètes*, Tübingen, Max Niemeyer, t. VIII, 2, 2001, chap. 7, p. 1195.

4. B. Constant, *ibid.*, t. IX, 2, p. 747.

5. Frederick G. Bailey, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

6. Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, chap. 3 : « La fabrique des lois, des commissions bien encadrées », p. 165-179.

7. Roger Friedland, Robert A. Alford, « Bringing Society Back : Symbols, Practices and Institutional Contradictions », dans Paul E. DiMaggio, Walter J. Powell (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 232-263. Dans le même sens, cf. Stéphane Enguéléguélé, « Création de la loi pénale et analyse des politiques publiques », dans Laurent Muchielli, Philippe Robert (dir.), *Crime et sécurité, l'état de savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, p. 76-83.

8. Fritz W. Scharpf, « Deliberation in Competitive Democracies ? », dans *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, 1997, p. 165-166.

9. S. Enguéléguélé, cité, p. 81.

entendre aux quatre coins de la société civile, que les parlementaires peuvent prétendre déterminer cette vérité relative, ou du moins accéder à un certain niveau de généralité. Le processus législatif ne pourrait prendre son essor sans qu'il y ait un accord préalable quant à la nécessité de rechercher infatigablement la généralité au-delà des intérêts singuliers »<sup>1</sup>. Toute la question est alors de comprendre comment se réalisent, au-delà des oppositions de croyances et d'intérêts, les accords institutionnels sur la production des éléments du bien commun.

L'hypothèse que nous voulons mettre ici à l'épreuve porte sur les processus de compromis parlementaire, l'élaboration de ces « vérités relatives ». Nous montrerons que deux dynamiques coexistent et s'entremêlent au fil du parcours législatif, s'affirment avec plus ou moins de netteté selon les séquences, se combinent et tissent ainsi la matière des échanges. La « politisation parlementaire », au sens de traitement par une instance politique décisionnaire d'enjeux sociaux, combine sur une même question des dynamiques de surpolitisation et d'autres de sous-politisation. Avant de définir ces notions, il est utile de se positionner par rapport à la littérature existante.

### LES ANALYSES DU TRAVAIL LÉGISLATIF

L'étude de la production parlementaire des lois peut être abordée par trois entrées, dont nous avons retenu les éléments complémentaires : les travaux de sociologie législative, ceux sur la politisation, et ceux sur l'argumentation parlementaire.

À grands traits, la sociologie législative s'organise autour de trois courants<sup>2</sup>. Le plus classique, fondé sur le pluralisme juridique de G. Gurvitch, est celui de la « sociologie empirique du droit » ou « génétique juridique », qui considère que c'est la compréhension des « faits normatifs » observables dans une société qui doit orienter les choix politiques<sup>3</sup>. L'institution parlementaire n'est ici qu'un simple reflet des normes pratiques que les acteurs sociaux considèrent comme « justes » ou « adéquates »<sup>4</sup>. Un second courant s'inspire des théories sur le pluralisme des valeurs et intérêts sociaux et s'attache à analyser les stratégies compétitives des groupes sociaux pour faire reconnaître leur point de vue par les décideurs publics. Les « croisades symboliques » menées par des entrepreneurs de cause en matière de mœurs expliquent, dans ce cadre, beaucoup de lois répressives (prohibition de l'alcool<sup>5</sup>, répression de l'alcoolisme au volant<sup>6</sup>, de l'usage du cannabis<sup>7</sup>). La carrière politique de ces

---

1. M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, op. cit., p. 310-311.

2. Paul Hebberecht (« Les processus de criminalisation primaires », *Déviance et Société*, 9 (1), 1985, p. 59-77) distingue quatre perspectives : consensus, pluralisme, conflit et néo-marxiste. Voir aussi l'entrée « Sociologie législative », dans *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1993, p. 571-573, et John Hagan, Jeffrey Leon, « Rediscovering Delinquency : Social History, Political Ideology and the Sociology of Law », *American Sociological Review*, 42 (4), 1977, p. 587-598.

3. Jean Carbonnier, Jean-François Perrin, *Sociologie empirique du droit*, Bâle, Helbing & Lichtenbahn, 1997.

4. Simona Andrini, André-Jean Arnaud, Jean Carbonnier, Renato Treves et la sociologie du droit. *Archéologie d'une discipline*, Paris, LGDJ, 1995, p. 75-122.

5. Didier Nourisson, *Le buveur du 19<sup>e</sup> siècle*, Paris, Albin Michel, 1990.

6. John R. Gusfield, *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, Chicago University Press, 1984.

7. Howard S. Becker, « L'imposition des normes », dans *Outsider. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 (1<sup>re</sup> éd. étr. : 1963), chap. 7, p. 145-170.

mobilisations montre comment des normes socialement controversées acquièrent une portée générale<sup>1</sup>, mais le travail parlementaire lui-même reste une boîte noire. Enfin, un troisième courant s'inscrit dans la tradition de R. von Jhering, qui analyse les constructions juridiques comme une sélection et légitimation politique d'un ensemble « d'intérêts protégés »<sup>2</sup>. La formalisation juridique du social est alors une activité politique centrale. Les travaux contemporains revendiquent une sociologie politique du droit en s'attachant à la compréhension des différentes scènes d'action qui préparent et très souvent préfigurent la formalisation juridique et le processus législatif<sup>3</sup>. Franck Baumgartner a ainsi montré l'importance du rôle du parlement dans le recadrage des enjeux sociaux et leur reformatage politique. Selon lui, le caractère technique ou politique d'un sujet ne préexiste pas aux débats, il est un de leurs enjeux<sup>4</sup>. Ce type de travaux porte également une attention particulière aux relations entre *policy* et *politics*, en situant la dynamique parlementaire en forte interaction avec les contraintes de la compétition politique (volontarisme gouvernemental, échéance électorale) et les contextes socio-économiques.

On peut introduire à ce niveau les travaux sur la « politisation ». La notion est polysémique<sup>5</sup>, mais deux acceptions concernent directement notre objet. Tout d'abord, on entend par politisation la façon dont les partis politiques s'approprient (ou rejettent) les enjeux sociaux, les reformatent selon leur logique interne. C'est ce que montrent par exemple les travaux sur l'IVG<sup>6</sup> ou les lois environnementales<sup>7</sup>. Ensuite, la définition la plus récente met l'accent sur la construction permanente des frontières entre, d'un côté, ce qui relève de la politique et de l'intérêt public, et de l'autre, ce qui relève des seules régulations administratives ou privées<sup>8</sup>. Comme l'a montré Y. Barthe, les activités de « mise en politique », même si elles dépassent largement le cadre parlementaire,

---

1. Des travaux récents portent sur les législations de « panique morale » avec des crescendos répressifs dans la lutte contre le terrorisme ou la pédophilie : cf. René Lévy, « Sociologie et création de la loi pénale », dans L. Mucchielli, Ph. Robert (dir.), *Crime et sécurité...*, op. cit., p. 67-75 ; Laurie Boussaguet, *La pédophilie, problème public*, Paris, LGDJ, 2008.

2. R. von Jhering, *L'évolution du droit*, op. cit., et Pierre Lascoumes, Riccardo Sansonetti, « Les intérêts protégés par la nouvelle loi fédérale sur les opérations d'initiés », *Schweizerische Juristen Zeitung*, 13, juillet 1988, p. 220-230.

3. J. Hagan, J. Leon, « Rediscovering Delinquency.. », art. cité. Des travaux portent sur les scènes qui préfigurent en amont les cadrages politiques, dont sur les commissions d'experts : Joachim J. Savelsberg, « Rationalities and Experts in the Making of Criminal Law Against Economic Crime », *Law and Policy*, 10 (2-3), 1988, p. 215-252, dont p. 216-239 ; Pierrette Poncela, Pierre Lascoumes, « Entre le laboratoire et le conseil du prince, les commissions d'experts », dans *Réformer le Code pénal, où est passé l'architecte ?*, Paris, PUF, 1998, p. 103-202 ; Philippe Robert, *La détention provisoire, deux siècles de débats*, Paris, L'Harmattan, 1992 ; Anne Kletzen, « L'incrimination de la conduite en état d'ivresse », *Genèses*, 19, 1995, p. 27-47 ; et sur les communautés épistémiques : Stéphane Enguéléguélé, *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1998.

4. Franck R. Baumgartner, « Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France », *Legislative Studies Quarterly*, 12 (1), 1987, p. 33-54.

5. Jacques Lagroye, *La politisation*, Paris, Belin, 2003, chap. 15 : « Les processus de politisation », p. 359-372.

6. Jean-Gustave Padioleau, « La loi sur l'interruption volontaire de grossesse », dans *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 23-46.

7. Pierre Lascoumes, « La formalisation juridique du risque industriel », *Sociologie du travail*, 3, 1989, p. 315-334 ; et « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, 45 (3), juin 1995, p. 396-419.

8. J. Lagroye, *La politisation*, op. cit.

connaissent dans cette instance un aboutissement significatif<sup>1</sup>. Si les activités parlementaires relèvent de la politisation, comment celle-ci s'exprime-t-elle ? Quelles en sont les formes et les effets ? On peut prendre ici appui sur les travaux qui traitent de la politisation en général<sup>2</sup>. Ces recherches définissent des modes de raisonnement et des systèmes d'argumentation qui distinguent le plus souvent deux polarités : la conflictualisation et la déconflictualisation, avec, en complément, des renvois à la spécialisation des activités politiques<sup>3</sup>.

Ces analyses rejoignent celles faites par un troisième type de travaux qui traitent des modes d'argumentation politique. Jon Elster part ainsi d'une utilisation critique du modèle communicationnel de Habermas<sup>4</sup> appliqué aux délibérations politiques<sup>5</sup>. Il montre comment les actes de langage stratégiques combinent « l'argumentation » (recherche du meilleur argument à portée universelle et donc difficilement contestable) avec « la négociation » (rendant crédible des promesses et des menaces)<sup>6</sup>. J.-Ph. Heurtin, dans sa recherche sur les modalités délibératives des assemblées, propose un modèle de « grammaire parlementaire » qui distingue deux grandes modalités argumentatives, une « grammaire critique » et une « grammaire de la discussion »<sup>7</sup>. Il en fait les registres principaux de l'activité discursive parlementaire, même s'il envisage l'existence de formes de compromis entre majorité et opposition<sup>8</sup>. Enfin, dans son analyse ethnologique du parlement, M. Abélès dégage deux grandes modalités dans les argumentaires des députés : « la politique des opinions » (confrontation des idées et des valeurs) et la « politique des intérêts » (expression des intérêts organisés des partis et des groupes d'influence)<sup>9</sup>.

---

1. Yannick Barthe, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006 ; Yannick Barthe, Pierre Lascombes, « Entre la banalisation, l'exception et l'expérimentation : l'évolution des débats politiques sur le nucléaire », *Atome et société*, Paris, Centre Antoine Bécélère, 1997, p. 148-165.

2. William A. Gamson, *Talking Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 ; Nina Eliasoph, *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 ; Lionel Arnaud, Christine Guionnet (dir.), *Les frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005 ; Sophie Duchesne, Florence Haegel, « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de science politique*, 54 (6), décembre 2004, p. 877-909.

3. Le modèle d'analyse de Sophie Duchesne et Florence Haegel s'est aujourd'hui enrichi et s'organise à partir de trois idéaux types ; elles ont ajouté une troisième polarité, celle de compétition : cf. « La politisation des discussions à l'épreuve de la comparaison », dans « Regards croisés sur la politisation des individus », atelier 2, Congrès de l'Association française de science politique, Toulouse, septembre 2007.

4. Celui-ci estime que l'intercompréhension a trois exigences de validité : la vérité propositionnelle (des données vérifiables), la justesse normative (impartialité) et la véricité (sincérité et cohérence). Cf. Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol. 1 : *Reason and the Rationalization of Society*, Boston, Beacon Press, 1984, p. 75.

5. Jon Elster, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, 44 (2), avril 1994, p. 187-256 ; Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

6. Un courant analyse linguistiquement et de façon comparative les argumentations parlementaires : Paul Bayley (ed.), *Cross-Cultural Perspectives on Parliamentary Discourse*, Amsterdam, John Benjamins, 2004.

7. J.-Ph. Heurtin, *L'espace public parlementaire...*, *op. cit.* : « Grammaire de la discussion », p. 140-159, « Grammaire critique », p. 177-191.

8. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'argumenter sur l'indépendance des parlementaires ou quand se dégagent quelques majorités d'idées (J.-Ph. Heurtin, *ibid.*, p. 210-212).

9. Marc Abélès, « De la démocratie d'opinion à la démocratie de négociation », dans *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 313-318.

Sur la base de ces acquis, le travail de sélection et de formalisation des valeurs et intérêts accompli dans le cadre parlementaire semble souvent se réaliser selon des dynamiques antagonistes. L'entrée par la dynamique des compromis permet de poser différemment la question et de dépasser l'entrée par des polarités un peu schématiques (technique/politique, conflit/consensus). Si un des effets de la délibération parlementaire est de permettre parfois le dépassement de l'emprise majoritaire et des jeux d'opposition, comment sont alors produites des décisions relativement stabilisées dont la robustesse s'éprouvera dans le temps ? Surtout, l'observation montre que, tout au long d'un même débat, la dynamique des échanges argumentatifs est souvent hétérogène. La discussion par échange d'arguments rationnels est souvent mêlée à des moments plus passionnels, les références techniques sont reliées à des débats idéologiques, etc. Et cela s'observe non seulement d'une séance de débats à une autre, mais aussi dans les interventions d'un même élu selon la séquence du débat<sup>1</sup>. L'objet de cet article est donc de travailler les parcours rhétoriques et processuels qui produisent le « compromis parlementaire ». H. Kelsen le définit comme « une mise en retrait [des positions] qui brise les liens pour favoriser ce qui unit ». La notion mérite d'être approfondie et différenciée. Quels sont les compromis qui assurent la définition des « intérêts légitimes » garantis par la puissance publique ? Comment s'opèrent-ils et qu'est-ce qui les fait tenir ? Notre démarche s'efforce de restituer l'argumentation dans un contexte d'action marqué aussi bien institutionnellement (cadre formel du débat) que par les rapports de force partisans. Le compromis repose sur l'ajustement de positions divergentes, sur des renoncements réciproques. Le verbe « ajuster » est préférable à celui de « concilier », car il évoque (comme en menuiserie) l'application d'une force. En cela, le compromis est forcément inégalitaire et déterminé par les rapports de pouvoir entre majorité et opposition, mais l'exercice de cette domination est cadré. Notre hypothèse est que la surpolitisation parlementaire combine sur une même question des dynamiques de surpolitisation et d'autres de sous-politisation. Précisons chacune de ces modalités.

La surpolitisation est une amplification des oppositions partisans sur des scènes symboliques majeures qui dépassent le sujet en cause. Elle relève de la différenciation, dont le conflit n'est qu'une modalité extrême. L'expression de positions est ici indissociable de la communication vers différentes audiences (médiatiques, électorales). Comme le rappelle M. Abélès, « le lieu du politique se caractérise par une donnée irréductible : on y discute entre soi, tout en s'adressant à des tiers »<sup>2</sup>. Cela se traduit par des coups politiques, une complexification du parcours décisionnel et la dramatisation des dimensions de l'enjeu. La surpolitisation peut parfois transformer le parlement en un lieu d'affrontement maximal dont la figure extrême est le « *filibustering* » (obstruction parlementaire). Nous en distinguerons trois formes qui se retrouvent dans les deux cas analysés : l'une est idéologique, l'autre est institutionnelle, la troisième est partisane.

La sous-politisation est une réduction des affrontements partisans par le recours à des arguments soit techniques, soit de consensus et l'importance donnée aux tactiques procédurales. La dimension substantielle des enjeux est minimisée au profit d'une recherche d'efficacité argumentative et stratégique. Comme l'ont montré A. Collovald et B. Gaïti à propos des débats sur des enjeux sociaux à l'Assemblée nationale dans

---

1. Les travaux en commission ne donnent pas lieu à retranscription intégrale et on n'en connaît la substance qu'à travers des comptes rendus très synthétiques et n'attribuant pas nominativement les arguments.

2. M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, op. cit., p. 312.

les années 1980, la sous-politisation ne doit pas être confondue avec une dépolitisation<sup>1</sup>. Les conflits de normes et de valeurs ne sont pas niés, mais mis de côté temporairement pour des débats d'une autre nature, au moins en surface. La technicisation ou la référence à un consensus d'opinion peuvent être des moyens d'édifier une position de force. Mais le débat se déroule ici principalement dans l'entre-soi. Nous en présenterons trois formes, qu'on retrouve dans les deux cas analysés : l'une est idéologique et se traduit par la suspension des conflits de normes et de valeurs, l'autre est institutionnelle et plus précisément procédurale, la troisième place le débat sur un registre technique.

Les deux exemples que nous allons analyser montrent des situations paradoxales de production d'un compromis, facteur de stabilité inattendue entre une majorité et ses oppositions. La dynamique parlementaire est plusieurs fois au bord de la rupture, mais les textes sont finalement adoptés et, surtout, ils ne seront pas remis en cause ultérieurement, même après un changement de majorité. Ils présentent l'intérêt et les limites des cas extrêmes, rendant visibles des dynamiques souvent très discrètes, mais posant le problème d'une possible généralisation. Les deux cas retenus (réforme du Code pénal en 1992, adoption du Pacs en 1999)<sup>2</sup> ont en commun d'être :

- des entreprises politiques paradoxales où le succès final (l'adoption d'une loi non remise en cause ultérieurement) est précédé de crises successives qui laissent souvent anticiper un échec ;
- des projets très controversés engageant des conceptions très divergentes des normes et valeurs sociales (l'ordre public, la famille, la sexualité) ;
- des textes au parcours chaotique (de leur origine au cheminement parlementaire) ;
- des exemples de volontarisme gouvernemental à éclipse qui, après une imposition sur l'agenda législatif, laisse une marge d'action assez large aux parlementaires ;
- des événements contrastés où, dans un cas, c'est la majorité politique qui maximalise la politisation (surpolitisation de la réforme du Code pénal) et dans l'autre, c'est l'opposition qui mène l'entreprise, obligeant la majorité parlementaire à se positionner.

Ces deux cas révèlent aussi à quel point peuvent coexister dans un même processus législatif le conflit ritualisé et le lissage technique, la surpolitisation et la sous-politisation. Ces dynamiques ne se résument pas à un clivage antinomique, elles sont au contraire articulées sur un même enjeu. Elles forment non pas des polarités antagonistes, mais des registres composites, base du répertoire parlementaire.

## LA SURPOLITISATION : MAXIMISER LES DIFFÉRENCES

La surpolitisation étend le champ des échanges au-delà de l'enjeu spécifique, elle globalise les arguments utilisés et situe la légitimité de la décision parlementaire à un plan supérieur. Pour cela, elle effectue une montée en généralité sous trois formes

---

1. Annie Collovald, Brigitte Gaiti, « Discours sous surveillance, le "social" à l'Assemblée », dans Daniel Gaxie (dir.), *Le social transfiguré*, Paris, PUF/CURAPP, 1990, p. 9-54.

2. L'essentiel des matériaux est détaillé dans : Pierrette Poncela, Pierre Lascoumes, « Les compromis politiques : délibérations et tensions parlementaires », dans *Réformer le Code pénal...*, *op. cit.*, p. 203-274 ; Daniel Borrillo, Pierre Lascoumes, « L'arène parlementaire », dans *Amours égales ? Le Pacs, les homosexuels et la gauche*, Paris, La Découverte, 2002, p. 77-91.

principales : la proclamation idéologique et l'affichage de normes et de valeurs spécifiques ; l'affrontement institutionnel<sup>1</sup> ; la différenciation partisane et le marquage de position.

#### LE CODE PÉNAL, MONUMENT DES DROITS DE L'HOMME

Il s'agit d'un chantier législatif à long terme, les travaux parlementaires s'échelonnent d'avril 1989 à décembre 1992, cinq lois successives sont adoptées. Cette réforme a une longue histoire, marquée avant 1989 par le travail de deux commissions d'experts : 1972-1981, puis 1981-1986<sup>2</sup>. Durant ces quatorze années, et malgré l'alternance politique qui avait conduit le ministre de la Justice R. Badinter à reprendre ce dossier depuis son point de départ<sup>3</sup>, la réforme du Code pénal était restée cantonnée strictement dans l'arène des juristes pénalistes (magistrats, avocats et professeurs). La surpolitisation effectuée soudainement par l'intervention inattendue du président de la République change la donne.

#### *La surpolitisation idéologique*

Cette surpolitisation se manifeste par une reconfiguration qui déplace ce qui n'était jusque-là qu'un grand chantier technique (en sommeil depuis 1986) en un enjeu symbolique majeur. Le changement de registre est d'autant plus net qu'il est effectué par le président de la République François Mitterrand, qui en modifie le traitement politique par deux déclarations inattendues au tout début de l'année 1989. Il fait l'annonce solennelle de la réforme dans ses vœux aux Français du 1<sup>er</sup> janvier : « Il y a nécessité d'humaniser et de moderniser notre droit » ; puis six jours plus tard, il confirme sa décision lors de la séance de rentrée de la Cour de Cassation : « Ce Code dotera la France d'un instrument juridique digne d'une démocratie moderne ». La réforme du Code pénal sera en quelque sorte un des grands travaux menés dans le cadre du bicentenaire de la Révolution. Parmi les monuments qui marqueront le deuxième septennat (au côté de l'Opéra Bastille et de la Pyramide du Louvre) figurera « un monument des droits de l'homme et du citoyen ». Il y a beaucoup de volontarisme politique et de recherche d'action symbolique dans ce geste emblématique qui suscite immédiatement de nombreuses réserves, en particulier chez les proches du gouvernement socialiste. Les plus importantes viennent des experts en matière pénale et judiciaire. En effet, une commission « Justice pénale et droits de l'homme » (présidée par Mme Delmas Marty) prépare une réforme de la procédure en relation avec les associations et syndicats d'avocats et de magistrats. Tous considèrent que la vraie priorité est là et non dans la reformulation substantielle du droit. La FNUJA parle « d'urgence factice ». Le parti communiste vitupère : « Le gouvernement tente-t-il une opération démagogique tendant à accréditer que le pouvoir hausse le ton [...] face à l'atmosphère d'insécurité qui secoue le pays ? »<sup>4</sup> Et l'opposition de droite ironise sur le

---

1. Affrontement institutionnel, ici entre les deux Assemblées, ou entre le gouvernement et une Assemblée, ou les deux.

2. P. Poncela, P. Lascoumes, *Réformer le Code pénal...*, *op. cit.*, p. 103-196.

3. La nouvelle commission de réforme nommée en septembre 1981 comporte de nouvelles personnalités, mais la composition socioprofessionnelle reste similaire. Le groupe reprend dans sa totalité l'examen des textes rédigés durant la période initiale.

4. Agathe Logeart, « Du code Napoléon au code Mitterrand », *Le Monde*, 10 mai 1989, p. 12-13.

coup politique : « Gouverner c'est faire croire et vous essayez de nous faire croire que la réforme du Code pénal est une nécessité » (J. Toubon, Assemblée nationale, 10 octobre 1989). Enfin, les doutes se manifestent au sein même du PS : M. Pezet déclare qu'il s'agit d'« un exercice de style » et qualifie le plan de travail parlementaire fixé de « cadence digne du film *Les Temps modernes* ».

La surpolitisation idéologique effectuée par F. Mitterrand et ses proches s'organise autour de deux axes principaux. L'heureuse surprise de la réélection présidentielle du printemps 1988 a été suivie d'importants conflits sociaux dès l'automne suivant qui actualisent les critiques contre une gauche accusée d'être devenue plus gestionnaire que réformiste, plus pragmatique que soucieuse de la défense de valeurs. Réformer le code pénal, c'est alors « affirmer l'engagement de la gauche dans la défense des droits de l'homme et des grandes valeurs humanistes », c'est aussi vouloir marquer l'avenir du système de normes et de valeurs de la France par l'adoption du « code du troisième millénaire ». Ces formules seront régulièrement reprises dans les exposés des motifs et les déclarations des ministres de la Justice à l'Assemblée, ainsi que dans la communication gouvernementale. Un autre argument est utilisé plus discrètement, la référence à R. Badinter, caution morale et légale de la gauche dont, après l'abolition de la peine de mort, il s'agirait d'achever l'œuvre. Il a, en effet, repris et achevé la réforme du Code pénal entre 1981 et 1986 et deux projets de loi formant les premiers livres du Code ont été déposés au Sénat. Mais, en 1988, R. Badinter est devenu président du Conseil constitutionnel et, à ce titre, il s'astreint à un strict devoir de réserve. Il passe cependant pour l'inspirateur de l'initiative de F. Mitterrand.

### *La surpolitisation institutionnelle*

La surpolitisation institutionnelle prend deux formes principales. D'un côté, en vue d'assurer le bon achèvement du projet, F. Mitterrand nomme un ministre délégué auprès du ministre de la Justice en charge de la réforme du Code pénal. Cette innovation dans l'organisation gouvernementale témoigne de la volonté de voir le dossier suivi de près. Le poste est confié à des proches de l'Élysée, successivement l'avocat Georges Kiejman (auprès du ministre P. Arpaillange), puis Michel Sapin (ancien président de la commission des lois auprès de Henri Nallet, puis de Michel Vauzelle). Ils seront les négociateurs finaux et garants de l'aboutissement de l'entreprise mitterrandienne.

Mais surtout, un accord politique est conclu avec le Sénat qui, paradoxalement, sera au Parlement le principal porteur du projet. Il s'agit, certes, d'un accord conclu avec l'opposition de droite. Mais plus que cela, c'est l'équilibre ainsi établi entre les deux assemblées qui permettra de mener à bien la périlleuse entreprise. La tactique avait été amorcée dès février 1986, où les projets de loi des deux premiers livres du Code pénal avaient été déposés au Sénat. Ce choix s'explique d'abord pour des raisons de procédure, car un texte déposé auprès du Sénat peut être examiné sans limitation de délai<sup>1</sup>. Mais ce parcours atypique offre aussi l'opportunité d'un enrôlement de la deuxième assemblée dans l'entreprise, son accord est même indispensable pour éviter une guerre de tranchée politicienne. Tout d'abord, depuis 1981, le Sénat est le lieu de l'opposition et l'institution se comporte logiquement en un adversaire farouche de la gauche, en particulier sur les enjeux d'ordre public (notamment sur les questions de mœurs et de lutte contre la

---

1. Le Sénat est considéré comme une institution permanente, les projets qui y sont déposés demeurent valides sans limitation de durée. À l'Assemblée nationale, les projets ne sont valables que la durée d'une législature.

délinquance). L'institution se forge aussi une compétence particulière en matière de liberté publique. Les enjeux du Code pénal sont donc au centre de ses enjeux de mobilisation. Mais ce que le gouvernement craint avant tout, c'est la réouverture d'un débat sur la peine de mort qui, techniquement, bouleverserait l'échelle des peines et le placerait en position très délicate aussi bien face à l'électorat de gauche que face aux instances européennes. Ensuite, l'énoncé selon lequel le nouveau Code pénal doit devenir celui du 21<sup>e</sup> siècle n'est pas qu'un slogan, la gauche ne mènera à bien son projet que si le Code n'est pas remis en cause à l'occasion du prochain changement de majorité. L'accord avec le Sénat vise donc à permettre l'adoption du nouveau Code tant que la gauche est au pouvoir. Cette pression sera de plus en plus nette au fur et à mesure que l'échéance électorale de 1993 se profile. C'est pourquoi la recherche de l'adhésion et le maintien de l'alliance avec le Sénat deviennent les mots d'ordre principaux des ministres délégués successifs. C'est le président de la commission des lois du Sénat, juriste et personnalité politique, Jacques Larché<sup>1</sup>, qui négocie pour cette institution et devient ainsi le principal interlocuteur. Ayant été au secrétariat général du gouvernement (1958-1975), il maîtrise parfaitement les processus gouvernementaux et législatifs. Son efficacité se payera par la soumission à de lourdes exigences.

En mars 1989, un accord est conclu entre le ministère de la Justice et les présidents des commissions des lois des deux assemblées, *via* le secrétariat général du gouvernement. Cet accord porte sur trois points de procédure essentiels : d'abord, le projet de Code pénal est découpé en cinq lois (quatre pour le texte même du Code, une pour la loi d'adaptation<sup>2</sup>). Deux sont déjà déposées (depuis 1986) qui seront examinées dès que possible, les trois autres le seront successivement avec des délais entre deux examens. Ensuite, il y aura classiquement deux lectures devant chaque assemblée, une négociation finale en commission mixte paritaire, et un vote conclusif validant l'ensemble. Enfin, le gouvernement s'interdit durant tout le processus la procédure d'examen en urgence, afin de laisser toute sa place aux débats parlementaires et aux compromis ultimes de la commission mixte paritaire. Cet accord politique tiendra jusqu'au bout.

Le Sénat ne fera jamais d'obstruction systématique, mais placera en permanence très haut la barre de ses exigences de modification, afin de maintenir la pression sur le gouvernement et la majorité socialiste de l'Assemblée. Malgré l'accord passé, lors de la première séance de débat (en présence du ministre de la Justice P. Arpaillange), le ton du président de la commission des lois du Sénat est offensif. À propos du nouveau Code, il déclare : « C'est en fait le droit pénal d'une société lombric, celui d'une société qui perd petit à petit la colonne vertébrale de ses valeurs, sans remplacement par d'autres » (Sénat, 9 mai 1989). Le Sénat utilise à plein l'opportunité d'influence qui lui est offerte. Il affirme en permanence sa prééminence institutionnelle et tient à imprimer sa marque sur cette œuvre législative. À tel point que, à plusieurs reprises, le ministre délégué (M. Sapin) est conduit à dénoncer la surenchère permanente qui se dissimule sous de « simples améliorations techniques » : « Tout en apportant d'utiles améliorations techniques [...] il [le Sénat] a eu une attitude que je considère comme répressive. Tout se passe comme s'il avait estimé qu'il fallait appliquer la règle du « toujours plus ». Toujours plus d'incriminations... toujours plus de peines » (Assemblée nationale, 10 octobre 1989). La

---

1. Conseiller d'État, président du Conseil général de Seine-et-Marne (1992-2004), sénateur de Seine-et-Marne depuis 1977 jusqu'en 2004, rattaché aux républicains indépendants, puis à l'UMP, il est président de la commission des lois depuis 1983.

2. Mise en conformité d'une série de textes préexistants avec les nouvelles dispositions du Code pénal.

majorité socialiste et ses relais extérieurs s'étranglent régulièrement face aux dispositions qu'ils sont obligés d'accepter : changement des incriminations (introduction d'un délit d'auto-avortement, de dissémination d'une maladie transmissible, dépénalisation de la légitime défense des biens) et surtout de fréquentes augmentations du niveau des peines (allant de celle du vol simple qui passe de 2 à 3 ans d'emprisonnement, à l'introduction d'une peine de sûreté de 22 ans). De façon significative, lors de la CMP (commission mixte paritaire) conclusive sur les derniers articles litigieux, le Sénat l'emporte dans ses demandes deux fois sur trois. Il n'échoue que sur la responsabilité des personnes morales (qu'il refusait), le délit de dissémination d'une maladie transmissible (qu'il voulait introduire – celui d'auto-avortement reste), l'interdiction obligatoire de séjour pour tout étranger condamné à un délit (il la voulait obligatoire, elle ne sera que facultative).

### *La surpolitisation partisane*

Enfin, le rapport de force établi entre l'Assemblée nationale et le Sénat, c'est-à-dire en fait entre la gauche et la droite, neutralise ici le clivage partisan et aucune surpolitisation véritable n'intervient à ce niveau. À l'Assemblée nationale, la droite soutient la plupart des initiatives du Sénat, mais ne pratique pas la surenchère. Le groupe parlementaire socialiste agit sous une forte contrainte et ne se permet pas trop d'initiatives pour affirmer sa spécificité partisane de peur de rompre l'accord gouvernemental. Des alliances interpartis se nouent. Le PC est le seul opposant véritable qui dénonce vigoureusement ces « alliances contre nature entre PS, RPR et UDF qui font douter le pays ». Le rôle de l'opposition n'est véritablement tenu que par lui, mais cela s'effectue sur un mode classique, d'autant plus qu'il fait partie de la majorité gouvernementale. Ses représentants se montrent de plus en plus critiques au fur et à mesure que les compromis s'accumulent et qu'ils constatent l'ampleur des concessions faites à la droite. Le parti communiste est cependant tenu à un minimum de solidarité et n'a pas les moyens de surpolitiser la situation, en publicisant massivement par exemple l'orientation répressive prise par le texte en cours d'adoption. Son rôle demeure cantonné dans une opposition ritualiste.

### LE PACS, L'HONNEUR RETROUVÉ DE LIONEL JOSPIN

La création d'un partenariat entre personnes de même sexe, objet du « Pacs » (Pacte civil de solidarité), est un enjeu politique depuis 1996<sup>1</sup>. Mais comme l'a écrit Olivier Schrameck, le PS avait « un intérêt certain mais distancié avec le sujet ». Certains membres de ce parti avaient présenté des projets distincts de concubinage homosexuel, mais le sujet ne figure pas au programme du parti. Après le retour au pouvoir du PS en 1997, le gouvernement laisse se développer une initiative parlementaire qui lui évite d'avoir à se positionner immédiatement sur un sujet controversé tant au sein du parti que du gouvernement. Parallèlement, la ministre Élisabeth Guigou commande plusieurs expertises<sup>2</sup>. En juin 1998, il existe trois projets concurrents et L. Jospin n'arbitre que trois jours avant la Gay Pride, dont la revendication du Pacs est le slogan (150 000 personnes). Au départ, le projet n'a

---

1. D. Borrillo, P. Lascoumes, *Amours égales ?...*, *op. cit.* ; Frédéric Martel, *Le rose et le noir. Les homosexuels en France depuis 1968*, Paris, Seuil, 1996.

2. À la sociologue Irène Théry, qui propose un partenariat de type scandinave réservé aux seuls couples homosexuels, et au juriste Jean Hauser, qui propose un « Pacte d'intérêt commun » (PIC), contrat passé sur le seul partage des biens.

pas de soutien fort dans le parti, seuls Catherine Tasca, Patrick Bloche, Adeline Hazan et les députés MDC, en particulier Jean-Pierre Michel, ont pris des positions explicitement favorables. Après de longues tergiversations, le gouvernement décide finalement de soutenir une proposition parlementaire pour la session d'automne 1998. Nous allons montrer que c'est paradoxalement un échec politique initial qui a produit la surpolitisation qui assurera finalement la réussite de ce projet longtemps improbable en en déplaçant l'enjeu. Pour les parlementaires socialistes, il s'agira moins d'assurer la reconnaissance des couples homosexuels que de sauver l'honneur de la gauche et de permettre à L. Jospin de tenir une de ses promesses. Après un premier camouflet, le projet devient avant tout un défi politique de la gauche face à l'opposition de droite. On retrouve ici les trois formes de surpolitisation, mais leur poids respectif est différent. Dans ce cas, l'affrontement partisan prévaut en majeure, mais en mineure, les conflits institutionnels et idéologiques sont aussi présents. M. Abélès a restitué de façon très fine, à partir de ses observations dans l'hémicycle, « la bataille (du Pacs) au sens d'un affrontement ritualisé »<sup>1</sup>.

### *La surpolitisation par différenciation partisane*

La politisation par différenciation partisane et marquage de position domine. En effet, dès l'ouverture du débat le 9 octobre 1998, la droite demande un « vote d'exception d'irrecevabilité » défendu par Jean-François Mattéi (DL). C'est une passe d'arme traditionnelle qui vise en général plus à retarder la décision qu'à la bloquer<sup>2</sup>. Mais, à la surprise générale, la gauche est mise en minorité. Les principales raisons de cet épisode sont présentées au point suivant dans l'analyse de la surpolitisation institutionnelle. Paradoxalement, c'est l'échec initial qui va engager le PS dans la défense de ce projet qui, au départ, n'est pas le sien. Suite à la défaillance de ses élus, le PS est critiqué avec virulence de tous côtés pour sa frilosité et son absence de cohérence. *Le Monde* parle de « piteux échec » (11 octobre 1998) ; l'élu des Verts Noël Mamère déclare que « les conservateurs ne sont pas toujours du côté que l'on croit » ; Danièle Lochak (Ligue des droits de l'homme) dit : « La Ligue est atterrée... [elle] s'étonne de l'absence des députés de la majorité, absence qu'elle n'ose qualifier de frilosité » ; C. Tasca dénonce « une faute, à la fois collective et individuelle ». Au lendemain de l'échec du 9 octobre, L. Jospin lui-même vitupère sa majorité : « Quand on a des convictions, il faut se mobiliser pour les défendre... Quand on présente soi-même un projet, il faut être assez nombreux pour le faire passer ». Au sein du parti a lieu une bataille d'état-major qui finit par être tranchée en faveur du soutien de la position de L. Jospin. C'est la cohérence gouvernementale et, plus fondamentalement, la crédibilité du Premier ministre qui sont désormais en jeu. Il faut cependant reprendre la procédure à zéro. Le gouvernement ne s'engage pas pour autant avec un projet et une nouvelle proposition de loi est réalisée (à partir de cinq nouvelles propositions déposées le 23 octobre) au prix de quelques contorsions avec le droit parlementaire<sup>3</sup>. L'intitulé Pacs reste le même, le second texte inclut quelques modifications rédactionnelles et de contenu

---

1. M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, op. cit., chap. 4 : « Le Pacs en débat », p. 181-236.

2. Par ce moyen, les députés peuvent invoquer l'inconstitutionnalité d'un texte. C'est la deuxième fois dans l'histoire de la Cinquième République qu'une motion d'irrecevabilité est adoptée. Le 30 novembre 1978, J. Foyer avait obtenu un vote majoritaire à propos d'une loi se proposant de transposer une directive européenne sur la TVA.

3. Le règlement de l'Assemblée prévoit que les propositions repoussées ne peuvent être reproduites avant un délai d'un an. Le Pacs conserve son nom, mais le contenu du texte est légèrement modifié.

afin de contourner les obstacles de procédure et faciliter son acceptabilité par les élus. Ainsi est introduit l'élargissement du Pacs aux fratries <sup>1</sup>.

En réponse, la droite radicalise son opposition au moment où débutent les débats sur le deuxième projet de loi (3 novembre 1998) : Christine Boutin dénonce « l'inscription pour le moins rapide de ce texte [... qui] ne fait que corroborer cette intention de camouflage dont la précipitation est un signe parlant ». Sous couvert d'une fenêtre parlementaire et l'introduction d'un partenariat, ce serait en fait les règles fondamentales de la famille et de la filiation qui se verraient bouleversées. Les débats sont longs et durs, ils seront même l'occasion d'une véritable opération de *filibustering* <sup>2</sup> comme la Cinquième République en a peu connu. Il a fallu trois jours de débats et l'examen de 550 amendements avant que l'article 1 ne soit adopté <sup>3</sup>. La stratégie de blocage du Sénat est tout aussi forte. À trois reprises, il supprime le texte adopté à l'Assemblée nationale pour lui substituer un article unique créant un statut de concubinage. La ministre de la Justice É. Guigou déclare : « La majorité sénatoriale refuse le principe même du Pacs. Cette obstruction est plus habile que celle de l'Assemblée, plus en finesse dirai-je. Mais cette obstruction ressemble tout de même à une finasserie et à une ruse pour éviter d'avoir à aborder les vrais problèmes » (Sénat, 18 mars 1999). Grâce au Sénat, l'opposition met en échec le gouvernement en parvenant, malgré un accord en conférence des présidents, à ne pas examiner le texte en troisième lecture avant la fin de la session de juillet 1999 <sup>4</sup>. Mais face à l'adversité, le PS tient bon et la ministre de la Justice résiste à des nuits de marathon parlementaire <sup>5</sup>.

### *La surpolitisation idéologique*

La surpolitisation idéologique est amplement menée par la droite qui voit dans le Pacs la porte ouverte à toute une série de menaces contre la famille : « En instaurant la

---

1. L'idée en revient à la députée du RPR Roselyne Bachelot, qui l'avait présenté en commission des lois. Une partie des députés socialistes y étaient favorables pour ne pas heurter leurs électeurs réticents. Mais le rapporteur Patrick Bloche y était opposé et la disposition ne figurait pas dans la proposition initiale. Sur le détail des autres changements, cf. la présentation par le rapporteur, J.-P. Michel, Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 3 novembre 1998.

2. « Piratage » ou blocage des débats : invention d'un député irlandais aux Communes en 1870 qui, sachant qu'il ne pouvait être interrompu tant qu'il s'exprimait à la tribune, se mit à lire la Bible afin de faire obstruction aux déroulements des débats.

3. Marc Abélès, qui est observateur dans les tribunes, note : « 18.30, j'en ai marre, je suis devenu anti-parlementaire » (*Un ethnologue à l'Assemblée, op. cit.*, p. 218). Après plus de cinq heures de défense de la question d'irrecevabilité par Ch. Boutin, J.-C. Lenoir soutient la question préalable et souhaite disposer de cinq heures. P. Devedjian doit soutenir la motion de renvoi en commission pendant une à deux heures et la durée du débat général est prévue de deux heures. Mais, au bout de trois heures, le président retire la parole à M. Lenoir, estimant l'Assemblée suffisamment informée. D'où une série d'incidents durant les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> séances du 7 novembre 1998.

4. L'obstruction a été préparée par le RPR, qui joue les prolongations sur le texte précédent concernant l'assurance maladie universelle. La séance de nuit dure jusqu'à 5 heures du matin. Réglementairement, la séance du lendemain ne peut reprendre avant 15 heures. Onze orateurs sont inscrits, le texte ne pourra être adopté assez tôt pour être transmis en temps voulu à l'Assemblée nationale. L'adoption finale devra attendre la prochaine session parlementaire. Ch. Boutin clame : « Je vais pouvoir partir en vacances l'esprit léger » ; P. Michel tonne : « L'opposition a poussé la procédure parlementaire jusqu'à l'absurde. C'est une manifestation collective d'homophobie ».

5. Lassée du caractère répétitif des arguments de l'opposition, elle lit parfois explicitement en séance des ouvrages, ce qui exaspère ses contradicteurs. Ainsi, lors de la 2<sup>e</sup> séance du 2 décembre 1998 : Th. Mariani suspend son intervention ; le président : « Ne vous interrompez pas ! » Th. Mariani : « Mme la ministre lit une revue. D'habitude, c'est un livre ! » P. Braouzec : « Et alors ? On vous écoute quand même ! Moi je lis et je vous entends ! »

répudiation, nous introduisons dans le code civil le droit du plus fort que les systèmes juridiques ont mis près de trente siècles à évacuer des fondements des sociétés politiques, à défaut d'en avoir triomphé dans la pratique » (Ch. Boutin, Assemblée nationale, 3 novembre 1998). Plus fondamentalement encore, ce seraient les principes symboliques de l'ordre social qui seraient atteints. Ch. Boutin dénonce « cette logique de déstructuration du tissu social qui substitue l'individualisme et le relativisme éthique à l'intérêt général et à la nécessaire référence aux principes fondamentaux de la société » (Assemblée nationale, 3 novembre 1998). Deux arguments principaux sont mis en avant pour caractériser les menaces dont le Pacs serait porteur : d'une part, il constituerait « une concurrence au mariage » ; d'autre part, il pourrait être « la consécration d'un mariage homosexuel qui n'oserait pas dire son nom [...]. Comment faire pour que cette déclaration, ce contrat n'apparaisse pas comme la consécration d'un mode de vie ? C'est la seule vraie question » (J.-C. Lenoir, Assemblée nationale, 7 novembre 1998). La position n'est pas nouvelle : en 1995, Jacques Toubon se déclarait à l'Assemblée nationale hostile à un partenariat homosexuel « parce que l'ordre public s'y oppose et que cela créerait une insécurité fondamentale » (Assemblée nationale, 9 novembre 1995). Lors des débats sur le Pacs, les orateurs de droite développent amplement cette rhétorique hétérosexiste et conservatrice<sup>1</sup>. Une première manifestation a lieu le 7 novembre 1998, suivie d'une autre massive organisée le 31 janvier 1999 (plus de 100 000 personnes, à Paris et dans une cinquantaine d'autres villes). Les slogans sont explicitement agressifs : « Satan en rêvait, Jospin l'a fait », « Non à Sodome et Gomorrhe » et autres « Les pédés au bûcher ». Une pétition de 15 000 maires opposés au Pacs est rendue publique le 31 janvier 1999. La droite classique est fortement soutenue par les mouvements religieux conservateurs, les principales associations familiales et l'extrême droite. Au soir du rejet initial d'octobre 1998, Famille de France se félicite dans un communiqué d'une « victoire pour les libertés : [...] L'opinion publique respecte les homosexuels, mais n'est pas prête pour autant à accepter une réforme bâtarde et liberticide ». Cette position est confortée par une longue série de prises de position d'experts juristes et psychiatres<sup>2</sup>. Pour ne donner qu'un exemple, une communication de l'Académie des sciences morales et politiques de mai 1998 indique : « Le Pacs est un projet qui entraînera des détournements de succession, de nationalité, de fiscalité, ouvrira les risques de répudiation, de polygamie, voire d'inceste, et produira des conséquences dévastatrices. »

D'un autre côté, l'échec initial élargit considérablement le soutien au Pacs. Jusqu'alors, il s'agissait principalement d'une revendication portée par les groupes homosexuels militants et les associations de lutte contre le sida. La mobilisation s'étend à un ensemble de mouvements progressistes comme la Ligue des droits de l'homme, le Mouvement pour le planning familial, le Syndicat des avocats de France et le Gisti. La ligne de clivage qui séparait ceux qui revendiquaient le droit au mariage de ceux qui, pragmatiquement, voulaient un partenariat disparaît. Après s'être tenus à distance du Pacs, les partisans du mariage s'y rallient en tant que première étape symbolique et pour ses effets pratiques immédiats. Une manifestation est organisée le 17 octobre 1998 avec comme slogan « Homos, hétéros, droits égaux »<sup>3</sup>. La non-discrimination à l'égard des

---

1. À une exception, celle de R. Bachelot-Nardin qui se prononcera en faveur du Pacs : cf. sa prise de parole à l'Assemblée nationale lors de la 3<sup>e</sup> séance du 7 novembre 1998.

2. D. Borrillo, P. Lascoumes, « La rhétorique antihomosexuelle », dans *Amours égales ?...*, *op. cit.*, chap. 5, p. 92-106.

3. Outre les mouvements sociaux indiqués, sont présents le PC et les Verts, ainsi que des délégations de la CGT, de la FEN, de SUD et de l'UNEF.

couples homosexuels et plus fondamentalement le respect du principe républicain d'égalité sont au centre des revendications.

*La surpolitisation institutionnelle*

Cette dimension a eu un rôle déterminant dans un premier temps et explique l'échec initial du Pacs. Il s'agit en effet d'un exemple typique de conflit entre une majorité parlementaire et le gouvernement. Selon les commentateurs, « la faible mobilisation de la gauche, en particulier des socialistes, traduit en réalité leur gêne, sinon leur hostilité qui s'était exprimée à plusieurs reprises depuis quelques semaines »<sup>1</sup>. Pour l'essentiel, la proposition qui émane du MDC n'a pas le soutien majoritaire du parti, où des positions pour le moins réticentes ont été exprimées par le groupe dès le mois de septembre (en commission des lois le 23 et lors des journées parlementaires de Tours le 29). Entre autres objets de désaccords, le groupe est plutôt favorable à l'ouverture du Pacs aux fratries et a refusé la signature du contrat en mairie. Certains députés, comme René Dosière, demandent la liberté de vote sur ce sujet. De plus, le premier examen de la proposition a lieu dans une « niche » d'initiative parlementaire entre l'examen de la loi d'orientation agricole et celui du projet de loi de finances pour 1999. La présidente de la commission des lois (un des soutiens du Pacs) semble avoir un peu forcé la main au groupe pour un examen en début de session<sup>2</sup>. Celui-ci intervient donc un vendredi, journée où il est difficile de retenir les députés à Paris. Ce jour-là, l'absentéisme des élus de la majorité est particulièrement important<sup>3</sup>. En revanche, le RPR tient ses journées parlementaires le lendemain à Menton et beaucoup de ses députés sont présents à Paris pour un départ collectif et ils ont été mobilisés. Dès l'ouverture des débats, le matin, la gauche a conscience de la défection, mais elle ne parviendra pas à réunir suffisamment d'élus pour le vote qui intervient en milieu d'après-midi. Il y aura finalement dix députés d'opposition de plus que de membres de la majorité. L'exception d'irrecevabilité est ainsi adoptée.

Ces deux cas de figure montrent des moments, parfois même de longues périodes, de forte tension. La surpolitisation dans ses différentes modalités (idéologique, institutionnelle et partisane) donne aux travaux parlementaires et, en particulier, aux débats publics un tour passionné très éloigné de la délibération rationnelle et de la recherche du « meilleur argument ». Cependant, elle crée aussi une dynamique forte qui, dans les deux exemples donnés, a tenu un rôle majeur dans l'aboutissement du travail parlementaire. La surenchère faisant du nouveau Code un des monuments mitterrandiens l'a emporté sur les difficultés à trouver un compromis avec un Sénat qui dispose de la maîtrise du jeu. De même, la résistance de tranchée destinée à rétablir la crédibilité de L. Jospin est venue à bout de la défection initiale de ses députés, puis de l'acharnement de la droite.

1. *Le Monde*, 11 octobre 1998, p. 6.

2. Raphaëlle Bacqué, « J.-M. Ayrault se défend en invoquant une erreur collective », *Le Monde*, 11 octobre 1998, p. 7.

3. Même des députés favorables, comme A. Labarrère, sont absents : « Si même les plus fervents du Pacs ne se déplacent pas... », déclare le président du groupe J.-M. Ayrault. Le groupe PS est divisé en cinq sous-groupes d'une trentaine de députés qui se relaient « en astreinte », chacun doit être présent ou remplacé. Mais il suffit de quelques défections (ici une dizaine) et d'une mobilisation inattendue de la droite pour que la majorité soit en difficulté. Le déséquilibre est sensible dès le matin, et malgré une mobilisation des élus de région parisienne et du Nord (les plus proches), ainsi qu'un étirement des débats (É. Guigou relit deux fois la proposition de loi), il ne sera pas rétabli.

Sans ces surpolitisations, aucun de ces projets n'aurait sans doute abouti. Cependant, si les interactions parlementaires s'étaient réduites à cela, nous serions dans une très classique imposition d'un rapport de force, avec toutes les fragilités qui en sont inhérentes. Mais ce qui a assuré la pérennité de ces textes initialement très controversés, c'est la réalisation de compromis parlementaires qui ont été rendus possibles par le mixage de la surpolitisation avec différentes formes de sous-politisation. Dans le cas du Code pénal, le compromis a pris la forme de nombreux ajustements ; dans le cas du Pacs, il est passé par un renforcement de la capacité de décision du gouvernement et l'acceptation par l'opposition de son statut minoritaire.

## LA SOUS-POLITISATION : MINIMISER LES ENJEUX

La situation paradoxale dans laquelle la réalisation du « code du 21<sup>e</sup> siècle [...] expression des nouveaux droits de l'homme et du citoyen » est conditionnée par un accord avec un Sénat explicitement conservateur, ne se comprend qu'en raison de la sous-politisation qui accompagne parallèlement le processus législatif. C'est aussi la sous-politisation qui explique le dénouement de l'affrontement partisan et idéologique à propos du Pacs.

La sous-politisation est une réduction des affrontements idéologiques et partisans par le recours à des arguments techniques et l'importance donnée aux actions tactiques et procédurales (jeux avec le temps et les délais, examen par les commissions). Elle produit une minimisation des enjeux substantiels au profit d'une recherche d'efficacité pragmatique. La sous-politisation dédramatise l'enjeu, le déconflictualise en contournant le débat sur les choix de grandes normes et de valeurs. Elle banalise la question (actualiser un domaine, le mettre en conformité avec les mœurs), ou le technicise (remédier à des inégalités juridiques, prendre en compte la jurisprudence et l'évolution de la doctrine), afin de maintenir un réseau de soutien, éviter la dissidence ou la rupture des alliances initiales. Il s'agit aussi de produire des tactiques et des argumentaires qui permettent de clore la controverse et de formuler les compromis modifiant le projet initial afin de faire aboutir le processus législatif. Le pragmatisme prévaut ici, la victoire sera l'adoption d'un texte quels que soient les ajustements nécessaires.

La sous-politisation est d'abord une mise à distance des choix axiologiques et normatifs. Ils ne sont pas niés, seulement temporairement suspendus : l'identité politique de chacun étant bien posée et réaffirmée, dans quel espace des ajustements sont-ils possibles ? Elle est ensuite procédurale, s'appuyant sur les contraintes du parcours parlementaire, sur les étapes et les échéances à respecter. Il est nécessaire à l'équilibre institutionnel de lisser le processus, d'éviter le blocage ; sur cet objectif, la majorité et l'opposition s'accordent. Enfin, la sous-politisation se manifeste sous l'angle d'une technicisation, c'est-à-dire par la reformulation de l'enjeu sous un angle technique, souvent juridique ou autre. Dans ces activités de sous-politisation et en particulier dans les deux dernières, il faudrait pouvoir mettre en évidence le rôle des administrateurs des assemblées, ces « piliers de l'institution », selon M. Abélès, qui assistent les parlementaires dans l'analyse des projets et la rédaction des propositions. Ils sont les vigies de la cohérence du système juridique et de la lisibilité des textes, et combinent dans leur travail technicité juridique et neutralité politique <sup>1</sup>.

---

1. M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, chap. 3 : « La fabrique des lois, les bricoleurs de la loi », p. 139-143. Également, P. Poncela, P. Lascoumes, « Les coulisses du consensus parlementaire », dans *Réformer le Code pénal...*, *op. cit.*, p. 225-230.

LE CODE PÉNAL

À l'Assemblée nationale, le rapporteur du projet, Philippe Marchand (PS), exprime explicitement cette dépolitisation en justifiant ainsi les compromis sur les premières lois. Il rappelle la condition fondamentale : il fallait « éviter que la réforme ne parte sur de mauvaises bases et ne soit enrayée par l'opposition du Sénat [...]. Nous ferons œuvre utile si nous continuons à travailler en séance publique comme nous avons travaillé en commission, c'est-à-dire sans faire du Code pénal un enjeu politique [...]. Je ferai une remarque que j'estime fondée. C'est peut-être plus celle d'un praticien, d'un juriste que celle d'un politique, mais à mes yeux, il n'y a pas un bon Code pénal de gauche et un mauvais Code pénal de droite, ou inversement » (Assemblée nationale, 10 octobre 1991). L'opposition sénatoriale ne s'exprime pas très différemment, ainsi Marcel Rudloff (union centriste), rapporteur de la commission des lois, déclare-t-il, dès la première discussion générale : « La détermination des règles fondamentales exige le dépassement des clivages politiques [...]. Le pénal ne doit appartenir à personne, mais à toute la Nation » (Sénat, 9 mai 1989).

*La suspension des choix axiologiques et normatifs*

La sous-politisation idéologique se traduit par une mise entre parenthèses temporaire des conflits de normes et de valeurs. L'alliance entre les deux assemblées est toujours restée fragile, ou plutôt toujours sous haute tension. Comme nous l'a déclaré un membre du cabinet du garde des Sceaux ayant suivi les phases finales, « à certains moments, la réussite n'a tenu qu'à un fil ». C'est pourquoi tout un travail de déminage est régulièrement mené. Deux exemples peuvent être donnés, le renoncement à l'ambition d'une grande réforme et le compromis répressif sur l'échelle des peines.

Contrairement aux annonces initiales, un des *leitmotive* du débat devient, à partir de l'examen de la deuxième loi sur le droit des personnes : « Le nouveau Code pénal, ce n'est pas la révolution », il s'agit plutôt d'adapter, de moderniser sans bouleverser l'essentiel. L'argument est repris par la majorité comme par l'opposition : « Le projet qui nous est soumis ne révolutionne pas le droit pénal, contrairement à celui de 1791 » (Ph. Marchand, Assemblée nationale, 10 octobre 1989) ; « Ce qui est entrepris n'apporte pas de bouleversement fondamental quant au fond » (J. Larché, Sénat, 9 mai 1989) ; « En vérité, ce projet ne comporte que peu de nouveautés [...]. Il s'agit donc d'un exercice de réécriture assorti de modifications de fond relativement modestes » (J. Toubon, Assemblée nationale, 20 juin 1991). Devenu ministre délégué, M. Sapin défend le projet mais sur un mode mineur : « Le terme de compilation ne me paraît pas approprié [...]. Nous avons eu la volonté de réaliser un texte plus simple, plus lisible, plus compréhensible, en un mot expressif des valeurs de notre temps » (Assemblée nationale, 7 octobre 1991). Et à propos du livre IV, P. Clément (UDF) déclare : « Le travail que nous avons effectué porte sur un texte qui ne vient bouleverser aucune des dispositions générales de notre droit pénal. En fait, il s'agit d'une œuvre de rénovation et de simplification des textes existants, qui traite cependant de nouveaux crimes résultant de l'évolution de la société » (Assemblée nationale, 7 octobre 1991). La codification est ainsi plus conçue sur le mode de l'actualisation que sur celui de la réforme radicale. Point de vue bien synthétisé par P.-C. Taittinger (UREI) : « Le réformer, c'est-à-dire l'adapter à une société, réalité toujours en mouvement, nous paraît donc une mission légitime, surtout si les nouvelles dispositions permettent de faire face à des formes différentes de criminalité » (Sénat, 9 mai 1989).

Les débats sur les peines sont significatifs de cette dynamique de minimisation. Le grand non-dit des argumentaires sur le Code pénal concerne la peine de mort. La controverse sur le sujet n'a pas été définitivement clôturée par l'adoption de la loi d'abolition défendue par R. Badinter et qui était un engagement de F. Mitterrand lors de sa campagne. Régulièrement, la question a été soulevée lors des débats publics déclenchés par des faits divers criminels (en particulier, par des représentants du Front national). Le cantonnement de ce sujet hors des délibérations est un enjeu symbolique essentiel pour le gouvernement et sa majorité. S'il faut absolument tenir sur une chose, c'est bien sur la non-réouverture de cette controverse. Le Sénat tient là un atout maître, car certains de ses membres n'auraient pas à être beaucoup sollicités pour soulever la question. La menace ne se concrétise pas, mais la pression exercée s'est traduite directement sur l'échelle des peines, qui est globalement tirée vers le haut. Et cela, aussi bien pour les infractions mineures (la peine pour vol simple passe ainsi de 2 ans à 3 ans et l'amende de 200 à 300 000 F)<sup>1</sup> que pour les crimes les plus graves, où une peine de 30 ans est introduite entre la perpétuité et la peine de 20 ans<sup>2</sup>. Paradoxalement, le « Code des nouveaux droits de l'homme » qui sera finalement adopté comporte un durcissement significatif des peines, non seulement par rapport au projet initial, mais aussi (ce qui est plus inattendu) par rapport au Code antérieur<sup>3</sup>. À l'Assemblée nationale, la gauche manifeste sa frustration mais ne parvient pas à enrayer la dynamique répressive développée par le Sénat. La mise à l'écart de certaines de ses valeurs fondamentales par la majorité s'observe aussi avec l'adoption d'une infraction introduite par amendement au Sénat et qui porte sur l'auto-avortement. Malgré le caractère exceptionnel de cette pratique, les sénateurs en font une question de principe, considérant que cette norme vient renforcer les obligations de médicalisation de l'avortement prescrites par la loi. La gauche révoquée supprime l'article correspondant à chaque lecture, mais elle devra finalement accepter son maintien lors des ultimes arbitrages en commission mixte paritaire<sup>4</sup>. Il en ira de même pour la création par le Sénat d'une infraction incriminant les auteurs de *tags*.

### *La sous-politisation procédurale*

Le parcours parlementaire d'un texte est en partie déterminé par un ensemble de règles de procédure qui orientent le comportement stratégique des acteurs. Mettre l'accent sur cette dimension participe à la déconflictualisation des enjeux et à l'édification de compromis. Il s'agit alors de respecter des étapes et des échéances, d'éviter de donner prise à des critiques, bref d'agir dans les formes, objectif sur lequel majorité et opposition ne peuvent que s'accorder. En ce qui concerne les lois devant former le futur Code pénal, le gouvernement a trois objectifs qui guident l'ensemble du processus. Tout d'abord, il faut que l'ensemble des cinq textes soit adopté avant la fin de l'année 1992, afin d'éviter le goulot d'étranglement des derniers mois de la législature durant lesquels une urgence ou un blocage sont toujours susceptibles d'entraver le parcours. Ensuite, à plus long terme, il faut que le Sénat soit fortement impliqué par la réalisation du projet, afin qu'il

1. Le maximum des peines correctionnelles passe de 7 à 10 ans.

2. Le montant des amendes correctionnelles est aussi considérablement relevé, le maximum est en général de 100 000 F par année d'emprisonnement encourue.

3. P. Poncela, P. Lascoumes, « Un accord relativement aisé sur la sévérité », dans *Réformer le Code pénal...*, *op. cit.*, p. 254-256.

4. Ce sera le seul coup de canif ultérieur au texte adopté, l'Assemblée nationale supprimant cette infraction dans une loi DMOS de décembre 1992. Le Sénat, malgré plusieurs tentatives, ne parviendra pas à la réintroduire.

en devienne son défenseur en tant que coauteur. Le gouvernement anticipe ici sur un échec possible des élections législatives de 1993. Il craint qu'une arrivée de la droite au pouvoir n'entraîne une suspension de l'entrée en vigueur du Code. Une nouvelle équipe (à plus forte raison s'il y a alternance politique) résiste toujours à la mise en œuvre de dispositions qu'elle n'a pas maîtrisées. Ce serait un signal politique facile pour une majorité de droite de remettre en chantier un tel texte au nom de la défense de l'ordre public, pour le modifier, voire l'enterrer. La stratégie préventive de la gauche s'est avérée, à terme, efficace. Bien que la droite soit revenue au pouvoir, elle n'a pas remis en question ce qui avait été adopté. Une déclaration du président de la commission des lois du Sénat (J. Larché) en fin de parcours est significative de la viabilité de l'accord conclu avec le gouvernement : « L'Assemblée nationale a fait un grand pas vers le Sénat dans le prolongement de la coopération étroite à laquelle les deux assemblées étaient attachées sur le nouveau Code. Aussi a-t-il tenu à rappeler à nouveau qu'il s'opposerait à toute remise en cause par une nouvelle majorité des travaux menés » (compte rendu de l'ultime CMP, 24 novembre 1992).

En outre, de façon pragmatique, des accords sont recherchés (texte par texte) en dehors des assemblées par des réunions entre le cabinet du ministre délégué (parfois en présence de représentants de Matignon), les présidents des commissions des lois et l'administration des deux assemblées. Ce travail d'accompagnement (peu visible) est pratique courante. Mais cette activité a pris ici une ampleur particulière. De deux à six réunions pour chacune des cinq lois sélectionnent et négocient le contenu des amendements. Au final, 65 % émaneront des commissions des lois, 25 % des autres sénateurs et députés, et seulement 10 % du gouvernement. Enfin, cette pression procédurale se traduit dans les votes. À l'Assemblée nationale, le PS est régulièrement contraint d'adopter des textes dont le contenu est en contradiction avec les positions d'une large majorité des députés du groupe. Mais la consigne est de ne pas entraver l'avancée des navettes avec le Sénat. Dès la deuxième loi (portant sur le droit pénal des personnes), il n'y a pas de majorité pour voter le texte, il est alors renvoyé à une séance ultérieure. L'adoption a lieu *a minima* et lors du vote, quinze députés PS s'abstiennent pour marquer la désapprobation du groupe. Mieux encore, au Sénat, les élus PS voteront plusieurs fois avec une partie de la droite. C'est le cas pour l'adoption du Livre II où l'attitude rétive du RPR ne permet pas de dégager une majorité : une partie de la gauche y suppléera. Ce sera aussi le cas lors de l'adoption du Livre IV.

### *La sous-politisation technique*

Un des modes les plus classiques de sous-politisation est la technicisation des questions, elle est réalisée ici très régulièrement au nom des exigences de la cohérence juridique. Pour certains, ces débats auraient dû rester cantonnés dans une arène de spécialistes. R. Badinter avait souhaité, dès 1986, la mise en place d'une commission mixte Sénat-Assemblée afin de défricher le projet et de ne présenter en séance que des textes ayant déjà recueilli un large accord. La référence à ce projet sera faite à plusieurs reprises : « Nous partagions cette conviction [de créer un groupe d'étude interparlementaire]. J'espère que ceux qui m'écoutent la partagent toujours et que nous pourrions dégager des principes généraux permettant de mettre en place un Code pénal de notre temps, un bon Code pénal qui ne soit pas revu de sitôt » (Ph. Marchand, rapporteur, Assemblée nationale, 10 octobre 1991). L'analyse des intervenants montre que la pratique a concrétisé cette idée, car les débats se sont déroulés à l'intérieur d'un cercle très restreint. Dans les deux assemblées, les délibérations n'ont pas mobilisé plus d'une dizaine d'élus par livres

dans chaque hémicycle, soit trente-cinq au total. L. David-Delain a effectué une analyse précise des intervenants<sup>1</sup> : parmi eux, plus de la moitié sont des juristes (23 sur 35, 12 sénateurs et 11 députés) ; les deux tiers appartiennent à la commission des lois de leur assemblée<sup>2</sup>. Ces débats, menés entre spécialistes pour les spécialistes, permettent le développement des échanges dans un espace peu controversé et où s'estompent les appartenances partisans.

Cette sous-politisation technique se manifeste par la reprise dans le projet de dispositions introduites par la droite quand elle était au pouvoir et que la gauche avait alors critiquées. La plus symptomatique concerne les infractions liées au terrorisme (activité non précisément définie) : le gouvernement introduit par amendement au projet de Code une série d'infractions reprises de la loi du 9 septembre 1986. La droite relève que cette reprise fait faire au gouvernement « l'économie d'une définition peut-être délicate » (N. Catala, RPR, Assemblée nationale, 7 octobre 1991). Ainsi, au nom de l'efficacité juridique, certaines mesures sont reprises, ce qui apparaît bien sûr comme un signe clair de compromis. Des moments de consensus dépolitisés sont alors observables, comme en témoigne cet échange à propos des infractions liées au terrorisme (Assemblée nationale, 7 octobre 1991) :

« M. Pezet, PS : Ce texte va donner lieu à discussions et à amendements, des observations seront faites de part et d'autre, certaines majorités se dégageront qui pourront étonner hors de cet hémicycle...

G. Gouze, PS : C'est souvent le cas...

M. Pezet, PS : ... mais nous savons que les grands textes font souvent apparaître des points de convergence et des discussions profondes, surtout lorsqu'on fait vraiment du droit et que l'intérêt politicien le cède au véritable intérêt politique.

A. Paecht, RPR : C'est que nous sommes en bonne compagnie !

E. Raoult, RPR : Il n'y aura donc pas de 49-3 !

M. Pezet, PS : Non. Nous discutons et je suis persuadé que nous parviendrons demain à un très bon texte. »

## LE PACS

### *La dilution des choix axiologiques et normatifs*

La sous-politisation s'opère ici essentiellement sur ce mode. Face à la virulence de l'opposition, la ministre de la Justice doit souvent tenir un discours défensif en arguant sur « ce que le Pacs n'est pas ». Il s'agit « d'innover sans brusquer ». « C'est une avancée sociale sans risque et sans arrière-pensée » (pas d'assimilation au mariage, ni de droit à l'adoption). Cette argumentation un peu paradoxale est relevée par C. Tasca : « Le Pacs suscite un drôle de débat ; du côté des opposants, on s'ingénie à débusquer en dehors du texte tout ce que celui-ci pourrait être, ou cacherait [...]. En réponse, les partisans sont acculés à dire surtout ce que le Pacs n'est pas ! Il n'est pas un mariage bis, il n'est pas

---

1. Sénat : 21 intervenants, 5 PC, 5 RPR, 4 PS, 3 RI, 2 centristes, 2 RDE (Rassemblement démocratique européen) ; Assemblée nationale : 14 intervenants, 4 PS, 4 PC, 2 RPR, 3 UDF, 1 UDC centriste. Voir Laurence David-Delain, « Code pénal, sociologie politique d'une réforme », DEA d'études politiques, Paris, Institut d'études politiques, 1992.

2. 6 interviennent de façon permanente : 3 PC, 1 PS, 1 RPR, 1 Centre ; 8 de façon régulière au moins une fois par livre : 4 centristes, 2 RPR, 1 PS, 1 PC ; 21 de façon ponctuelle : 6 PS, 5 PC, 4 RPR, 2 RDE, 2 UDF, 2 UC.

le mariage des homosexuels, il n'est pas une attaque contre la famille, entre autres... » (Assemblée nationale, 9 octobre 1998). Ainsi, le Pacs n'est pas une institution : « Entre la pure situation de fait que constitue le concubinage et l'institution du mariage [il y a place] pour un cadre juridique intermédiaire de vie en commun » (É. Guigou, Sénat, 11 mai 1999). Il n'a rien à voir avec le mariage : « Personne à ce jour n'a jamais conçu l'idée que le mariage tel que le code civil le définit pourrait être autre qu'entre un homme et une femme » (R. Badinter, Sénat, 19 mars 1999). Il est dissocié du droit de la famille : « Je veux lever le soupçon principal [...]. Le Pacs ne sera pas pour les couples homosexuels une étape possible vers l'adoption ou la procréation médicalement assistée » (É. Guigou, Assemblée nationale, 1<sup>er</sup> décembre 1998).

Un accord entre majorité et opposition se réalise sur des arguments compassionnels (remédier à des injustices) et de défense de valeurs (solidarité concrète, non-discrimination, responsabilisation). Dans sa diatribe, Ch. Boutin déclare ainsi : « Il ne faut pas méconnaître les difficultés qui sont à l'origine de la demande du Pacs. C'est d'abord l'éviction par la famille du compagnon homosexuel qui se voit refuser le droit de visite et d'information à l'hôpital, et, après le décès, le droit de succession. C'est ensuite l'expulsion du logement commun par la famille ou le bailleur au décès d'un compagnon, etc. » (Assemblée nationale, 9 octobre 1998). Elle rejoint ainsi un argument déjà évoqué par la garde des Sceaux : « Je crois le Pacs utile tout simplement parce qu'il apporte [...] à deux personnes ayant un projet de vie commun sans être mariées des réponses concrètes à leurs soucis de tous les jours et de nouveaux droits au quotidien » (É. Guigou, Assemblée nationale, 3 novembre 1998).

### *La sous-politisation technique*

C'est au nom du maintien strict de la différence entre Pacs et mariage que le gouvernement s'oppose à une série de mesures techniques. Diverses solutions sont proposées pour informer les tiers (publication, affichage), elles sont écartées au motif que « le Pacs ne peut pas et ne doit pas être comparé au mariage et je ne pourrai que m'opposer à tout ce qui créerait un risque de confusion. Par conséquent, je dis non à la publication qui pourrait s'apparenter ou être comparée à la publication des bans du mariage, ou non encore à la mention, à l'état civil, du Pacs » (É. Guigou, Assemblée nationale, 1<sup>er</sup> décembre 1998). Le même raisonnement est utilisé pour le choix du régime des biens communs : « Les titulaires du Pacs [...] n'ont pas, et c'est volontaire, toute liberté d'organiser la gestion de leurs biens. Cette disposition était nécessaire parce qu'il n'est pas question que le Pacs puisse concurrencer le mariage en empruntant aux dispositions des régimes matrimoniaux » (É. Guigou, Sénat, 18 mars 1999).

Les échanges techniques permettent parfois à l'opposition de marquer quelques points. Ainsi, à propos de l'article 7<sup>1</sup> qui fait du Pacs un des éléments favorables à la naturalisation, la droite obtient en quelques minutes son retrait avec l'accord du rapporteur et de la ministre. L'opposition fait remarquer que la naturalisation n'est jamais de droit. Alors, soit l'article 7 « est totalement inutile et ne sert qu'à afficher vos prétendues bonnes intentions. Soit il a une portée normative et auquel cas il institue une sorte de présomption d'assimilation [...] il vous faut clarifier vos intentions » (Th. Mariani, Assemblée nationale, 2 décembre 1998). Ne prenant pas le risque de tomber sous le coup de la deuxième

---

1. Art. 7 : « Le fait pour un étranger d'être lié à un Français depuis au moins un an par PACS [...] est pris en compte pour apprécier son assimilation à la communauté française au sens de l'article 21-24 du code civil. »

critique, le gouvernement estime que le contenu de l'article 7 peut très bien relever d'une circulaire qui viendra préciser les éléments d'appréciation de la naturalisation. Tous les amendements demandant la suppression de l'article 7 sont alors adoptés en un seul vote. M. Mariani se réjouit : « C'est une grande victoire de l'opposition : quatorze amendements adoptés d'un seul coup ! [sourires] ».

### *La sous-politisation procédurale*

Lors de l'ouverture de la discussion sur la seconde proposition, l'opposition renonce à pousser son avantage sur les questions de procédure et sur les décisions qui ont permis un nouvel examen dans un temps très court. Ainsi, dans sa longue oraison en soutien de la motion d'irrecevabilité, Ch. Boutin ne s'attarde pas particulièrement sur cet aspect. Elle s'indigne que la commission des lois ait considéré l'adoption inattendue de l'exception d'irrecevabilité du 9 octobre comme un « détournement de procédure » (Assemblée nationale, 3 novembre 1998). Mais la droite prenant acte du fait majoritaire n'érige pas le problème en question de principe.

Il faut, enfin, souligner les effets du jeu ordinaire de la procédure parlementaire dans l'examen des amendements par la commission des lois, puis en séance publique. Certains moments du processus parlementaire montrent une forte accélération des échanges, en particulier lorsque l'opposition soutient *a minima* ses amendements et qu'aucune polémique ne se développe. La pression du temps, l'acceptation d'un rapport de force défavorable par l'opposition, ou simplement la fatigue peuvent expliquer ce type d'interaction. Ainsi, à l'Assemblée nationale lors de la 2<sup>e</sup> séance du 2 décembre 1998, est examiné l'article 6 qui inclut le Pacs dans l'appréciation des liens personnels en France en vue de l'obtention d'un titre de séjour<sup>1</sup>. Le sujet est potentiellement conflictuel pour ses liens avec l'immigration et les accords de complaisance. 54 amendements sont cependant brièvement présentés et discutés en trois heures. Un peu plus tard, un amendement est débattu de façon minimale de la façon suivante.

« *Le président donne lecture de l'amendement 140 présenté par quatre députés.*

Le président : La parole est à Mme Boutin

Mme Ch. Boutin : Il est défendu.

Le président : Quel est l'avis de la commission ?

J.-P. Michel, rapporteur : Défavorable.

Le président : Quel est l'avis du gouvernement ?

Mme la Garde des Sceaux : Défavorable.

Le président : Je mets aux voix l'amendement n° 140.

*L'amendement n'est pas adopté. »*

De tels moments de fonctionnement routinier et expéditif mériteraient bien sûr une analyse systématique sur les séquences et les conditions de leur réalisation car ils constituent aussi une forme très ordinaire des échanges parlementaires à laquelle on prête peu d'attention.

\*\*

---

1. Art. 6 : « La conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels avec la France au sens du 7° de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France pour l'obtention d'un titre de séjour. »

L'analyse de ces parcours législatifs contribue à préciser les relations fortes qui existent entre *politics* et *policies*, entre affrontement politicien et contenu des décisions de politique publique, entre rhétorique et interactions politiciennes. Le contenu des politiques publiques n'est pas simplement à mettre en relation avec les préférences et les choix du parti au gouvernement, mais aussi avec l'état de la compétition politique à un moment donné et les formes de compromis qui sont établis. Méthodologiquement, nous avons aussi montré l'apport des distinctions entre différentes formes de politisation (idéologique, institutionnelle, partisane) et de dépolitisation (idéologique, procédurale, technique). Dans ces formes, les dynamiques entre acteurs et leur support argumentatif se combinent étroitement.

À partir des deux cas étudiés, nous parvenons à trois éléments de conclusion et à la mise en évidence d'au moins une lacune dans notre analyse. Tout d'abord, l'ampleur de la controverse parlementaire a rouvert la « boîte noire » du travail de conception gouvernemental (rôle des experts, critères des arbitrages politiques gouvernementaux) et les délibérations ont eu un impact significatif sur les dispositions du texte. Ensuite, nous avons montré le rôle décisif (et peu étudié en France) des petits laboratoires discrets que sont les commissions des lois et les commissions mixtes paritaires dans l'articulation des dimensions techniques, des contenus substantiels et des enjeux partisans<sup>1</sup>. Enfin, ces deux cas attestent de la force des compromis comme facteur de stabilité entre une majorité et ses oppositions. Contre toute attente, un point d'équilibre a, à chaque fois, été trouvé. Le compromis est presque inattendu, parce que apparemment impensable pendant longtemps en raison de la force des résistances et oppositions. Leur virulence pendant les débats parlementaires pouvait aussi laisser croire que le compromis ne pourrait pas tenir dans le temps.

Cependant, il y a bien eu « compromis malgré tout », ne serait-ce que parce qu'une fois les textes adoptés, la polémique s'estompe et surtout qu'au changement de majorité suivant, la loi n'a pas été révisée. Il y a bien eu compromis dans la mesure où le texte adopté a créé un passage obligé par rapport auquel tous les acteurs concernés sont désormais tenus de s'aligner<sup>2</sup>. Les deux cas se différencient dans la mesure où, dans celui du Code pénal, le compromis porte autant sur le contenu que sur le processus : la modification d'ensemble de l'échelle des peines est significative. En revanche, pour le Pacs, le compromis a eu un caractère plus processuel que substantiel. L'accord ne porte pas sur le contenu final, les modifications apportées sont faibles, les positions divergentes par rapport au projet initial ont été peu intégrées. Toutefois, le compromis a été réalisé sur la durée du processus. L'opposition a pu manifester amplement sa divergence, par des actions de procédure et le développement d'arguments. La fonction tribunitienne du Parlement lui a permis de tenir son rôle d'opposant et de faire connaître ses divergences. Mais cela accompli, la droite devenue majoritaire n'a jamais cherché à relancer une controverse, sans doute parce qu'elle y apparaissait sous un jour très conservateur.

Si nous avons montré que les formes de sur- et sous-politisation étaient différentes et que leur dynamique respective s'entremêle, il manque à cette démonstration l'analyse temporelle et la caractérisation des combinaisons dans le temps sur un même enjeu. Nous faisons l'hypothèse que surpolitisation et sous-politisation se combinent tout au long des échanges. Dans les cas étudiés, la surpolitisation est nettement en majeure dans les

---

1. M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, op. cit., chap. 3 : « La fabrique des lois, des commissions bien encadrées », p. 155.

2. C'est un des effets de la « traduction » selon Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1984, p. 169-207.

premières séquences, mais elle ressurgit régulièrement jusqu'au terme. L'exemple du CPE<sup>1</sup> montre que si la sous-politisation peut dominer au départ, elle ne fait pas entrave à l'émergence d'une forte surpolitisation durant le parcours législatif. Des travaux détaillés et comparatifs seraient nécessaires pour valider ces points. La question est d'autant plus délicate à démêler qu'il n'y a pas de temporalité homogène du travail parlementaire et que les à coups et les incidents y sont aussi fréquents que les déroulements routiniers<sup>2</sup>.

---

Pierre Lascoumes, directeur de recherche CNRS, est rattaché au Centre d'études européennes de Sciences Po. Il a dernièrement publié : (avec Michel Callon, Yannick Barthe) *Acting in an Uncertain World*, Cambridge, MIT Press, 2008 ; (avec Patrick Le Galès) *Gli Strumenti per Governare*, Milan, Mondadori, 2009 ; (avec Gilles Favarel, Thierry Godefroy), *Les sentinelles de l'argent sale, les banques et l'anti-blanchiment*, Paris, La Découverte, 2009. Il travaille sur les questions de sociologie du droit et d'analyse de l'action publique en particulier en matière d'environnement. Il a également mené récemment une série d'enquêtes sur les représentations de la probité publique et sur la lutte contre le blanchiment d'argent (<pierre.lascaumes@sciences-po.fr>).

## RÉSUMÉ/ABSTRACT

LES COMPROMIS PARLEMENTAIRES : COMBINAISONS DE SURPOLITISATION ET DE SOUS-POLITISATION. L'ADOPTION DES LOIS DE RÉFORME DU CODE PÉNAL (DÉCEMBRE 1992) ET DE CRÉATION DU PACS (NOVEMBRE 1999)

*La question de la capacité des assemblées parlementaires à organiser une délibération produisant le Bien commun est un débat récurrent. Beaucoup de travaux opposent chacun à leur façon des moments consensuels à d'autres plus conflictuels. À partir de l'étude des débats à l'Assemblée nationale à propos de deux lois très controversées (le nouveau Code pénal en 1992 et le Pacs en 1999), cet article met en valeur deux dynamiques concomitantes : la surpolitisation et la sous-politisation des débats. Il dégage les composantes respectives de ces registres argumentatifs. Il montre aussi leur entremêlement au cours des débats et leurs effets sur les compromis parlementaires aux effets durables.*

PARLIAMENTARY COMPROMISES : A MIX OF OVER- AND UNDER-POLITICIZATION

*Whether parliamentary assemblies are capable of deliberating in such a manner as to produce the Common Good is a matter of ongoing debate. There is great deal of literature underscoring consensual and conflictual aspects of parliamentary deliberations. Based on an analysis of the French National Assembly debates over two very controversial pieces of legislation, the New Penal Code (1992) and the Pacs (Civil Solidarity Pact – 1999), this article points up two concomitant dynamics : viz. the over- and under-politicization of the debates. We show how these two contrasting argumentative registers overlap in the debates and how they affect parliamentary compromises that might have long-term repercussions.*

1. Le CPE, contrat de première embauche, était une nouvelle forme de contrat de travail pour les moins de 26 ans adoptée par la loi du 31 mars 2006 sur un fond de protestation croissant, un nouveau texte de loi l'ayant abrogé peu après, le 10 avril 2006.

2. L'auteur remercie Philippe Bezes, Jacques Chevalier, Sophie Duchesne, Olivier Rozenberg et Yves Surel pour leurs informations et remarques constructives.